

# La Lettre du Cercle

CERCLE POUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

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

Numéro 40 - Février 2010

www.cpat.asso.fr

## EDITORIAL

A la veille des élections régionales, cette quarantième Lettre aborde deux sujets au cœur des préoccupations du Cercle.

Tout d'abord le compte-rendu de la réunion de travail qu'à la lumière des propositions du rapport Balladur nous avons consacré, le 19 novembre, à l'avenir des collectivités territoriales. Cette réunion était animée par Joël Aubert, directeur d'AQUI, le premier quotidien électronique régional français, ancien directeur de la rédaction de « Sud-Ouest ». Il est évident que, dans une telle réunion, les avis des participants, aux formations et aux parcours différents, peuvent diverger. Néanmoins, plusieurs points d'accord sont apparus que nous livrons à votre réflexion.

Nous avons aussi voulu saluer la sortie de la 17<sup>ème</sup> édition du « Que Sais-Je ? » consacré à l'aménagement du territoire. C'est le seul ouvrage qui fasse un point régulier sur ce sujet qui nous est familier, même si, dans une Europe de plus en plus présente, une politique nationale cohérente d'aménagement peine à s'affirmer. Un entretien avec Philippe de Castelbajac nous éclaire sur les intentions des auteurs de cet ouvrage. Quelques « bonnes feuilles » vous inciteront assurément à le lire avec attention.

Enfin, nous vous demandons de noter dès à présent la date du mardi 29 juin, date du colloque que le Cercle organise sur le thème « Agriculture et aménagement du territoire » et auquel participeront plusieurs personnalités. Un prochain courrier vous indiquera le lieu et les modalités de son déroulement.

**Hervé NORA**  
Président du Cercle

## LE CERCLE ET LA REFORME DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Jean-Marie SIMON

Le Cercle pour l'Aménagement du Territoire s'est interrogé, lors d'une réunion de travail, sur les réformes des collectivités territoriales engagées par le Gouvernement à la suite des propositions de la Commission « Balladur » et leurs conséquences sur la politique d'aménagement du territoire.

AVEC UN CONSTAT PREALABLE, l'enchevêtrement des compétences ne facilite pas l'élaboration et la mise en place de projets territoriaux d'aménagement et de développement. Le Cercle rappelle que toutes les grandes politiques lancées par la DATAR dans le passé étaient interrégionales (rénovation rurale, bassin parisien, massifs de montagne...).

## Sommaire

• EDITORIAL	Hervé NORA	1
• LE CERCLE ET LA REFORME DES COLLECTIVITES TERRITORIALES	Jean-Marie SIMON	1
• NOUVELLE EDITION DU QUE SAIS-JE ? SUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE : ENTRETIEN AVEC PHILIPPE DE CASTELBAJAC	JEAN-MARIE SIMON	2
• QUELQUES BONNES FEUILLES DU NOUVEAU QUE SAIS-JE ?	« Préserver l'environnement »	4
	« Conclusion »	5

QUELQUES GRANDES LIGNES DE CONVERGENCE se sont dégagées des discussions au sein de la vingtaine de participants, anciens Chargés de mission et Délégué de la DATAR.

Tout d'abord, **la politique nationale d'AT ne peut être que régalienn**e : la définition d'une stratégie, coordonnée avec les objectifs - souvent ignorés mais bien réels - de la politique régionale européenne, la correction des trop grandes distorsions de développement entre les régions, les coopérations transfrontalières, les grandes infrastructures de transport, la production et la distribution d'énergie, l'accès généralisé au très haut débit, l'encouragement à quelques pôles d'activité ou de recherche d'audience internationale... Le Cercle milite pour que les orientations prises par l'Etat en ces domaines reposent sur des critères nationaux affichés et argumentés d'aménagement du territoire, en s'affranchissant des négociations financières avec les Régions.

Mais le rôle des collectivités territoriales, notamment les Régions, en matière de stratégies locales d'AT, de développement économique et de cohésion sociale est essentiel.

