

Les collectivités locales et l'Etat, acteurs du développement

TABLE RONDE

présidée par Jacques SALLOIS, avec Alain BUCAILLE, Paul ALLIES, Yves GUERMOND, Alain LIPIETZ, Thérèse SAINT-JULIEN, M. NAULT, Henri PUJAS.

J. SALLOIS

Il ne peut y avoir de politique d'aménagement du territoire solide et forte sans un minimum d'outils d'analyse, fondant une analyse, une observation quelque peu consensuelle du territoire. Je souhaiterais que nous posions la question de savoir si, aujourd'hui, cette construction est possible comme elle l'a été à d'autres époques, et notamment à l'époque de la création même de cette politique en France, et des Institutions qui ont pour mission de la promouvoir.

Pensez-vous que, aujourd'hui, les géographes, les économistes, les politologues sont à même de construire cette représentation du territoire, cette explication du territoire, cohérente, simple, efficace, dont on a besoin, même si on ne sait pas très bien formuler les questions ?

A. LIPIETZ

Il y a plusieurs espaces auxquels on peut penser : l'espace régional, l'espace national ou l'espace international.

Je voudrais mettre en garde contre un dogme qui s'est insinué puis imposé, selon lequel l'espace national n'a plus grand intérêt, les grands choix économiques se décidant à l'échelle internationale tandis que, au-dessous, le niveau régional permet encore d'intervenir pour la régulation du social. Au modèle des années 50-60 où l'Etat prétendait tout faire, s'occuper du développement du pays, de son insertion internationale et de l'aménagement du territoire, s'est substituée, petit à petit, l'idée que l'Etat ne peut rien faire, que l'intérêt international dicte tout et que, au niveau régional, on peut encore bricoler pour amortir les coups.

Je crois qu'une telle conception est extrêmement dangereuse. Elle revient plus ou moins à généraliser le système des petits pots de terre mis les uns à côté des autres dans un grand sac avec, en plus, quelques gros pots de fer au milieu du sac. Il me paraît très difficile d'avoir une politique régionale, voulue par la région elle-même, si elle est branchée *directement* sur l'espace international. S'il n'y a pas des formes de péréquation à l'intérieur de l'ensemble des régions optant globalement pour un même type de compromis — même niveau de salaires, mêmes conventions collectives, mêmes maxima de travail — les régions se trouveront en concurrence et ne pourront même pas poursuivre les buts spécifiques qu'elles seraient en mesure de viser dans un cadre plus harmonieux.

Cela ne veut absolument pas dire qu'il faut revenir à l'ancien système. Dans les années qui viennent, la possibilité de créer des emplois, de fournir à chacun des individus, et des petits groupes, une place reconquise dans la cité, dépendra de moins en moins, en proportion, de ce que créeront les entreprises classiques ou les administrations ; mais, de plus en plus, de ce que les groupes eux-mêmes pourront créer ou faire créer. Je pense que nous irons, dans la mesure où ni l'industrie, ni le tertiaire ne créeront plus d'emplois salariés, et où la demande d'activité continuera à s'élargir, vers la nécessité de formes d'auto-création d'activités sociales. Il est bien évident qu'elles auront besoin de subventions et qu'elles auront, donc, besoin de formes contractuelles de rapports avec un espace politique pour être efficace.

En ce sens, on ira vers plus de mobilisation de l'espace régional et, par là, moins de national si on compare aux années 50-60. Mais cette nécessité de la région comme forme d'appareil du développement autonome ne permet absolument pas de conclure à une évolution vers des régions concurrentielles, surtout dans un espace international ouvert.

P. ALLIES

Ce qui me gêne dans ce que dit Lipietz, ce n'est pas tant le contenu que le point de départ, selon lequel l'autonomie des régions doit être limitée, sans quoi la déstabilisation des politiques nationales les mettrait trop directement en concurrence.

