



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Aménagement rural et concentration urbaine

J.-M. Roux

Citer ce document / Cite this document :

Roux J.-M. Aménagement rural et concentration urbaine. In: Économie rurale. N°96, 1973. Le rôle des économistes ruraux. pp. 69-77;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1973.2218>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1973_num_96_1_2218

Fichier pdf généré le 08/05/2018

Résumé

L'optimisation des décisions économiques dans l'espace géographique est très incertaine : d'une part les critères de cette optimisation (développement régional, rentabilité des entreprises, cadre de vie...) ne sont pas clairement définis ni pondérés ; d'autre part le passage entre les systèmes décrits par l'économie spatiale et le territoire concret reste hasardeux.

L'aménagement, et plus généralement les bouleversements de l'occupation de notre territoire, ne sont donc pas seulement les produits d'un système économique contraignant (infrastructuel), mais aussi d'idéologies et de cultures souvent désaccordées ou asynchrones par rapport au système.

Une action de développement du milieu rural se heurte donc à l'insuffisance des connaissances socio-économiques sur l'espace, et une croyance généralisée, du moins parmi la technosstructure responsable, à la croissance inéluctable des métropoles, prioritaires au niveau des crédits et des efforts.

Les économistes ruraux, en s'enfermant dans la seule étude de l'agriculture, encouragent ce mouvement.

Abstract

Rural planning and growth of the metropolis - The optimisation of economic proposals made in geographical space remains very uncertain : on the one hand, the criteria of this optimisation, i.e. regional development, profit of firms, life space, have not been clearly defined or well thought out ; on the other hand, the transition from systems described by regional science to actual land is still speculative.

Planning and more generally upheavals in use of land are the results not only of inhibiting economic infrastructures but also of an ideology and culture often incongruent and asynchronous with the economic system.

Rural development programs are impeded by an insufficient knowledge of socio-economic aspects of space as well as a widespread belief, at least among the responsible technocracy, in the unavoidable growth of the metropolis, for which credits and efforts are provided in priority.

Rural economists, by limiting their research to agriculture encourage this situation.

AMENAGEMENT RURAL ET CONCENTRATION URBAINE

par Jean-Michel ROUX

AREA (1)

L'optimisation des décisions économiques dans l'espace géographique est très incertaine : d'une part les critères de cette optimisation (développement régional, rentabilité des entreprises, cadre de vie...) ne sont pas clairement définis ni pondérés ; d'autre part le passage entre les systèmes décrits par l'économie spatiale et le territoire concret reste hasardeux.

L'aménagement, et plus généralement les bouleversements de l'occupation de notre territoire, ne sont donc pas seulement les produits d'un système économique contraignant (infrastructuel), mais aussi d'idéologies et de cultures souvent désaccordées ou asynchrones par rapport au système.

Une action de développement du milieu rural se heurte donc à l'insuffisance des connaissances socio-économiques sur l'espace, et une croyance généralisée, du moins parmi la technocratie responsable, à la croissance inéluctable des métropoles, prioritaires au niveau des crédits et des efforts.

Les économistes ruraux, en s'enfermant dans la seule étude de l'agriculture, encouragent ce mouvement.

Rural planning and growth of the metropolis

The optimisation of economic proposals made in geographical space remains very uncertain : on the one hand, the criteria of this optimisation, i.e. regional development, profit of firms, life space, have not been clearly defined or well thought out ; on the other hand, the transition from systems described by regional science to actual land is still speculative.

Planning and more generally upheavals in use of land are the results not only of inhibiting economic infrastructures but also of an ideology and culture often incongruent and asynchronous with the economic system.

Rural development programs are impeded by an insufficient knowledge of socio-economic aspects of space as well as a widespread belief, at least among the responsible technocracy, in the unavoidable growth of the metropolis, for which credits and efforts are provided in priority.

Rural economists, by limiting their research to agriculture encourage this situation.

Les documents français de planification régionale opposent moins, désormais, le rural à l'urbain, que les campagnes et les petites villes aux agglomérations et régions urbaines denses. Pour simplifier, on dira que les premières font l'objet des Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) et les secondes des Plans d'Aménagement Rural (PAR). Entre les deux s'étend la zone franche des villes moyennes. Je ne chercherai à préciser les frontières d'aucune dans mon intervention. Je me tiendrai à cette définition grossière.

En ce qui concerne la répartition de la population, des équipements, des investissements, il existe une concurrence de fait entre ces deux grandes catégories de systèmes spatiaux. Ce phénomène est très violent en France depuis quelques décennies. Il se caractérise par une vive concentration des personnes et des activités,

non seulement vers les zones urbaines, mais encore à l'intérieur de celles-ci, vers les centres métropolitains. Il est cohérent avec les conclusions et les propositions de la plupart des études et des opérations d'aménagement. Comme, au surplus, la majorité de la population est très sensibilisée à ces transformations de notre pays, il paraîtrait essentiel qu'une analyse des mouvements de concentration urbaine, de leurs causes, de leurs effets, de leur ampleur, soit entreprise. En France, ce projet ne suscite guère de vocations, au moins au niveau des universités et des grands organismes de recherche. Il reste sous-jacent à de nombreuses études d'aménagement, empiriques et utilitaires, alors qu'il existe ailleurs, dans les pays anglo-saxons ou en Europe de l'Est, des écoles beaucoup plus vivantes « d'économie spatiale », de « science régionale », ou de « planification régionale ».

