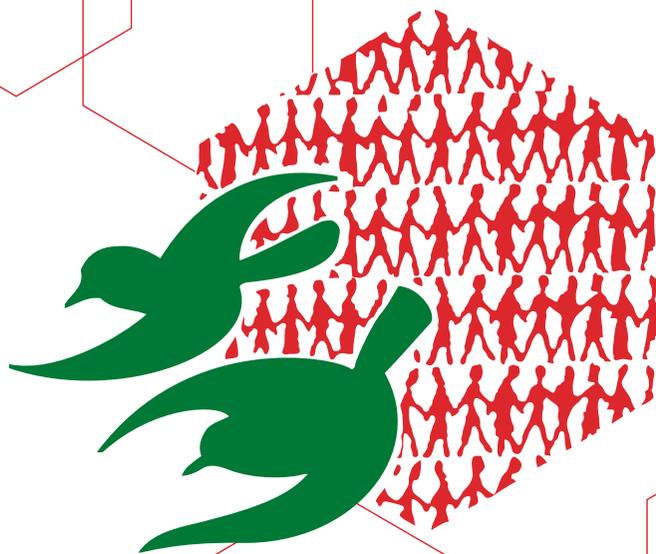


Croissance démographique et urbanisation

Politiques de peuplement et aménagement du territoire

Séminaire international de Rabat (15-17 mai 1990)



ASSOCIATION INTERNATIONALE DES DÉMOGRAPHES DE LANGUE FRANÇAISE

AIDELF

L'aménagement du territoire face à la question du peuplement urbain en France : d'une logique de répartition à une logique de qualification

Priscilla DE ROO

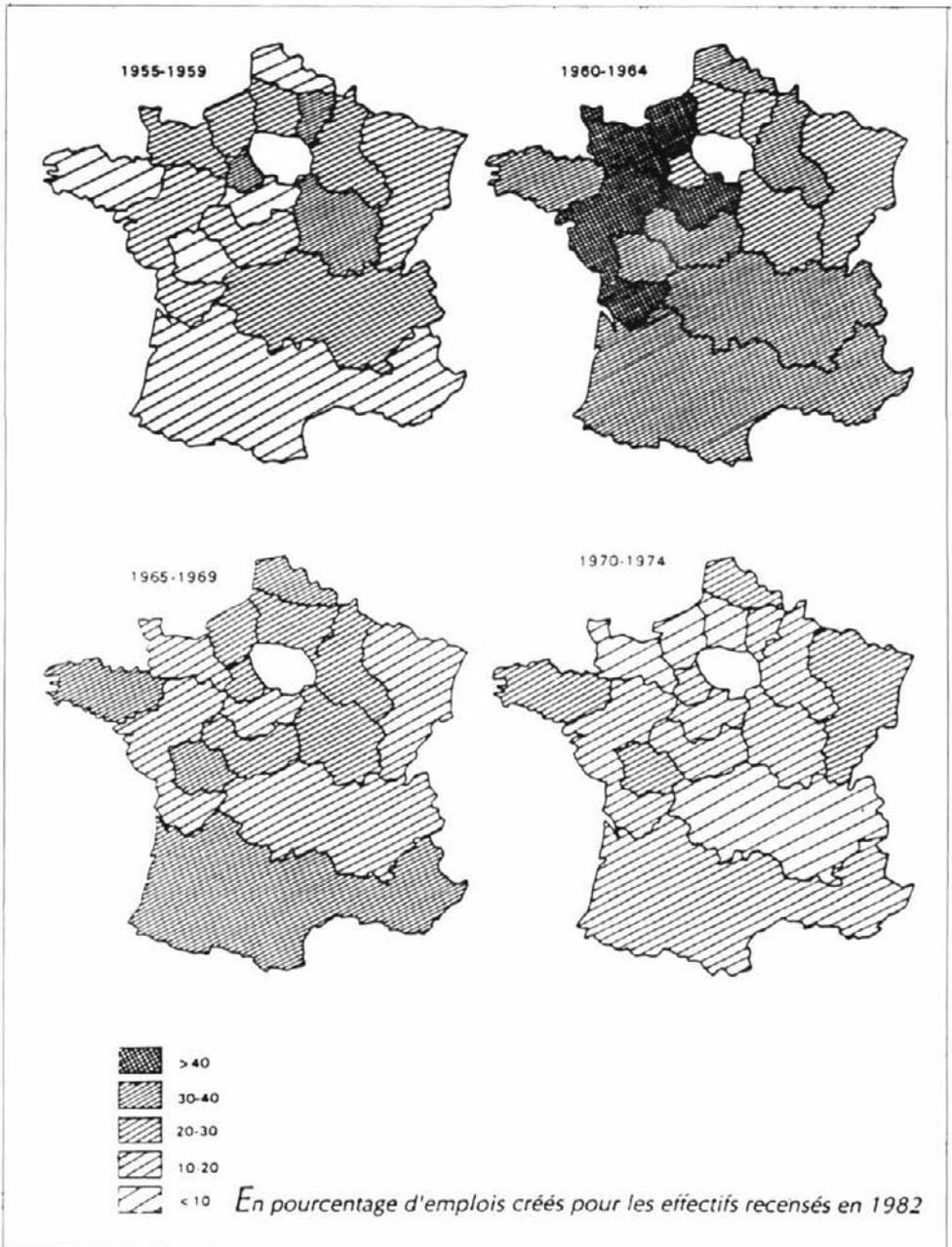
Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (Datar), Paris, France

