

Y a t-il déménagement du territoire ?

Gérard-François DUMONT, 2001

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, et puis chers amis, puisque je vois beaucoup de personnes très sympathiques dans la salle. C'est un grand plaisir pour moi de pouvoir aujourd'hui synthétiser cette problématique de l'aménagement-déménagement du territoire. Je remercie le Président Raymond Lacombe qui m'a fait confiance, il y a dix ans, en me nommant membre du comité de parrainage de Sol et Civilisation, et qui aujourd'hui montre sa fidélité en amitié en me sollicitant dix ans après.

Pour commencer cette intervention, je dirai que cette problématique s'est confortée dans mes neurones dans les années 1990. La question de l'aménagement du territoire, c'est un thème très ancien qui se pratiquait sous l'Empire romain et dans différentes civilisations. Il s'est redéployé dans notre Europe, d'abord au Royaume-Uni parce qu'il a été le premier territoire européen à se rendre compte des effets de l'émigration industrielle, puis ensuite en France, dans les années 50. Comme la France aime être inventive, surtout dans la terminologie, un grand tournant s'est opéré dans les années 90, lorsque la terminologie aménagement du territoire a été remplacée par la terminologie aménagement et développement du territoire.

On avait vraiment l'impression que quelque chose de nouveau était en train de se passer, à tel point d'ailleurs que moi-même, dans un livre intitulé « L'aménagement du territoire », j'ai expliqué la raison de l'arrivée du nouveau terme dans la formulation aménagement et développement du territoire. Au fur et à mesure de nos évolutions territoriales, je me suis demandé si, en définitif, ce changement de terminologie, que l'on voit par exemple dans le CIAT, alors Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire qui est devenu le CIADT, Comité Interministériel de l'Aménagement et du Développement du Territoire - si on n'avait pas une sorte d'image subliminale où le « D » ne signifiait plus développement mais déménagement.

Voilà la question que je me suis posée et c'est à cette question que je vais essayer de répondre en vous apportant un certain nombre d'éléments, d'informations que vous pourrez critiquer tout à votre aise lors du débat tout à l'heure.

Premier élément que je voudrais souligner : les processus territoriaux en cours. Dans cette première partie, je vais évoquer un certain nombre de processus et ensuite j'essayerai de tirer les enseignements de la connaissance de ces processus en mettant en évidence un certain nombre de maladies territoriales qui sont peut-être plutôt des maladies neuronales qui figurent dans la tête de certains de nos décideurs.

Les processus en cours

Le premier processus, c'est le processus du vieillissement de la population, les autres processus sont : les pertes de vitalité, l'héliotropisme, les différentes « France », la concentration et l'affaiblissement global du monde rural et, enfin, les évolutions différenciées des quatre types de territoires.

Premier processus, c'est celui du vieillissement de la population interne qui est mis à toutes les sauces et que l'on définit souvent très mal. Ce document le synthétise mais je vais rappeler ces deux aspects

extrêmement différents. Ce que vous constatez sur ce graphique (en annexe), c'est une augmentation du pourcentage des personnes âgées de 65 ans ou plus, qui atteint maintenant 16% de la population française.

Nous avons une période, au début des années 80, où nous avons une baisse de la proportion des 65 ans ou plus, mais cette baisse était en fait la conséquence de la guerre de 14-18. On a sans doute profité de cette période - parce que certains avaient une courte vue - pour faire certaines erreurs de gestion dans les caisses de retraites et donc de distribuer de façon inconsciente, sans considérer que c'était un phénomène temporaire ! D'autre part, nous avons une baisse de la proportion des moins de 20 ans, qui aujourd'hui atteint 25,4%. Elle signifie que jamais il n'y a eu si peu de jeunes en proportion dans la population de la France, y compris en période de guerre. C'est un phénomène général mais il faut bien distinguer deux de ces éléments : il y a un élément heureux et un élément malheureux.

L'élément heureux, c'est l'augmentation de l'espérance de vie, et notamment de la longévité des personnes âgées. Nous gagnons trois mois d'espérance de vie par an compte tenu de l'amélioration de nos systèmes sanitaires et de nos conditions de vie. Nous vivons plus longtemps, ce qui augmente le nombre des personnes âgées.

L'élément malheureux, c'est l'abaissement de la fécondité qui nourrit la diminution de la proportion des moins de 20 ans et qui est le vrai phénomène du vieillissement.