(1) Atelier de recherche et d'études d'aménagement (AREA), 28, rue Barbet-de-Jouy, 75007 Paris.

Ces disciplines sont ambiguës, en ce sens qu'elles cumulent sans trop de scrupules épistémologiques des observations scientifiques de la réalité, des prévisions tendanciennes, des jugements normatifs et des propositions d'intervention, le tout dans une grande confusion de sciences constituées (économie, sociologie, géographie, etc...) et de méthodes (statiques ou dynamiques, littéraires ou mathématiques). Mais il est certain que le champ d'étude qu'elles ont choisi mériterait une plus grande attention. Il resterait d'ailleurs à savoir si les sciences humaines dans leur ensemble échappent jamais à ces imprécisions, même sous le couvert de leur institutionnalisation universitaire.

En abordant ces questions, le spécialiste du monde rural s'éloigne de la seule agriculture. Il étudie, ou plutôt s'efforce d'étudier (tant les moyens dont il dispose sont généralement médiocres), le milieu rural comme système spatial, plus ou moins ouvert. Il s'inscrit lui-même dans un projet de défense, ou de développement, des zones sur lesquelles il travaille. Il est urgent pour lui de fixer quelques limites à la rationalité économique ou sociologique des grandes villes, et de préciser les possibilités des milieux faiblement urbanisés dans la localisation des activités.

Sa perspective de départ n'est donc pas moins idéologique que celle de ses adversaires plus favorable à la concentration urbaine. Mais ses moyens étant considérablement moins élevés, et ses propositions n'ayant que fort peu de chance d'aboutir, il est rapidement mené, de sa position initiale d'aménageur, à une situation d'observateur critique : pourquoi et comment notre société s'urbanise-t-elle, et de telle ou telle façon ? Les réponses à cette question foisonnante sont loin d'être établies. Une attitude polémique conduit à déceler, dans le poids du système urbain, une infrastructure économique et démographique, mais aussi le rôle de nombreux responsables et spécialistes constituant la technocratie de l'urbanisme et les propagandistes d'une urbanisation concentrée. Ce sera l'objet de ma seconde partie. Il va de soi que ces réflexions sont des hypothèses de travail et non des conclusions fermes de recherches scientifiques. C'est bien pourquoi il serait urgent de mener ces dernières.

1. Croissance et concurrence des régions

Les documents d'aménagement sont généralement centrés sur des perspectives démographiques. C'est par exemple le décret du 28 mai 1968 qui fait obligation de commencer l'étude d'un SDAU par ces perspectives. De là, pour l'essentiel, on déduit les programmes d'équipement, de logement, d'emplois.

Chacun sait que les schémas d'aménagement ne sont guère tentés de modérer la croissance urbaine, dont on prévoit presque toujours en hypothèse moyenne, l'accé-

lération dans les 30 prochaines années. C'est surtout vrai dans les aires métropolitaines. Mais dans des villes plus modestes, une association implicite de la stagnation démographique avec la récession socio-économique oblige les responsables à faire preuve du même optimisme.

Ainsi, dans le SDAU de Vierzon, le projet de livre blanc (1970) constate une croissance démographique à peine supérieure à 1 % par an, sur les années 1962-1968. Les emplois stagnent pratiquement de 1954 à 1968, si bien que la croissance actuelle de la population risque encore de se ralentir. Les prévisions pour 1985, au contraire, adoptent comme hypothèse minimum le taux de croissance actuelle, et comme hypothèse forte un taux annuel de 3,3 %. Les prévisions moyennes comportent donc un doublement de la vitesse de croissance actuelle.

Cette étrange surenchère mènerait à une croissance démesurée de la population française, ainsi qu'à des investissements publics excessifs, si elle était partout suivie d'effets.

Néanmoins, à l'échelle locale ou régionale, chaque prévision urbaine est considérée comme plausible. Elle pose alors au spécialiste du milieu rural des problèmes inextricables, qui se résument ainsi :

— comment établir des plans d'aménagement cohérents avec l'ensemble des programmes régionaux, sans prévoir une diminution rapide de la population des campagnes, des crédits qui leur sont alloués, et du niveau de leurs services ?

Ainsi, en même temps qu'on met à l'étude des programmes coordonnés d'aménagement rural (2), on doit s'interroger sur leurs chances d'être réalisés : ils seront toujours mis en concurrence avec des schémas urbains (3).