1955-1965 : Une industrialisation à vocation villageoise

Le cri d'alarme de J.F. Gravier lancé en 1947, *Paris et le désert français*, fonde ce qui va être à partir de 1955 la doctrine de l'aménagement du territoire. Si, à l'évidence, c'est la dichotomie territoriale de la densité du peuplement qui inspire le constat du géographe, très vite, la classe politique oriente le débat autour de la mauvaise répartition des activités sur le territoire. Ainsi, en 1950, M. Claudius Petit, Ministre de la Reconstruction et de l'urbanisme, déclare en Conseil des Ministres : « l'équilibre régional des activités, avec l'immense bénéfice qu'en retire la nation toute entière, ne sera pleinement réalisé que si chaque village peut employer quelques-uns de ses habitants au travail industriel, sans qu'ils soient pour cela contraints d'émigrer ». Derrière la question démographique – s'opposer au vide de la province et à la congestion parisienne – surgit nettement l'objectif premier de la politique d'aménagement du territoire : industrialiser et moderniser la France. Pour assurer l'efficacité de ces objectifs, le détour par le territoire et la composante migratoire est invoqué : l'industrialisation de la France ne se fera que par la création d'emplois industriels au niveau local et par la mobilisation sur place de la main-d'œuvre rurale.

A partir de 1955, les déclarations d'intention se transforment en outils précis d'intervention. La politique, dite de « décentralisation industrielle », est mise en place. Elle consiste à prendre à Paris – première région industrielle de France – pour mettre en province, par le biais de deux mécanismes : une carotte, la prime, qui concerne toutes les régions à une distance d'au moins 200 km de Paris, et un bâton, l'agrément en région parisienne, auquel sont soumis tous les employeurs privés ou publics.

Ces outils contraignants de localisation, gérés, à partir de 1963, par la DATAR, vont permettre de créer, entre 1955 et 1974, 500 000 emplois industriels en province, selon plusieurs vagues de décentralisation : d'abord, le pourtour de la région parisienne, car les chefs d'entreprise veulent rester proches du centre de décision de la capitale ; puis, les régions du « Grand Ouest » et, dans une moindre mesure, les régions de conversion industrielle du Nord et de la Lorraine ; enfin, la Bretagne et le Sud-Ouest. On voit bien là que l'impératif industriel, avec son corollaire la mobilisation sur place, constitue bien le socle sur lequel est assise la politique d'aménagement du territoire et que la question de la densité du peuplement est reléguée à l'arrière-plan : la décentralisation



Carte 1.- Les périodes de création des emplois décentralisés

industrielle concerne aussi bien des régions rurales et peu denses, à industrialiser, que des régions industrielles et denses à moderniser.