Le premier phénomène, je l'intitule « *gérontocroissance* », c'est-à-dire la croissance du nombre des personnes âgées, suppose évidemment certaines politiques pour y répondre.

Le second phénomène « *la baisse de la fécondité* », qui se traduit par l'hiver démographique, présente en revanche un phénomène sans doute beaucoup moins souhaitable pour la vitalité de notre pays.

Ce vieillissement, aujourd'hui je ne vous donne que les chiffres de la métropole, est extrêmement différencié selon les territoires. Il est évident que la proportion de jeunes dans l'Essonne, les Yvelines ou dans la Seine-Saint-Denis, et la proportion de jeunes en Lozère, en Cantal ou en Creuse est totalement différente. A tel point que lorsque j'ai publié un livre qu'il a fallu intituler « la population de la France », j'aurais voulu l'intituler « les populations de la France » parce qu'en réalité les densités, les compositions par âge, l'écart croissant des systèmes démographiques des différents territoires français est un nouveau phénomène qui crée, pour les collectivités territoriales, un certain nombre de difficultés.

Deuxième processus : l'évolution de l'accroissement naturel, que j'appelle pour simplifier les pertes de vitalité. Globalement le taux d'accroissement naturel pour la France diminue, c'est-à-dire que l'excédent des naissances sur les décès diminue. Il ne diminue pas trop dans la mesure où, heureusement, il y a l'augmentation de cette longévité que j'ai évoqué tout à l'heure, mais il est à des niveaux extrêmement différenciés selon les départements. Vous avez donc en noir les départements qui ont un taux d'accroissement naturel négatif, c'est-à-dire qui enregistrent plus de décès que de naissances chaque année. Et puis, à l'opposé, la région qui a les taux d'accroissement naturel les plus élevés, c'est la région Ile-de-France, parce qu'elle a un système migratoire qui lui permet d'attirer les populations jeunes et de « rejeter » des populations plus âgées. Nous avons donc des dynamiques territoriales extrêmement diversifiées, avec un avantage très net donné à la région capitale au détriment d'autres régions qui subissent des pertes de vitalité, ce qui nécessite évidemment un certain nombre d'adaptations territoriales.

Au niveau des taux de l'accroissement migratoire des départements, on peut dire que les départements qui bénéficient d'apport migratoire sont les départements littoraux ou les départements frontaliers, vous avez notamment l'Ain et la Haute Savoie qui entrent dans le champ de la métropolisation de Genève. Vous n'avez qu'une exception, la Vienne avec l'effet Futuroscope qui a entraîné un certain nombre d'emplois, et donc un certain apport migratoire. A l'opposé, tous les départements qui sont les plus clairs sur cette carte, correspondent à des départements qui perdent de la population sous l'effet migratoire, c'est-à-dire qui ne sont pas attirants et sont plutôt « repoussants » : le Nord, le Pas-de-Calais, toute la partie du Nord du Massif-Central, et un certain nombre de départements de l'intérieur.

Troisième processus : l'héliotropisme. C'est manifestement le fameux scénario de l'inacceptable, qui avait été élaboré dans les années 70, où l'on souhaitait éviter que la France n'existe que par son centre et par ses frontières, est en train de se produire ! Depuis que j'ai confectionné cette carte d'ailleurs, il y a une étude de l'INSEE, qui ne fait que la conforter, qui est parue il y a quelques jours. Manifestement, on a une dilution de la France que vous pouvez constater à travers les deux cartes où vous voyez la densité des départements français en 1901 et la densité des départements français en 1999. Vous voyez qu'en 1901, la densité des départements était assez homogène, puisque pratiquement tous les départements sont de la même couleur sauf des exceptions historiques comme le Nord-Pas-de-Calais, l'Alsace, et bien entendu la région capitale. Alors qu'en 1999, on voit qu'il y a eu des évolutions territoriales extrêmement diversifiées qui se sont traduites par des pertes de vitalité sur un certain nombre de territoires.