Le mal est plus grand qu'on ne le dit. J'ai le sentiment que nous vivons la fin de l'Etat territorial sous sa forme nationale, que les tendances qui ont accompagné cet Etat national, cet Etat représentatif, avec une forte territorialité de la représentation, sont épuisées avec ceux qui les ont accompagnées et supportées ; que toutes ces notions sont, de fait, aujourd'hui, totalement remises en cause, et pas seulement pour des raisons idéologiques ou politiques. On assiste à la fin de la validité de l'Etat national, du territoire national comme point de repère, comme point d'appui pour des politiques d'aménagement ; toute la question est de savoir par quoi peuvent être relayées ces politiques et ces références territoriales.

De ce point de vue, la décentralisation et la question de la région me semblent très importantes. Je crois qu'il faut admettre une concurrence ouverte et forte dans les régions. Je ne vois pas comment, aujourd'hui, l'Etat, la DATAR ou toutes les administrations articulées sur l'international pourront avoir les politiques qu'ils essaient d'avoir depuis les années 60, et qui n'ont pas abouti à colmater la crise. Le problème est bien de savoir si les collectivités locales, les institutions, les forces politiques, le système politique local sont à même de faire en sorte qu'une nouvelle visibilité territoriale émerge dans ce processus de recomposition territoriale. Je crois que, en effet, ce processus de recomposition sera directement articulé sur l'international. Le problème est ailleurs.

Quels sont les couples de collectivités territoriales qui vont faire émerger cette nouvelle légitimité territoriale ? On peut craindre que la réforme de la décentralisation en France soit compromise par l'importance qu'elle donne au département. Le département a été, est et restera l'institution pivot d'une gestion aménageuse ou de redistribution étatique nationale du territoire et des ressources.

On aurait intérêt à penser en couples beaucoup plus performants et productifs pour l'espace : par exemple la région et la ville-centre. De ce point de vue, on peut très bien imaginer, pour les dix années à venir, que se reconstituent des logiques territoriales qui ne seront pas les logiques étatiques nationales : une logique du Sud par exemple, où le couple structurant pourrait être la région et certaines villes-centres.

Nous allons vivre, pour longtemps je crois, une dissociation entre la logique du territoire qui est une logique publique, institutionnelle,

étatique, avec reterritorialisation pilotée, maîtrisée (on peut l'espérer) par les collectivités locales, et, d'autre part, des logiques de firmes qui, elles, sont des logiques délocalisées. Le problème est de savoir comment des institutions, des groupes, des stratégies peuvent tenir les deux bouts de la chaîne.

M. NAULT

L'aménagement du territoire reste une prérogative de l'Etat, mais qui peut, maintenant, être accompagnée, et parfois amendée, par l'action d'autorités qui sont plus proches des réalités locales, plus proches du terrain, plus proches du monde de la production, plus proches de l'ensemble culturel. Ce sera le grand mérite de la décentralisation, mais d'une décentralisation réussie.

H. PUJAS

On en est, actuellement, dans le domaine industriel, à une sorte de bifurcation qui peut nous conduire, sur le plan de l'organisation de l'industrie, vers deux directions : soit une sorte de renouveau du fordisme sous une autre forme, les entreprises recherchant avec les techniques nouvelles de télé-travail, une revalorisation du taux de profit dans le cadre d'un système entièrement programmé à l'avance ; soit en favorisant l'émergence de nouveaux modes de pensée, qui sont encore à trouver. Par exemple, peut-on dire comme Jean-Paul Ferrier que, peut-être, grâce à l'informatique, en particulier la micro-informatique, dans certains cas on passe du travail à l'œuvre, on arrive à un nouveau Moyen Age ? Les relations internes à l'entreprise vont-elles changer ?

D'autre part, on a longtemps insisté sur le fait que les entreprises étaient très coupées du reste du milieu régional. Or même les plus grandes entreprises sont obligées de développer des échanges inter-industriels, de faire appel à tout un réseau et elles s'insèrent dans un réseau régional, elles ne peuvent plus vivre à l'écart du réseau régional.