Le Commissariat Général du Plan note que « les villes de demain seront, non seulement plus peuplées qu'elles n'ont jamais été, mais que ce ne seront pas, à certains égards, les mêmes villes qu'aujourd'hui » (4). Du constat à la prise en charge, puis à l'accélération de ces tendances, il n'y a qu'un pas. Au cours du VI^e Plan, « le rôle d'entraînement des métropoles d'équilibre (...) sera facilité par la réalisation des équipements prioritaires d'infrastructure et d'accueil inscrits dans les différents schémas d'aménagement » (5). Ces efforts

(2) En plus de nombreuses études et programmes sectoriels, gérés par divers administrations ou organismes privés, le Ministère de l'Agriculture s'efforce de couvrir la France rurale et les petites villes d'une trame complète de plans d'aménagement. Il établit des synthèses régionales pour les régions de programmes, des programmes départementaux, et des plans d'aménagement rural proprement dit, au niveau de quelques cantons. Le début de ce travail n'est pas antérieur à 1968.

(3) Cette concurrence n'est pas trop forte dans la mesure où les programmes ruraux restent expérimentaux et de faible ampleur. Mais on connaît des plans plus ambitieux, et plus coûteux, mis en sommeil après confrontation avec des exigences régionales ou nationales de grandes agglomérations : c'est le cas, par exemple, des projets d'industrialisation du Perche.

(4) Plan et perspectives : les Villes - Armand Colin, 1970.

(5) Rapport VI^{ème} plan, commission des villes.

considérables ne laissent pas leur place aux agglomérations plus modestes (6), malgré quelques principes réaffirmés.

Ils écartent des possibilités d'implantation d'activités nouvelles et d'équipements rénovés dans les régions de faible densité urbaine, qui paraissent pourtant parfaitement rationnelles.

2. Déconcentration et décentralisation de l'économie

En restant très bref, on peut résumer quelques conclusions d'études récentes. Les quatre paragraphes qui suivent comportent des citations du programme pluriennal de travail de l'Atelier Central d'Etudes d'Aménagement Rural (7).

Industrie

L'implantation d'industries, en milieu faiblement urbanisé, dispose d'atouts non négligeables.

En effet, les entreprises modernes (publiques ou privées) unifient leurs administrations et leurs stratégies commerciales et financières. Mais elles cherchent aussi, souvent, à déconcentrer leurs établissements producteurs, tout en leur accordant une certaine autonomie de gestion.

— D'autre part, le réseau spatial idéal d'une grande firme (c'est-à-dire la carte de ses implantations géographiques et de leurs relations) est fort variable suivant son secteur et sa branche d'activité. Les nouvelles stratégies de déconcentration vont donc disperser sur le territoire des établissements de taille moyenne, qui n'auront aucun lien particulier avec leurs voisins immédiats, sinon l'utilisation en commun de certains services et équipements. Ils entretiendront au contraire des relations constantes avec des implantations éloignées (8).

— Pour ces raisons, le milieu rural paraît capable d'accueillir de nombreux investissements industriels. Il est assez peu encombré pour fournir des espaces bon marché et facilement accessibles. La dimension des zones industrielles doit être suffisante pour assurer aux entreprises un service minimum, et la densité de population rurale doit être assez forte pour garantir une main-d'œuvre abondante dans un rayon acceptable. Mais c'est encore le cas de la majorité du territoire français.

On constate en effet que l'industrie en milieu rural ne se résume pas à une poussière de petits établissements, ni à des branches en régression. Dans la France entière, 30 % des entreprises de plus de 200 salariés

décentralisés de 1962 à 1967 ont choisi de s'établir dans les communes de moins de 5.000 habitants. Ce chiffre n'est que de 25 % dans la période 1950-1962 (9). Que beaucoup de ces communes soient péri-urbaines ne doit pas faire négliger la réalité du phénomène, confirmée par des études exhaustives (10). Cette industrie rurale croît moins vite que celle des grandes villes, subit souvent la reconversion de secteurs archaïques. Néanmoins, elle se développe spontanément, sans les aides considérables accordées aux grandes zones industrielles urbaines. Nul doute qu'on pourrait lui donner encore une nouvelle impulsion.

L'agriculture

L'agriculture reste un secteur d'entraînement essentiel dans les campagnes, et continue à marcher son propre pas, hors du système industriel. Elle ne subit pas sans dommages, ni soubresauts, une concentration économique pourtant très inférieure à celle des grandes entreprises manufacturières. Le phénomène est mondial. Il ne suffit pas de s'en prendre à l'esprit routinier des paysans français.

Par contre, on peut constater que le niveau optimum de concentration agricole, c'est-à-dire, pour une part, de désertification rurale, est en rapport direct avec la définition de l'exploitation « rentable ou compétitive ». Cette dernière, on le sait, n'est qu'un artifice, soutenu par une politique d'aide à la paysannerie, et variable suivant les pays.