Quatrième processus : les six « France ». Ces différentes évolutions conduisent en définitif à six changements différents, que j'ai appelé les six « France », que je résume rapidement. Lorsque je répartis les départements de la France, nous avons six évolutions différentes (cf. graphique). Du côté haut de cette diagonale AB, ce sont des départements qui gagnent de la population, en dessous de la diagonale AB, ce sont les départements qui perdent de la population. Je voudrais faire une remarque, quand une commune a 1 000 habitants en 1990 puis 1 110 habitants en 1999, on peut se réjouir que la population n'ait pas diminué, mais elle n'a peut être gagné des habitants que grâce à l'augmentation de la longévité des habitants, et non pas par une meilleure vitalité démographique ! Il y a donc 23 départements qui perdent des habitants, comme le Cantal en raison à la fois d'une perte migratoire et d'une perte naturelle. Dans la « France » numéro 5, ce sont des départements qui perdent des habitants parce qu'ils ont plus de décès que de naissances, et cet excédent des décès sur les naissances n'est pas rattrapé par un solde migratoire éventuellement positif comme en Creuse. Dans la « France » numéro 4, nous avons des départements comme la Haute-Marne qui ont plus de naissances que de décès donc qui pourraient, par leur solde naturel, gagner des habitants mais qui ont un solde migratoire négatif qui fait plus que couvrir le caractère positif de ce solde naturel. Je n'entre pas dans les détails des autres « France », c'était juste pour vous montrer ces différenciations qui sont de plus en plus accentuées à l'intérieur du territoire français (cf. article les six « France » – Population et Avenir).

Le cinquième processus est celui de la concentration. Il est évident que les vraies frontières territoriales ne sont par forcément les frontières administratives. Elles peuvent être dans la différenciation entre le monde urbain et le monde rural. La définition que je propose, pour examiner cette question, c'est la distinction entre les agglomérations et les communes qui ne sont pas en agglomération. Les communes qui sont en agglomération se trouvent en continuité territoriale avec des communes importantes. Je vous montre donc, d'une part, le pourcentage de la population urbaine en France depuis 1936, et aussi le pourcentage de la population rurale. Personne ne sera surpris de constater l'importance de la croissance du taux de la

population urbaine depuis la seconde guerre mondiale, mais ce sur quoi il convient de s'attarder un peu, ce sont les évolutions de la dernière décennie. Or, la dernière décennie, c'est la poursuite d'une croissance de la proportion de la population urbaine puisque cette population urbaine gagne un point et demi entre 1990 et 1999 et, a contrario, la baisse de la population rurale perd un point et demi puisqu'il faut arriver à 100%. Manifestement, nous avons bien un effet de concentration de la population qui se poursuit et cet effet est encore beaucoup plus important si on avait le temps de l'analyser plus finement. En réalité, la moitié de cet accroissement de la population s'effectue uniquement dans quelques grandes métropoles puisque nous avons même un certain nombre d'anciennes métropoles qui perdent des habitants, notamment dans l'ancien monde industriel.

Le sixième processus : les évolutions différenciées des quatre types de territoire. Lorsque l'on distingue les territoires français de façon un peu plus fine, notamment dans la différence entre commune en agglomération et commune hors agglomération, nous avons une distinction par ce qu'on appelle les aires urbaines où l'on distingue les centres urbains, qui correspondent à plus de 5 000 emplois. Il y a également les couronnes périurbaines et les communes multipolarisées, soit une commune qui est polarisée parce qu'elle se trouve géographiquement à la jonction de deux aires urbaines différentes. Enfin, nous avons l'espace à dominante rurale. Ce document (cf. graphique) nous informe que l'accroissement de la population des quatre types d'espace est extrêmement différencié, même s'il est légèrement positif en moyenne pour chacun d'entre eux. Les pôles urbains c'est-à-dire, pour simplifier, les centres villes, ont un taux de croissance de 0,28, la couronne périurbaine a le plus fort taux de croissance de 0,96, les communes multipolarisées de 0,64, et notre espace, à dominante rurale, de 0,07. Ce qui veut dire que la dynamique positive de l'espace à dominante rurale est quatre fois inférieure à celle des centres villes !

Ces dynamiques mettent bien en évidence qu'aujourd'hui le monde rural est en train de continuer à perdre de la vitalité, contrairement aux dires de certains chanteurs qui nous rappellent que tout va bien, et qui refusent de regarder les choses avec lucidité !

Cet état de fait me permet d'en arriver à ma seconde partie pour essayer de comprendre les raisons de ces évolutions territoriales. Pour cela, je vais évoquer sept maladies territoriales.