Troisième évolution, celle de la place du travail dans la société : avec le développement actuel des nouvelles technologies, la production et un développement de cette production pourront être assurés, à terme, avec un tiers seulement de la population active actuelle. On va inévitablement vers une société à deux vitesses, vers un phénomène de rejet d'une partie de la population active, qui ne trouvera pas réellement place dans l'entreprise.

C'est peut-être l'occasion de se rendre compte que ce n'est pas dans l'entreprise que tout se passe ou que tout se passera dans les années

à venir ; la créativité pourra se manifester, et se manifeste déjà, au dehors de l'entreprise, dans des associations diverses, dans les services et parmi les jeunes et grâce à la micro-informatique.

Ce développement de la créativité individuelle en dehors de l'entreprise est un nouveau champ d'étude. Dans ce domaine, le cadre régional et territorial est très important, parce qu'on va d'une société à espace « éclaté », celle des vingt dernières années, à une sorte de regroupement de l'espace. Le territoire localisé est de plus en plus un élément de recomposition de cette activité autour de toute une série de services hors de l'entreprise.

En fait, la relation de convivialité peut s'établir dans le territoire. Dans la période précédente, on a eu peut-être trop l'habitude, dans beaucoup de milieux, de raisonner sur l'entreprise alors que la transformation de la société passe peut-être essentiellement par le territoire. Les géographes pourraient ici nous aider. Le travail des géographes n'est pas seulement de faire des cartes, c'est aussi d'analyser comment se produisent et se diffusent les processus spatiaux, c'est-à-dire comment l'évolution de la société se fait dans le cadre des relations dans un espace donné.

A. BUCAILLE

Je voudrais apporter un témoignage sur le problème de la formation économique régionale ou localisée. Il me semble que les géographes peuvent contribuer à éclairer un certain nombre de débats, d'abord parce qu'ils peuvent, peut-être plus que d'autres, manier le mariage de l'information quantifiée et des études précises, parce qu'ils peuvent dresser des corrélations que d'autres, en raison de leur position, sont peut-être moins en situation de faire, parce qu'ils peuvent placer leurs analyses en termes de durée, aller du court terme au moyen terme, voire à la longue durée.

L'information économique à caractère territorial est quelque chose d'important, bien que, en France, l'appareil statistique et l'appareil d'études ne semblent pas toujours à même de sérier les phénomènes les plus profonds, ou d'attirer l'attention des décideurs de l'action économique sur les problèmes les plus importants : c'est un premier souci.

Le deuxième touche au développement des nouvelles technologies, à l'essor des marchés, etc. : traitement des données et cartographie automatique permettant de poser certaines questions en termes nouveaux, et de le faire savoir. Ce n'est sans doute pas par hasard que, pour la première année, le rapport de l'INSEE comporte à la fois des cartes européennes et des analyses de la géographie économique et sociale de la France en termes de zones d'emploi... C'est bien parce que ces deux données influencent la manière dont on peut essayer de décrire, en tous cas en termes industriels, la géographie, jusqu'ici sous-employée peut-être.

Le troisième voudrait éclairer, par un témoignage extérieur, les difficultés d'appréhension de problèmes globaux de l'industrie. Si l'on veut analyser les 2 ou 300 grandes sociétés opérant en France, il est tentant d'avoir une confrontation avec ces sociétés ou avec leurs bailleurs de fonds, de lire dans les statistiques ce que ces sociétés peuvent devenir. Mais il faut avoir des méthodes d'observation adaptées à la réalité du tissu différencié que l'on veut observer, et ne pas se contenter d'affirmations générales, qu'on suppose, le « bon sens » aidant, valides sur l'ensemble du territoire. Or, pour apprécier la manière dont le développement de la productique et de la micro-électronique dans les produits, ou le développement de la fonction commerciale, interfèrent avec le développement, nous sommes amenés au Ministère de l'Industrie à faire des études approfondies, portant sur 3 500 entreprises, afin de cerner comment ce problème se vit au travers de ces disparités territoriales, de ces disparités de branches, de ces disparités de comportement.