Tout milite donc pour une prise en compte, dans la politique agricole, d'objectifs tels que le cadre de vie ou la densité de population des campagnes, même au détriment de la croissance des exploitations. Les principes en sont maintenant clairement affirmés, même au niveau le plus élevé. Par contre, la pratique en reste embryonnaire, si on excepte des mesures comme l'aide à l'agriculture montagnarde.

Les services

Partout, vers des grandes villes, les Services sont engagés dans un processus de dégradation quantitative et qualitative. Peut-on briser le cycle : inefficience économique — baisse de la qualité des services — réduction de la demande (11) ?

Les enquêtes sectorielles dénoncent l'inefficacité économique des bureaux de poste, des écoles, des cars ruraux ainsi que le coût des réseaux et voiries, alors que toutes les études globales sur les finances locales révèlent une surprenante faiblesse des budgets publics de fonctionnement et d'investissement dans les communes rurales (12). Comment analyser cette contradiction ?

(9) Source : CREDOC.

(10) Cf. *L'industrialisation en milieu rural*, par le GEER-CERU - Ministère de l'Agriculture, 1970.

(11) Un exemple comme celui du Crédit Agricole est encourageant.

(12) Cf. par exemple : enquête pilote relative à l'aménagement et au développement des agglomérations rurales. Nations Unies. Commissions économiques pour l'Europe. Rapport Français, 1971.

(6) Cf. « Pour une politique des petites villes », par Claude BRUCLAIN. Analyse et prévision - Février 1972.

(7) Ministère de l'Agriculture (1972). Notre équipe a participé à la rédaction de ce texte.

(8) C'est dire que les principes de synergie entre usines proches, tout en constituant des optimums théoriques, sont loin d'être mis en pratique.

On reconnaît, naturellement, que le niveau des services ruraux est inférieur à celui des urbains. Mais il semble bien, aussi, que les besoins ruraux sont inférieurs aux urbains, si bien que l'équipement des campagnes, même optimum, serait moins coûteux.

On signalera encore que les calculs de rentabilité sur ces services restent micro-économiques. Les effets induits sont négligés. Cette incertitude est d'autant plus grande que les informations sur lesquelles on se fonde sont discutables. Les statistiques sur les transports, les emplois, les productions en milieu rural sont insuffisantes, sauf en ce qui concerne l'agriculture. Les comptabilités publiques ou semi-publiques qu'on utilise, ont une valeur analytique au moins douteuse.

Enfin, les analyses sérieuses de ces problèmes sont extrêmement rares : par exemple, il n'existe à notre connaissance en France, qu'une étude récente, sur les transports en milieu rural. Encore se résume-t-elle à une enquête régionale sur certains besoins (13).

Un aménagement des régions peu urbanisées

En conclusion d'un livre récent, Jacques Jung (14), après avoir examiné les limites que lui semble rencontrer toute croissance économique en milieu rural, fait sienne les propositions d'un rapport allemand, le plan Schiller : « Les véritables chances de développement industriel n'existent que lorsque la concentration est suffisante. Le coût des équipements minimum pour obtenir une croissance souhaitable de la puissance économique n'est raisonnablement supportable que pour une agglomération de dimension suffisante. Le pôle d'intervention doit rassembler au moins 20.000 habitants. Il ajoute qu'il s'agit de la population dont la distance temps est inférieure à 1/2 heure.

Mais si on applique cette définition à des campagnes françaises, où la vitesse moyenne d'un cycliste à moteur est de 30 km, c'est un cercle de 15 km de rayon autour de n'importe quel point, qu'on délimite comme unité d'aménagement. Là, dans une France rurale peuplée de 30 à 35 habitants au km², vivent en moyenne 24 à 28.000 personnes. Voulant fixer des bornes aux aménagés « rentables », l'auteur « banalise » tout le territoire. Ce résultat involontaire est bien entendu excessif. Il comporte cependant sa part de vérité.

Sans multiplier les conclusions positives, on décèle les possibilités d'une relance socio-économique de l'espace rural français (15). Or, malgré des efforts récents, qu'expriment par exemple les politiques cadres de la CNAT, ce mouvement reste bien modeste. Les trans-

formations de la France contemporaine conduisent à une occupation discontinue du territoire, alternant les campagnes « profondes », vidées de leurs habitants, parsemées d'oasis urbaines (les villes petites et moyennes) et les grandes régions métropolitaines (16). Doit-on voir là seulement une tendance irréversible de notre société, fruit des mécanismes économiques et du poids déterminant des villes ? Pourquoi les choix laissés par les incertitudes de l'analyse, en matière de localisation, sont-ils toujours tranchés en faveur d'implantations urbaines concentrées ? Quel est le facteur entraînant de cette évolution : dirigisme des aménageurs ou orientation spontanée de toutes les structures ?

Si on s'en remet à la sagesse populaire, les études et les programmes ne servent à rien ni a fortiori toutes les critiques qu'on en fait. Se résument-ils à quelques tartarinades décelant, puis encourageant les tendances diffuses de notre société ?