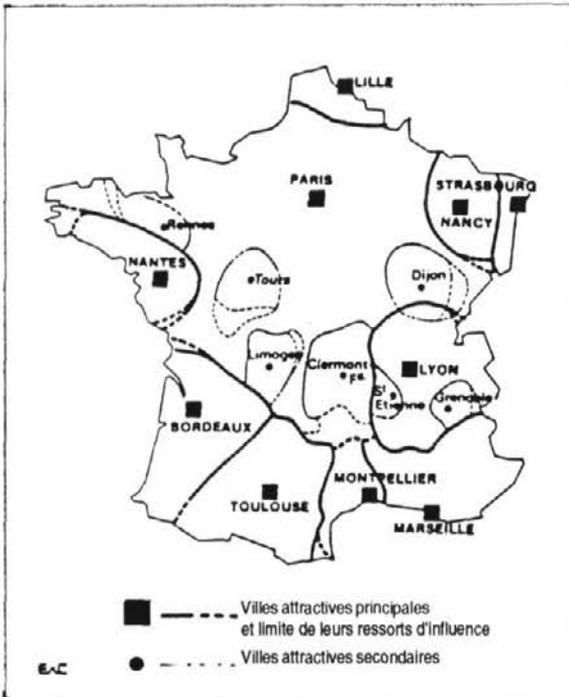
Ce redéploiement spatial de l'industrie fait l'objet d'un consensus tacite entre la classe politique « moderniste » et une nouvelle génération de chefs d'entreprise. Il va de pair avec l'émergence de secteurs industriels nouveaux, la mise en place d'un mode de production taylorien et l'émergence d'une consommation de masse. La plupart des emplois décentralisés relèvent de ces secteurs nouveaux : biens d'équipements en direction de l'industrie ou des ménages, industries électriques et électroniques. Ils se prêtent bien à une division du travail qui trouve, dans la politique de décentralisation industrielle, sa composante spatiale. Le nouvel équilibre quantitatif des emplois industriels atteint en 1975 s'accompagne d'une division spatiale du travail qui ordonne les régions françaises en trois grandes zones : une zone de commandement, l'Ile-de-France ; une zone d'exécution, les régions de décentralisation du « Grand Ouest » ; une zone de savoir-faire, les régions de vieille tradition industrielle de l'arc nord-est.

1965-1975 : Pôles de croissance versus peuplement dans les villes moyennes et petites

L'industrialisation à marche forcée s'accompagne d'une mécanisation agricole et d'un exode rural massif. Dès 1963, la DATAR, nouvellement créée, se voit confier la charge de l'organisation du territoire, huit années après le début de la politique de décentralisation industrielle.

Il s'agit de juguler les effets pervers de l'industrialisation, en offrant une charpente urbaine d'accueil à l'émigration rurale.

La DATAR reprend alors à son compte le constat de bipolarisation du peuplement – *Paris et le désert français* – et l'applique au cadre urbain. L'objectif consiste à mettre en place une armature urbaine hiérarchisée et à consolider, entre Paris et le désert, les échelons manquants : les métropoles régionales d'équilibre. Les politiques urbaines s'inspirent alors des outils solidement éprouvés par la décentralisation industrielle, même s'ils prennent plutôt la forme de documents d'urbanisme. D'un côté, pour lutter contre la congestion parisienne, est mis en place un Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (S.D.A.U.), qui limite la croissance démographique de la région capitale à