Les actions engagées localement à ce titre seront d'autant plus efficaces que **les compétences exercées par les nombreux, sans doute trop nombreux, échelons territoriaux auront été clarifiées et les doublons éliminés**. Le Cercle en a fait le constat lors de son récent voyage d'étude en Moselle où la mise en place d'actions transfrontalières se heurte souvent à la complexité administrative et à l'empilement des collectivités territoriales françaises.

Ce nécessaire effort de meilleure répartition des compétences, **puis** d'allègement du «mille-feuille» territorial, qui devrait libérer les initiatives locales, demandera sans doute beaucoup de temps dans un pays où le nouveau s'ajoute toujours à l'ancien sans s'y substituer.

Sur le point particulier de la simplification du mille-feuille, c'est le scepticisme qui l'emporte. Le regroupement des Régions qui - sauf exceptions rares - demeurent éloignées des citoyens, semble inconcevable. De même pour la suppression des départements, même si la montée en puissance de grandes intercommunalités fragilise l'existence de certains d'entre eux ( le Rhône par exemple).

Aussi, le Cercle milite pour que, sans tarder, **la plus grande liberté soit accordée aux collectivités de s'associer, quelle que soit**

**leur implantation et leur statut, autour de projets d'intérêt commun, d'aménagement ou de développement**, sans souci des frontières territoriales locales, régionales ou même nationales, l'Etat se contentant de veiller à la cohérence entre les projets au niveau national et de soutenir ceux qui répondent à la stratégie nationale d'aménagement du territoire.

Parallèlement, il convient de rappeler clairement puis d'articuler le rôle, les relations - y compris financières - et les complémentarités entre les collectivités à compétence générale et celles à compétences dédiées. Cette articulation sera d'autant plus aisée - ainsi que sa compréhension par l'opinion publique - que le nombre des collectivités sera réduit.

JM. S.

## NOUVELLE EDITION DU "QUE SAIS-JE ?" SUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

### Entretien avec Philippe de Castelbajac

- *La 15ème édition du « Que Sais-je ? » sur l'aménagement du territoire sort cette semaine. La première date de 1971....N'êtes-vous pas un peu las ?*

Pas du tout. C'est un sujet fabuleux. Claude Rousseau, en quittant la Datar où il avait passé trente ans, me disait avoir exercé le plus beau métier du monde. Je le pense aussi. Comme dans la complainte de Mandrin, j'ai appris à regarder la France. Et pour avoir suivi de bout en bout l'histoire de l'aménagement du territoire depuis la création de la Datar, d'abord comme chargé de mission, puis en y revenant tous les deux ou trois ans préparer les mises à jour, je ne peux m'empêcher de penser que j'apporte une contribution utile à la compréhension de cette politique et à la reconnaissance de son utilité.

- *Jérôme Monod est cosignataire du « Que Sais-je ? »*

Nous avons rédigé la première édition ensemble puis il m'a laissé entièrement libre pour la rédaction des mises à jour, ne me demandant même pas de les relire avant qu'elles sortent. Je trouve remarquable cette confiance, très caractéristique de la manière dont il dirigeait la Datar. Il fixait les objectifs et laissait aux chargés de mission une grande liberté dans l'exécution. Pour tous ceux qui l'ont vécue, cette période a été un épanouissement.

- *Quel est votre public ? Pour qui écrivez-vous ?*

Pour ce que les Presses Universitaires de France appellent le GPE, le grand public éclairé. Il faut éviter le style abstrait et répétitif (dix fois le mot « développement » dans la même page...) que nous impose une abondante littérature sur le sujet. Je tiens à ce que mes textes soient relus par des non-initiés à chaque mise à jour.

- *Qu'apporte le « Que Sais-je ? » par rapport aux autres ouvrages ?*

Un « Que Sais-je ? » se doit d'être avant tout une note d'information sur le sujet en cause. Pas un plaidoyer ou l'expression de conceptions originales. Il n'y a rien dans ce livre que l'on ne puisse trouver, si l'on sait chercher, au service de documentation de la Datar.