3. Pouvoir technocratique ou chœur tragique ?

La politique connue sous le titre général d'aménagement du territoire, accélère-t-elle ou accompagne-t-elle seulement le déménagement de la France ?

Qu'on puisse seulement poser la question révèle des lacunes graves dans nos connaissances. Nous ignorons presque tout de l'entraînement réciproque des différents investissements et équipements publics et privés, et de leurs effets sur la carte économique et humaine d'une région.

Toutefois, je pense qu'une part des modifications de notre paysage et de notre vie quotidienne n'est pas le simple résultat de microdécisions imperceptibles. Les actions volontaires et programmées prennent une importance croissante. Une telle affirmation participe naturellement de l'acte de foi, et peut-être d'une trop longue fréquentation de schémas dirigistes. Je me contenterai d'en résumer sommairement les arguments.

L'économie recense et développe un nombre limité de lois de fonctionnement de notre système : marché, profit, besoin de mieux-être, etc... Celles-ci s'adaptent, mais ne se confondent pas, avec l'extrême concentration urbaine. Cette dernière favorise bien certains intérêts, mais sans qu'on puisse expliquer pourquoi ils seraient, en France au moins, aussi décisifs.

Au delà de ces règles traditionnelles, par contre, il existe une recherche de la croissance urbanisée pour elle-même. Elle est défendue par la majorité des responsables de l'aménagement dans l'administration et quelques grandes sociétés, qui disposent de crédits croissants et considérables, rapportés à l'ensemble des inves-

(13) L'aménagement rural, une illusion économique. 1971 - Calmann Lévy.

(14) Transports régionaux des voyageurs, enquête auprès des ménages, Région Rhône-Alpes. OTAN OREAM, 1970.

(15) Appuyée, bien entendu, par tout un mouvement « néo archaïque » et par les contestataires d'une croissance sans limite : je ne parlerai plus de ces tendances, puisque je souhaite apprécier la tolérance du système économique actuel vis-à-vis d'un nouvel aménagement du territoire.

(16) Cf. « Le scénario de l'inacceptable » - l'OTAM-DATAR (1971) qui n'est, par contre, nullement invraisemblable.

tissements nationaux. Cette idéologie reste clandestine. La croissance urbaine, dont on vient de voir qu'elle est souvent surestimée, est rarement présentée comme une fin en soi. Il y a là, bien entendu, une contradiction. Si on analyse avec attention un certain nombre de programmes, on constate que les prévisions démographiques perdent, rapidement, au cours de l'exposé, leur caractère initial, pour devenir d'impérieuses obligations, auxquelles on doit soumettre les constructions de logements, les programmes de transport, les créations d'emplois.

Par exemple, en 1969, le Schéma Directeur de la Métropole Lyon-St-Etienne ne prévoit qu'une croissance « tendancielle » de l'agglomération lyonnaise : « la vocation industrielle » et tertiaire de Lyon amène à penser que la croissance démographique peut atteindre 2,05 à 2,1 % par an... 400.000 habitants environ s'installeront de manière diffuse autour de l'agglomération... et 450.000 habitants s'installeront dans les villes nouvelles ».

Mais, en 1972, une étude d'aménagement de l'axe du Haut-Rhône, prélude à un projet de Livre Blanc, souhaite éviter « de revoir en baisse les perspectives d'emploi industriel et donc de population de la région urbaine de Lyon à l'horizon de 1985 ». Pour cette raison (entre autres), il faut construire la zone industrielle de Loyettes.

Ce passage du tendanciel au volontaire s'éclaire néanmoins si on relit l'introduction du schéma :

« La carte des densités de population de l'Europe Occidentale est révélatrice : les quatre millions d'habitants de la région sont peu de chose au regard de l'énorme concentration humaine de l'Europe du Nord-Ouest, qui rassemble 25 millions d'hommes dans un rayon de 250 km autour de Rotterdam. A l'écart de cette concentration, la région peut difficilement bénéficier de sa puissance démographique à l'échelle urbaine. Mais, comme le note Claude Bruclain : « Genève compte moins de 300.000 habitants, et Francfort le double. Pourquoi faudrait-il absolument que Toulouse atteigne le million ? ».

Cette politique est d'autant plus efficace dans le sens de la concentration qu'elle s'exprime par des réalisations tonitruantes, comme Fos ou le RER parisien, dont l'écho et les effets sont immenses.

Au contraire, l'exemple de pays voisins (Allemagne, Pays-Bas, Grande-Bretagne) semble prouver, à partir il est vrai de situations initiales très diverses mais dans le cadre d'un système économique semblable, qu'une autre politique conduit à une occupation différente du territoire.

Il apparaît donc que la logique du système est accélérée par une volonté politique, l'une et l'autre se répondant, mais le rôle de la seconde restant toujours important. Les idées du décideur, et les effets de ses décisions, se justifient les unes les autres.