Pour être sérieux, c'est-à-dire pour savoir effectivement de quoi l'on parle en termes à la fois statistiques et dynamiques, il faut des capacités d'étude et une solidité dans les études, qui sont très loin de ce que l'on pouvait se permettre il y a dix ou vingt ans sur des sujets similaires.

Certains sujets importants peuvent être appréhendés depuis un niveau central ; je souhaite que dans ce cas les informations en soient diffusées pour qu'elles puissent être utilisées localement. Mais sur d'autres sujets, tout aussi importants, il faut savoir avoir des approches beaucoup plus localisées pour comprendre. En voici deux exemples :

- Nous ne sommes pas capables de comprendre ce qu'est la formation à la vente, en France, sans étude dans une région donnée, extrêmement localisée. Nous ne sommes pas capables de porter un jugement, même si nous sommes convaincus que les problèmes de maîtrise de la fonction commerciale dans une entreprise sont au moins aussi importants que les problèmes de technologie. Sans faire une étude fine de comportements, de pertinence des messages, de qualité de la formation.
- De même, sur la transmission d'entreprises, nous considérons aujourd'hui, au-delà d'un certain nombre de phénomènes évidents que l'on ressasse trop souvent, que pour savoir quel est le véritable enjeu industriel de la transmission d'entreprises, il faut concrètement aller voir quelles sont les entreprises qui se transmettent.

Ces deux types de problèmes ne sont pas, à mon avis, analysables au niveau national.

Th. SAINT-JULIEN

L'opposition du national au local ne me paraît pas pertinente.

Il n'y a pas d'espaces géographiques indépendamment des sociétés qui les habitent. Mais, dès lors que les sociétés entreprennent la maîtrise d'un espace, l'organisent et en assurent les interactions, alors émergent des systèmes spatiaux à la fois dépendants, certes, des sociétés qui les génèrent, mais qui tendent pourtant à prendre une certaine autonomie à leur égard. La preuve en est que des systèmes spatiaux perdurent, survivant aux conditions économiques qui les ont générés, et dont les structures sociales nouvelles ne savent que faire...

Ces inerties des systèmes spatiaux, cette relative autonomie qu'ils développent, sont une dimension de l'organisation de l'espace à prendre en considération même si elle nous gêne, même si elle est très difficile à traiter, même si elle n'entre pas dans les grandes théories, même si on n'en connaît pas le mode de fonctionnement.

Or ces systèmes spatiaux se manifestent et fonctionnent constamment et simultanément à plusieurs échelles.

Aussi est-il imprudent de dire, par exemple, que l'émergence du niveau régional, ou les systèmes spatiaux régionaux, résultent d'une évolution très récente. Il y a une trentaine d'années déjà, c'est la prise de conscience de l'existence des systèmes spatiaux, avec toutes les inconnues et tous les problèmes que posait cette existence, qui a été à l'origine des premières mesures d'aménagement du territoire. Après tout, les Bretons ont fait autant que Jean-François Gravier.

Aujourd'hui, des recompositions s'opèrent dans l'espace national. Mais il me paraît extrêmement dommageable pour l'action d'imaginer qu'il n'y a pas coexistence et interaction dynamiques entre ces différents systèmes spatiaux que l'on peut cerner à différentes échelles : il ne faudrait pas se cacher derrière une formule trop simple et trop rapide qui opposerait le local au national. Tout ce qui a été dit dans ce colloque tend à prouver que les problèmes qui se sont posés quand on a envisagé l'aménagement du territoire au niveau national, problèmes d'hétérogénéité, de dissymétrie, de domination, etc., devront aussi être analysés par les régions. A l'intérieur des régions, les disparités et les processus spatiaux ont tout autant d'importance.

A. LIPIETZ

Je suis tout à fait d'accord avec la remarque qui vient d'être faite. Le fond de la question est le suivant : y a-t-il, y aura-t-il dans les années à venir, face aux forces de la régulation par le marché, face aux forces du privé, face aux forces des multi-nationales ou multi-régionales, des instances d'autorité, des instances de souveraineté capables de fixer un cadre en fonction de compromis sociaux passés ? Voilà la seule ques-

tion. A la limite, la question de savoir à quel niveau cela doit exister est presque une question secondaire.