La seule idée personnelle que je me sois permis d'introduire concerne l'impact des supermarchés sur la vie rurale ! Je m'en étais déjà ouvert dans une Lettre du Cercle et cela tient en quelques lignes.

Par ailleurs, et surtout, ce livre prend le terme « aménager » dans son sens classique, celui du dictionnaire, c'est-à-dire « disposer avec ordre » et décrit donc les mesures prises pour organiser l'occupation du territoire, leurs motivations et leurs effets.

Or, la majorité des ouvrages qui paraissent aujourd'hui sur le sujet ont un tout autre objet, qui est d'examiner la répartition dans l'espace des activités et des hommes, avec une large place donnée à la prospective. L'intervention des pouvoirs publics est peu, ou pas, évoquée. D'autres que moi l'ont déjà remarqué : le terme « aménagement » ne désigne plus une action mais une situation.

- *Comment voyez-vous les données actuelles de l'aménagement du territoire ?*

Il y a deux données fondamentales.

La première est que le nombre de logements va, selon l'INSEE, augmenter d'un quart entre 2005 et 2030 en raison non seulement de l'augmentation devenue rapide de la population (+ 400 000 par an) mais encore des divorces et du vieillissement qui diminuent le nombre des personnes vivant sous le même toit. C'est un changement énorme qui s'annonce et que la France n'avait sans doute jamais connu.

La seconde est que l'agglomération parisienne est la plus compacte de toutes les grandes villes européennes, avec une densité de population de loin supérieure à celle de la plupart des autres métropoles (deux fois celle de Londres). Même dans les pays surpeuplés comme les Pays-Bas ou la Belgique, on ne trouve une telle accumulation de tours et de barres.

Ces deux données font de l'aménagement un problème plus crucial que jamais.

Le Conseil Régional d'Île-de-France, dans son schéma directeur de 2008, a eu le courage de prendre franchement position, estimant que la crise du logement dans la Région et l'augmentation accélérée de sa population (+ 70 000 par an, contre + 25 000 au creux de la vague entre 1975 et 1982) ne lui laissent d'autre solution que de miser sur la densification. Cette option est compréhensible puisqu'elle permet de mettre les nouveaux logements là où existent des emplois et des transports collectifs, mais elle est lourde de menaces pour la qualité de la vie et pour la paix sociale. Elle ne favorisera pas, en outre, l'attractivité internationale de la région capitale.

- *Quelle est votre opinion sur ce problème ?*

Chacun a sa sensibilité. Pour moi, le souci d'éviter à la population de continuer à s'entasser prime toute autre considération.

Je comprends ceux qui attachent davantage d'importance aux nécessités économiques mais je crois qu'ils doivent être très attentifs à ce qui se passe à l'étranger. Les statistiques de l'ONU et de l'Union européenne montrent que la majorité des grandes métropoles de l'hémisphère nord ne connaissent plus que de faibles variations de population, parfois en moins.

A ce sujet, j'ai été impressionné, lors de mon passage à la Commission de Bruxelles, par l'exemple allemand. Dans ce pays – je parle de l'Allemagne de l'Ouest – se côtoient une série de villes d'importance à peu près égale, sans qu'aucune d'entre elles supplante progressivement les autres. Munich était quelquefois qualifiée, à l'époque, de capitale secrète de l'Allemagne mais surtout pour sa vie culturelle. Il y a dans ce pays un aménagement en quelque sorte « automatique » ou « habituel » du territoire. Il est difficile d'obtenir des Allemands des explications sur cette situation tant elle leur paraît naturelle. Il m'a semblé cependant que cet équilibre a pour piliers, indépendamment bien sûr de la structure fédérale, la dispersion des universités et des banques.