Les sept maladies territoriales

1. l'espace urbain anthropophage

Cette première maladie territoriale est neuronale. La France adhère à une sorte d'idéologie fataliste qui considère que l'avenir est forcément à l'espace urbain et que l'espace urbain doit être anthropophage. Cette idéologie centraliste peut être résumée dans un syllogisme que j'ai proposé et qui, implicitement, inspire nombre de nos dirigeants : « l'espace rural est agricole, l'agriculture ne crée plus d'emplois, donc le monde rural n'est plus créatif ».

Effectivement, si on adhère à ce genre de syllogisme, il n'est pas besoin d'aller plus loin dans la réflexion.

2. le déménagement des services publics

C'est une chose que vous connaissez bien puisque ce déménagement se traduit par de nombreuses concentrations de services publics, pas seulement en région parisienne mais aussi dans les grandes métropoles.

Petite anecdote : on sait que la DATAR, chargée de l'aménagement du territoire, dont la délocalisation avait été décidée en Seine-Saint-Denis, a refusé d'y aller parce que c'était trop loin de l'avenue Charles Floquet. On sait également que la plus grande délocalisation qui a permis d'aménager le territoire français au cours des années 1990, a été cette délocalisation des fonctionnaires des finances de Rivoli à Bercy !

Je voudrais simplement éclairer ce thème du déménagement des territoires des services publics par un exemple que je viens de regarder d'un peu plus près, et qui ne concerne pas seulement le monde rural mais aussi les petites villes. Je viens de mener une enquête pour savoir où nous en étions en ce qui concerne les maternités puisqu'il paraît que l'avenir de la France est dans la concentration inévitable et souhaitable des maternités !

C'est un processus qui résulte d'un raisonnement comptable puisqu'il fera faire des économies à la sécurité sociale.

Cette concentration veut dire qu'un certain nombre de services ne sera plus assuré sur des pans entiers du territoire ! J'ai relevé vingt et une fermetures, sans parler des maternités qui avaient déjà été fermées avant ou qui vont l'être demain. Dans ce tableau qui est peut-être un petit peu complexe, vous avez par exemple Bar-sur-Aube qui représente une population agglomérée de 6 500 habitants et c'est un bassin de vie de 35 000 habitants. C'est donc 35 000 habitants qui n'ont plus, comme service public, une maternité !

Evidemment, dans certains endroits le problème est moins grave que dans d'autres, parce qu'à Paris on ne tient pas compte du fait qu'il puisse y avoir des montagnes, des vallées à traverser, le territoire est considéré comme plat ! Dans certaines zones du Massif Central ou dans les Alpes, les choses sont évidemment beaucoup plus compliquées, surtout en période hivernale où des femmes peuvent se trouver à plus d'une heure et demie ou deux heures d'une maternité.

Après le déménagement des communes rurales de moins de 2 000 habitants, maintenant il faut aussi déménager les petites villes puisque l'avenir est dans les grandes agglomérations bien entendu !

Il est évident que la fermeture d'une maternité c'est bien entendu la suppression d'emplois, cette suppression d'un service public entraîne fatalement d'autres fermetures. On a connu ce phénomène en ce qui concerne les écoles pour des raisons différentes.

3. La politique de recentralisation

Que ce soit avec l'évolution de la fiscalité locale, les problèmes de vignette, de taxe professionnelle, aucun effort n'a été fait pour améliorer les transferts de compétences !

Quant au contrat Etat-Région, on a l'impression que l'Etat a décidé de faire des collectivités territoriales des supplétives de l'Etat plutôt que des acteurs autonomes, susceptibles de décider leur propre aménagement du territoire.

La dernière nouveauté de la décentralisation, ce sont ces fameux schémas de services collectifs dont chacun s'accorde à dire qu'ils ne sont pas d'un intérêt extraordinaire ! Effectivement, ce sont des inventaires administratifs, d'une qualité technique incontestable, mais l'objet premier de ces schémas était quand même d'avoir une analyse prospective et de développer un certain nombre de perspectives d'avenir. Je ne fais que constater ce qui a été écrit dans les rapports parlementaires, qui ont objectivement expliqué combien ces schémas collectifs justifiaient les activités d'un certain nombre de fonctionnaires, sans développer des perspectives d'avenir !