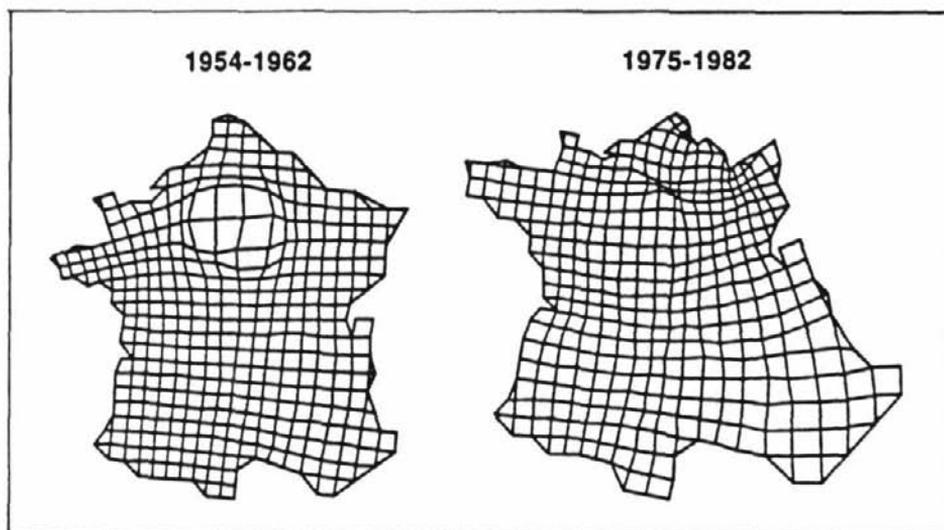
Carte 2.- Les principales villes attractives et les ressorts d'influence. 1963

Mais la croissance démographique et l'urbanisation ont leur propre dynamique, qui ne rentrent pas forcément dans les schémas d'aménagement des grandes zones définies par les technocrates parisiens. Les élus locaux s'émeuvent de la prééminence de la notion d'espace polarisé sur de grandes villes pour opérer le rééquilibrage du territoire. Le retour de balancier se concrétise par la politique des villes moyennes, qui retrouve la justification première de l'aménagement du territoire, le droit de « vivre au pays », avec une composante de peuplement équilibré clairement affirmée. La politique menée, qui prend la forme de contrats et se multiplie sur les petites villes et les « pays », traite surtout les éléments de cadre de vie urbains et relègue au second plan les stratégies de compétitivité économique. Cette deuxième phase des politiques urbaines menées par la DATAR rompt ainsi avec la logique propre de cette administration et renoue avec l'idée d'une répartition équilibrée des hommes et des activités, par le biais de la diffusion et non plus de la polarisation.

1975-1985 : La dynamique du peuplement, pivot de la dynamique économique régionale

Le recensement de 1975, et surtout celui de 1982, mettent en lumière le véritable renversement migratoire opéré par les Français sur l'espace national. En quelque sorte, les comportements de la population ont pris de vitesse les politiques spatiales et brouillé les cartes de l'action publique. La crise industrielle est venue déstabiliser encore plus les stratégies traditionnelles d'intervention sur l'espace.

Les Français ont quitté massivement les agglomérations pour se localiser dans l'espace péri-urbain, puis dans des espaces ruraux de plus en plus éloignés des villes. L'arc nord-est de forte densité de peuplement connaît un solde migratoire négatif, alors que les régions du Sud, et dans une moindre mesure, de l'Ouest connaissent une forte attractivité migratoire. Par ailleurs, la contraction des emplois assèche les réserves de croissance à répartir sur les régions.



Carte 4.- Bilan migratoire

Le choc du recensement de 1982, combiné à l'absence de discours d'aménagement du territoire, fait que l'analyse de l'espace se résume à une équation simple où le peuplement sert de pivot : la dynamique migratoire est considérée comme l'indicateur privilégié pour comprendre la dynamique économique régionale. Toutes les études menées pendant cette période traduisent le désarroi idéologique de l'aménagement du territoire et versent dans une technicité statistique qui se résume à des corrélations ou à des analyses en composante principale d'indicateurs régionaux. La méthode d'analyse en structure et résidu, appliquée à l'espace régional, en est le symbole. Cette tendance correspond aussi à la montée de légitimité de la région et à son statut nouveau de collectivité territoriale.