- *Qu'avez-vous tiré de votre passage à Bruxelles lors de la création du Fonds Régional Européen dans les années 70 ?*

Alors que commençait la négociation sur la création de ce Fonds (dont l'objet était d'aider les régions en retard économiquement), j'ai été accusé, dans une réunion à haut niveau - j'étais encore à la Datar - d'inciter l'administration allemande à prendre une position contraire à la position française, accusation d'autant plus

infondée et injuste qu'il n'y avait pas en fait de position française, les administrations passant trop de temps à se disputer la conduite des négociations pour pouvoir en arrêter une.

Ce qui risquait de tourner au scandale s'est transformé pour moi en une affectation à la Commission européenne, le représentant de l'Élysée ayant alors jugé qu'un homme ayant de bonnes relations avec les Allemands y aurait son utilité. Je n'étais pas favorable à ce départ, ne comprenant pas en quoi l'Union pouvait contribuer à une politique par essence décentralisée. Comme j'exprimais ma réticence il me fût répondu avec un soupir : « Que voulez-vous, il faut faire chaque année quelque chose pour sauver la politique agricole commune ! » . J'ai donc gardé un mauvais souvenir de cette négociation. Je n'ai pas été le seul. Le Royaume-Uni, dont le Fonds Régional devait servir à saluer l'entrée dans la Communauté, s'est retrouvé rapidement contributeur net. Et le pactole versé à l'Italie n'a pas changé grand-chose au marasme du Mezzogiorno.

Cela ne veut pas dire que le Fonds ait été complètement inutile. Un pays comme l'Irlande, par exemple, a parfaitement su utiliser sa part et j'espère que c'est le cas des nouveaux adhérents.

*- Y aura-t-il un jour un « Que Sais-je ? » avec une fin heureuse ?*

On peut dire que le rééquilibrage Est-Ouest et le renouveau rural sont des réussites. Quant à la décentralisation, ses tenants ne se sont jamais faits aussi rares. Mais l'inattendu peut toujours se produire, soit que les écologistes s'emparent du problème au nom du développement durable, soit que surgisse - et pourquoi pas au sein du Cercle - un nouveau Jean-François Gravier.

Il ne faut pas oublier que tout est parti de son fameux livre en 1947.

Ce qu'il a alors écrit, quelqu'un peut le réécrire.

**Propos recueillis par Jean-Marie Simon**

## **QUELQUES BONNES FEUILLES DU NOUVEAU QUE-SAIS-JE ?**

### **« PRESERVER L'ENVIRONNEMENT »**

Les mécanismes spontanés de l'économie sont insuffisamment prospectifs. Ce défaut est très sensible en ce qui concerne l'occupation du sol où la durée se compte en décennies, voire en siècles. Les principales décisions d'investissement – le tracé des autoroutes et des TGV, le plan de développement des métropoles... - devraient faire l'objet d'une anticipation portant sur une longue période,

quitte à infléchir ces décisions chaque fois qu'apparaît un élément nouveau. Or, la politique d'équipement est généralement élaborée en fonction non de situations futures, mais de situations passées.

Considérons par exemple la manière dont sont programmées les voies de communication. La clé de répartition des crédits est constituée, dans les méthodes classiques, par la pression du trafic : priorité est donnée aux liaisons pour lesquelles on prévoit un trafic important lors de la mise en service. A partir du moment où l'on s'en remet à ce seul critère, on favorise systématiquement les régions déjà les plus urbanisées. On renforce la congestion, on accentue les faiblesses. C'est ainsi que le schéma en étoile des voies ferrées, puis du réseau routier qui avait été conçu en France au XIX<sup>ème</sup> siècle en fonction d'une volonté centralisatrice, s'est mis au fur et à mesure de sa réalisation à justifier la centralisation. Il ne pouvait désormais que se nourrir de ses progrès à moins que ne soient introduits d'autres critères dans le choix des équipements.

La même remarque s'applique aux activités industrielles. L'industrie appelle l'industrie....On assiste à un développement en grappe... .