Veut-on des régions autonomes ou indépendantes ? Veut-on la France ? Veut-on l'Europe ? Y a-t-il une instance de souveraineté sanctionnant les compromis sociaux ? Qu'on le dise en effaçant la nation devant la région ou la nation devant l'Europe, peu importe. La question est de savoir s'il y aura encore quelque chose comme la péréquation du coût de l'électricité, comme une durée maximum du travail, ou bien si chaque nation, chaque région, chaque département, chaque commune et chaque quartier de communes pourra faire la guerre contre les autres en offrant à des entreprises, pour avoir des emplois, toutes les dérogations possibles et imaginables.

P. ALLIES

Le problème est celui du pouvoir, d'un nouveau niveau de pouvoir à partir duquel peuvent se reconstituer des logiques sociales, territoriales, économiques, etc. Les débats avec les néo-libéraux ne sont pas sur la logique du marché. Dans certaines de leurs conceptions radicales, le marché serait une absence de pouvoir, il serait bon comme régulateur parce qu'il n'y aurait pas de pouvoir du tout.

Nous assistons à la fin de deux siècles de formation de la souveraineté territoriale, dont on a épuisé tous les modèles. Ou bien l'on estime qu'il y a des facteurs suffisants pour interrompre ce dispositif d'internationalisation, ou bien on associe les tendances convergentes entre l'internationalisation de la production et des échanges et la centralisation au niveau multi-national, y compris en matière de décisions politiques. Dans ce cas, il faut essayer de trouver des niveaux qui permettraient des alliances, des coopérations, des rapports de force qui reconstitueraient un pouvoir territorial : c'est au niveau local qu'on les trouvera, non au national.

La mobilisation d'accords sociaux est possible au niveau des régions, parce qu'il y a des dimensions qui ne sont pas seulement économiques, qui ne sont pas que de compromis entre institutions territoriales et entreprises, qui permettent de faire émerger la région comme un niveau territorial visible.

Tout pouvoir suppose des représentations territoriales.

H. PUJAS

J.F. Gravier était porteur d'une idée très simple. Ce qui me frappe aujourd'hui c'est cette sorte de dichotomie entre la complexité et la finesse des analyses et le besoin impératif que l'on a d'idées simples.

Th. SAINT-JULIEN

Une grande partie de l'aménagement d'un territoire s'est exprimée effectivement, dans les trente dernières années, par des politiques qui ont été mises en œuvre sur le plan national. Nul ne niera le rôle de tous ceux qui, comme Gravier, ont essayé de penser des politiques au niveau national, ni que Gravier ait été le père d'une image très séduisante, qui donnait une certaine image des disparités sur le territoire français. Mais sa longévité est au moins autant due au fait que c'était une image qui permettait à toutes les régions, sans distinction et sans limite, de penser qu'elles étaient pillées par Paris et donc que le pouvoir central était tenu, dans tous les moments et dans toutes les situations, de les aider. Je pense que, encore aujourd'hui, toutes les régions, hors l'Ile-de-France, peuvent s'approprier l'image de Jean-François Gravier.

L'image du « Paris et du désert français » n'a pourtant aujourd'hui plus de fondement. Le voulait-on vraiment ? En tous cas, les politiques y ont aidé, il y a eu véritablement un renforcement, en France, des métropoles qui suivaient Paris.