L'agglomération se retire lentement du paysage de l'aménagement du territoire et l'outil privilégié de la DATAR devient le contrat de plan Etat-Région.

De la notion de répartition à la notion de qualification du territoire

À l'orée du X^e Plan, la transformation contemporaine des manières de produire et d'échanger et l'ouverture européenne modifient fondamentalement la perception de l'espace par l'aménagement du territoire.

À l'objectif d'équilibre du territoire, se substitue l'objectif de compétitivité des espaces français dans la concurrence européenne. Or, dans une économie mondiale, où les tâches productives sont de plus en plus intellectuelles et les manières d'échanger de plus en plus rapides et adaptables, la ressource territoriale critique n'est plus la main-d'œuvre banale dans une approche quantitative de mobilisation générale, mais la main-d'œuvre la plus qualifiée et flexible. Dans ce contexte, les équipements liés à la « ressource immatérielle » (universités, centres de recherche, centres de transferts technologiques) et les fonctions tertiaires supérieures deviennent des éléments déterminants de localisation.

Ce mouvement donne automatiquement une prime à la ville, notamment à la ville d'une certaine taille. Celle-ci ne bénéficie alors plus seulement d'économies d'agglomération, mais aussi d'« économies de connexion », qui la situent d'emblée à la tête de réseaux de production et d'échanges internationalisés. Mais ces réseaux immatériels jouent plus sur le temps que sur l'espace. Les villes sont reliées entre elles au sein de l'espace français, européen ou mondial et n'ont que faire de leur arrière-pays. L'aménagement du territoire doit donc jouer différemment de la notion de solidarité spatiale : il ne s'agit plus de répartir le peuplement sur l'espace, mais d'éviter les ruptures spatiales entre les métropoles, et même des portions d'entre elles, avec les espaces proches, en jouant justement sur le fonctionnement contemporain de l'économie en réseaux.

Beaucoup de notions et d'analyses puisent dans les concepts mis au point à l'époque des métropoles d'équilibre, mais le constat joue cette fois à rebours. Tout d'abord, la notion d'armature hiérarchisée n'est plus avancée; c'est celle de réseau de villes qui prend sa place, à l'échelle régionale ou européenne. Ensuite, l'effet entraînant des pôles de croissance n'est plus mis en avant. Il s'agit, au contraire, de prendre acte du risque de « métropolisation » du territoire, d'éviter la concentration des fonctions rares de l'économie dans un certain nombre de pôles, dont on sait qu'ils sont déconnectés de leur bassin d'emploi ou de leur région.

En effet, si la ville est par essence située à un entrecroisement de réseaux permettant la circulation des richesses et des savoirs, elle ne doit pas obligatoirement être grande

pour en cumuler un certain nombre. Mais se brancher sur des réseaux d'enseignement ou de recherche, de savoir-faire technique ou de «marketing», d'innovation ou de création suppose l'existence d'un milieu local suffisamment dense et organisé, non seulement pour susciter, mais aussi pour démultiplier territorialement les effets de ces connections.

Nous le voyons bien, dans ce contexte nouveau, la logique de répartition équitable du peuplement urbain sur l'espace s'efface totalement devant une logique nouvelle de qualification générale des territoires urbains de manière à leur permettre de se constituer en milieux assez denses pour se brancher sur les réseaux économiques en cours de constitution.

A une conception zonale et extensive de la localisation de la ressource humaine, se substitue donc une analyse en termes de réticulations et d'intensités. La doctrine de l'aménagement du territoire s'invente, aujourd'hui, autour de ces notions. Dans le même temps, de nouveaux outils d'intervention en direction des villes sont mis au point : les chartes d'objectifs pour les grandes agglomérations et les contrats de réseaux de villes pour les villes moyennes et petites.