Supposons qu'on décide de construire un quartier d'affaires à la Défense. Une localisation aussi précise et centralisée résulte bien d'un choix, écartant l'éclatement des bureaux sur la région parisienne, ou la province. La rationalité économique de l'opération est d'autant plus discutable que le rapport Picard (17) révèle l'insuffisance des réflexions et des efforts en faveur d'un tertiaire décentralisé, ainsi qu'un fort risque de surproduction de bureaux dans la région parisienne, pour les prochaines années.

Dès lors, le processus de croissance et concentration urbaine est lancé, ou relancé. Il va devenir le souci majeur de ses propres initiateurs : le nombre de postes de travail augmente, justifiant de lourdes infrastructures de transport ; RER et aérotrain trouvent une nouvelle justification, puis les villes nouvelles auxquelles ils conduisent. En même temps, se multiplient les problèmes de spéculation foncière, d'insuffisances des équipements, d'architecture, etc...

Dans la décision initiale, un pouvoir se révèle donc. On le rattacherait à la notion très générale de technos-structure. Il faudrait en décrire, dans le domaine de l'aménagement, les sources, les principes et le fonctionnement : c'est une condition nécessaire à une critique sérieuse de l'occupation actuelle du territoire. Je me bornerai à quelques remarques générales.

4. Sur quelques modes de raisonnements

Contradiction et perfection

Ce pouvoir exalte une perfection urbaine, une ville close, tranchée de la campagne, disposant d'un réseau régulier de voirie, intégrée dans une armature régionale et nationale harmonieuse. Cette ville doit être complète, c'est-à-dire rassembler toutes les activités contemporaines.

Par exemple, le projet de Livre Blanc de Châteauroux, ville industrielle, propose un développement prioritaire du tertiaire, puisque Bourges, la ville voisine, est le siège de nombreux bureaux. On défendra ce point de vue, en jugeant que les services sont plus « enrichissants » que les usines. Mais, symétriquement, le projet de Livre Blanc de Bourges réclame de l'industrie, sous prétexte que Châteauroux en a.

Ou encore, on découvre en France une hiérarchie de centres urbains, fondée sur le nombre et la qualité des équipements (18), certaines caractéristiques démographiques ou l'importance des constructions. La plupart des provinces disposent d'une « métropole d'équilibre », répondant à certaines normes de taille et de

(17) Les activités tertiaires dans l'aménagement du territoire (DATAR, Octobre 1971).

(18) Cf. Les études d'Hautreux et Rochefort et du CREDOC pour le V^{me} Plan ou OTAM : composantes de la fonction urbaine DATAR 1970, etc...

complexité. C'est un résultat statistique intéressant. On ne trouvera nulle contradiction à ce qu'il ne soit pas vérifié dans certaines régions (nous voici dans des catégories leibniziennes), et que des organisations plus diffuses de villes petites et moyennes se substituent parfois à la centralisation métropolitaine. Mais ces déformations du système nuisent à sa perfection : on invoquerait presque l'harmonie des sphères, si on ne couvrait pas tous choix d'un manteau scientifique. On va donc sommer Limoges ou Clermont-Ferrand de rattraper leurs homologues, et promouvoir à la dignité métropolitaine Dijon ou Reims. On y plantera systématiquement les activités de plus haut niveau, comportant les salaires et les compétences techniques les plus élevés. On freinera implicitement l'expansion spontanée de centres moins importants. La grosse ville, la ville millionnaire, devient un objectif.

Limite de l'analyse scientifique

Ce mécanisme est rarement décelé, surtout par les usagers, car l'urbanisme et l'aménagement sont des « sciences ». Ils s'inspirent, surtout pour l'instant, des lois rationalisant les fonctions urbaines et la construction, et bien résumées par la Charte d'Athènes, ainsi que des résultats de l'économie spatiale.

On commence à savoir que les principes d'un urbanisme vertical et concentré, moteur implicite de l'exode rural, sont surtout analogiques. Ils transposent avec quelque retard le système industriel ; ses séries, sa géométrie, ses répétitions, dans des structures peu adaptées, au nom d'une morale plus que d'un besoin. Je n'y reviendrai pas (19), pour rester dans le cadre de l'aménagement régional. Celui-ci se réalise suivant des principes voisins, c'est-à-dire par projection sur le territoire de résultats scientifiques, dont la portée est abusivement élargie.

Aucun modèle d'optimisation économique ne paraît assez général, dynamique, et précis dans son expression spatiale, pour prendre en compte les modifications réellement perçues dans la qualité du cadre de vie et sa pratique quotidienne. Les notions de densité urbaine, de hauteur des bâtiments, de taille des agglomérations, de distance habitat-travail, sont approchées si grossièrement qu'on peut hésiter à les intégrer dans la programmation concrète. Il y a là un fossé entre l'économie et l'aménagement qu'il conviendrait de sonder, avant d'admirer les louables efforts d'un Isard ou d'un Malisz pour bâtir sur l'une de ses rives une tête de pont un peu solide.