*Tout déséquilibre dans la répartition des activités tend donc à se renforcer de lui-même, indépendamment des causes qui l'ont initialement provoqué.*

Les moyens de production et la population se concentrent pour cette raison sur des espaces de plus en plus restreints, des agglomérations de plus en plus peuplées.... Aujourd'hui, 400 agglomérations dépassent un million d'habitants, Tokyo venant en tête avec 35 millions, plus de la moitié de la population de la France, puis Mexico, 19 millions, New York, Sao Paulo et Bombay, 18 millions.

Dans ces fourmilières, les conditions de vie deviennent insupportables. La destruction des espaces verts, le bruit, la pollution de l'air et de l'eau arrachent l'homme de son cadre biologique.

C'est dans les pays les moins développés que l'avancée de la ville est la plus spectaculaire. Il est vrai que la marge de progression de la population urbaine y est plus élevée qu'ailleurs. Quand on connaît les difficultés que doivent déjà surmonter des pays comme le Mexique, le Brésil, l'Inde ou l'Égypte, pour ne citer que ceux-là, on ose à peine imaginer celles qui les attendent. Sur les 20 plus grandes villes du monde, 17 dépassent les limites de pollution de

l'air jugées acceptables par l'Organisation mondiale de la santé.

Mexico où est regroupée près de la moitié du potentiel industriel du Mexique, souffre de l'atmosphère la plus polluée du monde occidental. ...

A cette oppression physique par un milieu malsain s'ajoutent les difficultés croissantes de circulation et la désagrégation des structures sociales. La grande ville engendre la solitude, l'agressivité. La moitié des mariages se termine par un divorce en Île-de-France, contre un tiers en milieu rural, le taux de délinquance y est trois fois plus élevé qu'en Aveyron ou en Lozère. Aux Etats-Unis, la criminalité dans les 59 plus grandes villes a doublé entre 1979 et 1991, atteignant cette année là son maximum historique, et n'est redescendu depuis, qu'au prix de mesures drastiques. La majorité de ces villes impose maintenant un couvre-feu de nuit aux adolescents. Un nombre croissant d'entre elles pratique également un couvre-feu de jour durant les heures de classe : les adolescents qui ne seraient pas à l'école n'ont pas le droit d'être dans la rue.

Ainsi, de plus en plus, l'homme se sent pris au piège de la grande ville. Venu « pour avancer, pour triompher, pour jouir, pour s'y consumer, pour s'y fondre et s'y métamorphoser » (Paul Valéry), il y perd sans identité. La richesse attendue de la vie citadine s'efface devant la disparition des valeurs et la fatigue des jours.

#### « CONCLUSION »

En définitive, on peut dire, après plus de quarante ans d'efforts, que deux des objectifs initiaux sont en partie atteints : le rééquilibrage entre l'Ouest et l'Est, et le renouveau des zones rurales. Une répartition plus homogène des activités et de la population se dessine donc en province.

Si le premier de ces succès doit beaucoup au coup de reins donné par les pouvoirs publics, il faut reconnaître qu'en soutenant le monde rural ils n'ont fait qu'anticiper et faciliter une mutation que d'autres facteurs auraient de toute façon imposée : la réduction du temps de travail, le vieillissement de la population, la civilisation des loisirs, tous éléments qui font maintenant de la qualité environnementale un puissant facteur d'attractivité - l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni connaissent une évolution comparable - mais leur apport n'en a pas moins été important : au début des années 1960 le déclin de beaucoup de zones rurales était tel que, faute d'une action immédiate, il serait devenu irréversible. On ne repeuple pas un désert.

En revanche, la décentralisation, qui était le premier objectif, n'a pas eu, malgré des débuts prometteurs, les résultats escomptés. La concentration démographique s'est maintenue (19% de la population en Île-de-France, comme lors de la création de la DATAR) et la concentration économique s'est accentuée. La nécessité d'accueillir chaque année dans l'agglomération parisienne 70 000 habitants supplémentaires constitue pour les urbanistes et pour les Franciliens eux-mêmes une perspective redoutable.