4. L'accroissement des inégalités dans les réseaux de communication ferroviaire

La France s'est réjouie, de façon unanime, du fameux TGV méditerranée. Il a quand même coûté vingt cinq milliards de francs et va nous coûter sans doute au moins encore vingt cinq milliards de francs, puisque de toute façon, même dans les hypothèses les plus optimistes, il ne peut être rentable que dans 42 ans, donc d'ici là il va bien falloir assurer le paiement des amortissements des investissements de ce TGV ! Le Président de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur s'est alerté en constatant qu'au même moment, la SNCF avait décidé de supprimer un certain nombre d'autres réseaux locaux puisque maintenant l'avenir était aux réseaux entre les grandes métropoles, et donc les réseaux ferroviaires entre les petites villes ou les villes moyennes n'avaient plus d'intérêt.

Donc, ce sont des choix extrêmement lourds qui prouvent que le TGV n'est pas un outil de maillage territorial, c'est simplement un train intermétropole qui m'avait conduit, quand j'étais au Conseil Economique et Social, et après un certain nombre d'auditions que nous avons faites de la SNCF, a constaté qu'il y avait deux SNCF. Il y avait celle des TGV et celle des autres lignes ferroviaires qui ne se rencontraient jamais puisqu'en fait elles étaient sur des voies parallèles.

5. Le laisser-faire face à la fracture numérique

Nous avons eu une grande messe le 7 juillet 2001, à Limoges, où le gouvernement est venu dire qu'il était absolument indispensable que tous les territoires français bénéficient des nouvelles technologies de l'information, de la communication. Il était donc éminemment souhaitable que les collectivités territoriales prennent de l'argent dans leurs poches pour financer ces différents investissements car de toute façon l'Etat ne mettrait pas un centime !

Voilà ce qui a été décidé à Limoges, au Comité Interministériel de l'Aménagement et du Développement du Territoire (CIADT), c'est-à-dire, en fait, le maintien et même l'accentuation de la fracture numérique et donc la même erreur que celle qui a été commise dans les années 70 à propos du téléphone automatique.

C'était pourtant l'occasion rêvée de faire une grande politique d'aménagement du territoire pour faire en sorte que tous soient en situation d'égalité vis-à-vis des nouveaux procédés numériques.

6. Les inégalités croissantes de densité

Elles ont des effets de différenciation, de vitalité entre les différents territoires. Par définition, lorsqu'un territoire rural a une certaine densité, il y a forcément un certain nombre de services qui s'y créent parce qu'il faut satisfaire aux besoins des populations qui y habitent. Il faut savoir que les écarts de densité entre les territoires ne font que s'accentuer dans notre pays et inévitablement vous avez un certain nombre

d'activités qui ne sont plus justifiées à partir du moment où vous avez des territoires dont la densité diminue.

7. L'oubli des solidarités ville-campagne

Dans les grandes décisions qui ont été prises ces dernières années, et notamment la loi sur les communautés d'agglomérations, il s'agit clairement de faire un nouveau morcellement du territoire ! Il y a les territoires qui sont les territoires d'avenir, c'est-à-dire les agglomérations qui bénéficient de cadeaux financiers non négligeables et le monde qui n'est pas aggloméré, dont les cadeaux financiers n'ont pas véritablement d'équivalent. C'est un système qui, au lieu de favoriser les petites communes à développer, les utilise pour tenir la faune et la flore, sans tenir compte des réalités et des cultures territoriales.

Conclusion

Vous me trouvez peut-être sévère mais qu'importe, cela nous permettra de débattre. Je dirai, en conclusion, que ces sept maladies, que j'ai essayé d'inventorier, il me semble nécessaire de les soigner parce que le territoire ce n'est pas une contrainte mais c'est une ressource. La France a la chance d'avoir le troisième territoire d'Europe après la Russie et l'Ukraine, je crois qu'il faut essayer d'en profiter pour l'utiliser et ne pas le considérer comme un passif, ce qui est le cas lorsque l'on veut bien analyser les décisions qui sont prises.

Il faut considérer le territoire comme une chance pour la France. Cela veut dire un territoire sur lequel on met en place l'égalité qui est au fronton de notre mairie, c'est donc refuser la fracture numérique et faire en sorte d'assurer l'égalité des territoires en matière d'information et de communication, des politiques de complémentarités en matière de modes de transports, des politiques de solidarités territoriales. Les initiatives qui sont prises en matière de pays sont des initiatives absolument admirables mais, au-delà de cette solidarité territoriale, à l'intérieur du monde rural, il est absolument impératif de mettre en œuvre des politiques qui favorisent la solidarité fondamentale qui est la solidarité entre la ville et la campagne. Je vous remercie d'avoir été attentifs.