Pour illustrer ces contradictions, je citerai un récent article (20) de François Perroux. Celui-ci parvient à dissenter longuement sur l'industrialisation du Bassin Méditerranéen sans jamais dire un mot des agglomérations et des petites régions où se réalise concrètement

cette industrialisation. Il n'est question que des rapports entre nations ou groupes de nations. Ce silence est d'autant plus surprenant qu'au même moment se multiplient les commentaires (et les critiques) sur l'aménagement de Fos, le mur de béton de la Côte d'Azur, les réalisations languedociennes néo-aztèques, et que les théories de Perroux sur l'économie polarisée sont souvent invoquées pour justifier ces concentrations d'investissements.

Une seule explication paraît satisfaisante : c'est l'absence de définitions géographiques claires aux diverses notions de pôles industriels et urbains (21). Pour utiliser ces notions, pour réaliser concrètement des pôles, il faut extrapoler la théorie dont ils sont l'objet, choisir par exemple entre des zones industrielles géantes et leur éclatement dans une région : dans l'un ou l'autre cas, paysages et vie quotidienne seront bien différents.

Cette impuissance d'une économie « dite spatiale », ou « des localisations », à décrire le cadre de notre existence, doit être clairement perçue. Elle devrait limiter son application trop rigoureuse sur le terrain. Elle s'explique pourtant.

Elle réside, en effet, dans une définition incomplète et insuffisante des objets d'analyse, c'est-à-dire des groupements économiques localisés. On trouvera ce problème systématiquement décrit chez Michel Foucault :

« On avait cherché l'unité du discours du côté des objets eux-mêmes, de leur distribution, du peu de leurs différences, de leur proximité ou de leur éloignement, bref de ce qui est donné au sujet parlant : on est renvoyé finalement à une mise en relation qui caractérise la pratique discursive elle-même ; et on découvre (...) un ensemble de règles qui (...) définissent une pratique scientifique dans sa spécificité » (22). Autrement dit, rien n'exclut que des chercheurs en économie et des praticiens responsables d'aménagements, tout en disant les mêmes « mots » ne parlent pas des mêmes « choses ».

Entrée en scène d'une idéologie

Pourtant, non seulement ce passage de l'impératif économique au choix politique n'est pas perçu, mais il paraît, en outre, vraisemblable que le premier ne commande pas toutes les décisions.

Par un dernier avatar, la pensée de Marx dirige et protège les urbanistes occidentaux (pas seulement eux, bien entendu) : « Le mode de production de la vie matérielle domine, en général, le développement de la vie sociale, politique et intellectuelle. Ce n'est pas la conscience des hommes qui détermine leur existence, mais au contraire leur existence sociale qui détermine leur conscience » (23).

(19) Cf. « Série industrielle et diversité architecturale » AREA-DGRST (1971).

(20) Dans le Monde.

(21) : Absence qui justifie la rupture, dans la pensée même de Perroux, entre espace géographique et espace économique.

(22) FOUCAULT (M.) : *L'archéologie du savoir*. Gallimard, 1971.

(23) Introduction à la critique de l'économie politique. Gallimard.

Dès lors, même pour l'œil le plus critique, l'urbanisme et l'aménagement deviennent la projection spatiale d'exigences économiques, qu'on peut connaître plus ou moins bien, mais dont personne ne met en doute le caractère impérieux ou exclusif. Les choix possibles dans le système contemporain se résumeraient à quelques améliorations de détails dans le décor de la vie quotidienne, du type de celles qui séparent les villes nouvelles « de gauche » (Grenoble-Echirolles) des autres (de Sarcelles à Parly 2).

Il n'en est rien. En effet, la logique économique de notre système (24) ne s'exprime pas directement sur le sol, mais à travers des modèles sociologiques.

Or le modèle urbain dominant n'est ni totalitaire, ni strictement localisé. Il ne s'applique pas à une catégorie précise d'agglomérations. Il s'étale sur tout le territoire, avec des densités variables, au point qu'on pourrait maintenant aménager des campagnes urbanisées (25), disposant d'activités et de services diffus, mais de niveau citadin. La ville, dit H. Lefebvre, est un objet virtuel : s'il se matérialise clairement dans les métropoles, il ne justifie pas toute prééminence dont celles-ci bénéficient. Enfin, la ville est mise à des saucés si violentes par certains programmes qu'on ne peut plus guère se référer à un modèle sociologique. De fait, on ne l'évoque pas : on est même obligé, en avant-propos, d'avouer la persistance de certains « mythes », comme la maison individuelle ou la petite ville, pour aussitôt les éliminer comme réactionnaires.

Inavoués, par contre, les « mythes » des « décideurs » existent bien, dans leur inconscient, comme dans leur mauvaise conscience.

L'inconscient, c'est le modèle urbain, lui-même expression d'une cohérence économique. Il reste lourd d'une grande plasticité fonctionnelle et morphologique. La mauvaise conscience, c'est le coup de pouce donné à ce modèle vers la croissance et la concentration sans frein.