Il reste à comprendre pourquoi la décentralisation s'est ainsi arrêtée en cours de route. Certaines causes sont apparentes : la montée du chômage, le sentiment chez certains que le mouvement amorcé était suffisamment vigoureux pour se poursuivre de lui-même, les contraintes imposées par la Commission de Bruxelles. Plus important encore est le fait que la plupart des économistes, chefs de grandes entreprises et hauts fonctionnaires ont été formés à Paris et que leur jugement s'en ressent. On ne peut guère expliquer autrement que la croyance dans les bienfaits de la concentration reste plus répandue en France que dans les autres pays occidentaux.

Mais, au-delà de ces explications, il faut aussi reconnaître que la décentralisation – même si elle séduit en tant que concept – n'a jamais bénéficié d'un soutien très actif de nos compatriotes. Le renforcement des collectivités territoriales a été moins le résultat d'une aspiration populaire que le fait de quelques hommes. Et, privée de son support politique, la décentralisation économique n'a pas non plus mobilisé l'opinion. Il est significatif que la suppression en 1985 du contrôle des implantations d'usines et de bureaux en Île-de-France n'ait pas soulevé de tempête et n'ait jamais été remise en cause par la suite, alors qu'il s'agissait d'un revirement fondamental. On rejoint ici la thèse de Tocqueville selon laquelle les peuples démocratiques ont un amour plus ardent et plus tenace pour l'égalité que pour la liberté, et sont prêts à favoriser la concentration des pouvoirs, qui permet de traiter de la même manière tous les individus et de régler de la même façon tous les problèmes.

Si les ambitions initiales ne sont pas satisfaites, cela ne signifie nullement que les efforts entrepris ont été inutiles. N'oublions pas qu'au moment de la création de la DATAR, l'Île-de-France absorbait près du tiers de la croissance démographique du pays. La centralisation a été sensiblement freinée.

« 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° 40 - Février 2010

#### • **Directeur de publication :**

- Hervé Nora,  
Président du Cercle

#### - **Rédacteurs :**

- Hervé Nora  
- Jean-Marie Simon

#### - **Comité de Lecture :**

- Patrice Becquet  
- Jean-Paul Lacaze  
- Jean-Marie Simon

#### • **Édition :**

- Françoise Salomon



## **LE CERCLE POUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

### **HISTORIQUE DU CERCLE**

Le cercle pour l'aménagement du territoire, association privée et indépendante régie par la Loi de 1901, a été fondé en 1991 par Hélène Roger-Vasselín et Claude Rousseau, alors chargés de mission à la DATAR, et Marc Nizery, ancien collaborateur extérieur de la DATAR.

### **LES MEMBRES DU CERCLE**

Le Cercle rassemble aujourd'hui plus de 200 membres. Ils sont, ou ont été, des acteurs de l'aménagement du territoire : Ministres, parlementaires, 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, chargés de mission ou collaborateurs extérieurs de la DATAR.

Hommes et femmes de terrain ou d'influence, ils 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 travaille depuis les années soixante, et dont tous ses partenaires sont ou ont été fortement marqués. Ils ont souhaité, en adhérant au Cercle, retrouver et entretenir ce climat, et agir, dans le cadre du statut de l'association, sur les aspects territoriaux et spatiaux de l'évolution économique et humaine de notre pays. Ils considèrent que la pleine mise en valeur du territoire national, ainsi que la recherche de la meilleure performance économique, dans le contexte mondial et surtout européen du vingt et unième siècle, impliquent la répartition harmonieuse des activités et de la population sur le territoire.

Toutes les sensibilités politiques sont représentées au Cercle. Toutes les approches de la problématique de l'aménagement du territoire peuvent y être abordées. Sa réputation 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.