Mais ce renforcement ne s'est pas accompagné d'une concentration urbaine sur le modèle que l'on avait connu jusque vers la fin des années 60, c'est-à-dire avec une densification croissante et très serrée des tissus urbains. La « métropolisation » qui a eu lieu, qui va se continuer, apparaît assez sélective du point de vue de la population qu'elle capte, et s'opère d'une manière qui est beaucoup plus desserrée que l'urbanisation des décennies précédentes. L'aire urbaine de ces métropoles devient extrêmement vaste, avec une zone « péri-urbaine » de plus en plus large, en interaction complète avec l'ensemble de la métropole, mais qui n'a plus exactement les caractères d'habitat et de mode de vie de la ville-centre traditionnelle ni, non plus, les caractères de l'habitat et des modes de vie des zones rurales fragiles. Parallèlement, la fragilisation de certaines zones rurales va vraisemblablement se poursuivre, dans les régions qui n'ont pas d'activités de substitution (il y a des régions de montagne qui ont trouvé des solutions de substitution).

D'autre part, dans les débuts de l'aménagement du territoire, la DATAR était confrontée au très grave problème de la dissymétrie. On parlait d'une France riche, urbaine et industrielle, à l'Est et au Nord, et d'une France pauvre, à l'Ouest et au Sud-Ouest. Cette opposition s'est beaucoup affaiblie, et rien ne paraît devoir faire qu'elle ne continue pas de s'affaiblir. Ce n'est donc plus un clivage très pertinent pour agir. D'ailleurs, si j'en juge par les opérations entreprises par la DATAR dès à présent, il n'entre plus effectivement dans le schéma.

Enfin, si l'on parle d'aménagement du territoire pour réduire les déséquilibres, on peut aussi se poser la question : quels déséquilibres et par

rapport à quoi ? Si c'est l'équilibre au sens des niveaux de vie ou des modes de vie des populations, réduire les inégalités sociales est bien une légitimité de l'aménagement du territoire. Mais il peut aussi y avoir des fonctions de régulation en vue d'une plus grande efficacité économique, et qui supposent des différences spatiales accusées.

Y. GUERMOND

Je suis désolé de ne pas avoir aussi simple à dire que « Paris et le désert français » : on est toujours à la recherche de grandes hypothèses simplificatrices. Les élus locaux ou, peut-être les journalistes, attendent des chercheurs qu'ils mettent au point une batterie d'indicateurs du retard régional de leur région, de manière à leur fournir des arguments pour pouvoir, à l'aide de ces indicateurs bien choisis, obtenir des aides publiques. Cela explique peut-être qu'ils soient parfois déçus ou surpris par la finesse de certaines analyses. C'est pourtant là que se trouve l'essentiel du travail à faire en ce moment : des analyses précises de la façon dont la crise joue un rôle dans un territoire donné.

En pratique, la modification du système industriel provoque la suppression d'un certain nombre d'emplois ; il est très important de voir comment ces suppressions d'emplois réagissent localement sur les emplois induits, parce qu'intervient tout un mécanisme de régulation sociale, de transferts nationaux lorsqu'il y a des suppressions d'emplois : systèmes de pré-retraite, diverses primes. Ces transferts limitent, statistiquement, la crise régionale si bien que l'on n'arrive pas, dans la situation actuelle, à mettre sur pied des modèles de développement analogues aux théories de la croissance qui se sont développées dans les années précédentes.

En d'autres termes, on a l'impression que, sur le plan théorique, les économistes et les géographes maîtrisent moins bien le processus de la décroissance qu'ils n'ont maîtrisé le processus de croissance, probablement parce qu'il est moins simple, parce que le système régional encaisse une partie de la crise sous la forme d'un appauvrissement généralisé des activités de service, des commerces, sous une forme de perte d'efficacité des services collectifs qui continuent de tourner.

Tout cela impose que l'on se dote d'instruments de mesure de la façon dont la crise frappe réellement le tissu régional sans que cela se voie nécessairement sur le plan statistique.

Si l'on n'a plus « Paris et désert français », tant mieux et merci la DATAR ; on en a pris conscience et on a atténué les disparités. Mais on en crée d'autres. Un ouvrage récent a montré que les régions de France qui ont bénéficié des investissements les plus faibles au cours de VII^e plan sont les régions péri-parisiennes ; c'est le désert de la périphérie parisienne. Une fois que la DATAR y aura remédié, ce sont les régions du Sud qui protesteront...