Ainsi, le rapport général préliminaire au Livre Blanc du SDAU d'Orléans (1972), nous prévient que « les perspectives d'évolution formulées pour les villes de la couronne parisienne et de la Loire Moyenne sont élevées. Dans ce contexte, il paraît nécessaire non seulement qu'Orléans maintienne son poids relatif dans l'espace régional mais encore qu'il l'accroisse dans l'armature urbaine nationale. Ce poids est la condition nécessaire à la création de fonctions nouvelles, et, par conséquent, d'emplois plus qualifiés ».

Le rapporteur scrupuleux ajoute cependant que « cette croissance n'implique pas que les conditions de vie doivent nécessairement se dégrader. Au contraire, la

création de certains emplois peut imposer la réalisation d'équipements collectifs dont la population n'avait pas exprimé le besoin ».

5. Conclusion

On se gardera de définir dans cette note, avec précision, une technocratie de l'aménagement. Elle regroupe fonctionnaires, responsables d'études, dirigeants de sociétés d'équipements ou de construction, etc... On sait seulement qu'elle existe, et qu'elle favorise une centralisation et concentration des activités. Elle agit d'autant plus énergiquement qu'elle est spécialisée, et sans contrôle. La grosseur et la complexité des structures qu'elle met en place sont les meilleurs garants de son pouvoir sans partage : les critiques des usagers se figent dans une terreur superstitieuse dès lors qu'on invoque les impératifs industriels, le choc du futur, et d'autres épousailles avec le siècle. On retrouve dans ce secteur clé le mécanisme qu'Ivan Illitch décrit très bien dans d'autres domaines.

Comment s'intègre-t-elle dans notre système socio-économique ? Autant, sans doute, au niveau des infrastructures que des superstructures idéologiques (la croissance cherchée pour elle-même). L'analyse des unes et des autres souffre certainement d'une trop grande fidélité à Marx, qui n'est pas le fait des seuls marxistes. Il faudrait élargir les premières, et reconnaître le rôle des secondes. Cette tâche, et sa vulgarisation, est importante : elle est préalable à une critique et un contrôle de la technocratie ; elle est, plus prosaïquement, en ce qui nous concerne, utile à une véritable politique des zones rurales. On y retrouvera nombre de bons esprits, de Galbraith ou Raymond Aron aux situationnistes, même si leurs positions politiques forment un amalgame saugrenu.

Enfin, si on reconnaît l'existence d'une structure favorable à la concentration urbaine, on discerne aussi le caractère induit, par rapport aux décisions programmées (au moins dans certaines circonstances), de la croissance économique. On distingue mieux la cohérence entre la première et les formes aberrantes de la seconde. On perçoit aussi les possibilités d'une politique énergique de décentralisation et déconcentration des activités, créatrices de systèmes plus facilement contrôlables, moins inductrices d'investissements inutiles au bien-être.

On dispose là peut-être, du seul outil modérateur de la croissance quantitative qui ne soit pas contradictoire, au moins en premier temps, avec la rationalité économique et qui ne soit donc pas inducteur de crises graves. Quelle opposition rencontrera-t-il de la part de cette technocratie diffuse et mal cernée ? Quel effet pourrait avoir une prise de conscience de l'opinion ? Comment la favoriser ? On ne pourra différer longtemps une discussion publique sur la croissance. Il est donc urgent de mettre ces questions à l'étude.

(24) Sa superstructure, si on préfère.

(25) Voir « L'urbanisation du Roumois », AREA-DDA de l'Eure, 1970. Cette étude traite de l'aménagement de trois cantons ruraux au Sud-Ouest de Rouen.

DISCUSSION

M. Cl. Laurent. — Dans quelles conditions se prennent les décisions d'aménagement ? J.M. Roux dit qu'à l'heure actuelle l'aménagement de l'espace (en France du moins) est entre les mains d'une technocratie qui a adopté une idéologie (je suppose qu'il s'agit de l'idéologie du caractère bénéfique de la croissance des villes).

S'agit-il vraiment de l'adhésion à cette idéologie, ou plutôt de l'absence d'une réflexion théorique sur les facteurs qui déterminent les relations entre les implantations de l'habitat et les implantations des lieux où s'exercent les activités productives ou de loisir ? L'exemple donné de la transformation des perspectives démographiques qui, de référentielles qu'elles étaient initialement, se trouvent à la fin considérées comme des objectifs, paraît une illustration éloquente de cette attitude.

Ce faisant, les hommes d'action que sont les aménageurs semblent tomber dans le piège qui consiste à considérer comme des invariants les tendances observées dans la période passée la plus récente. Cela revient à dire qu'ils n'ont pas la possibilité de s'appuyer sur une théorie de l'aménagement de l'espace.

Notre rôle de chercheurs (économistes ou sociologues) est d'observer rigoureusement ce que font ces hommes d'action et comment les agents économiques réagissent à leurs décisions. Lorsqu'auront été recensées les forces en présence, et qu'on aura réussi à proposer une explication de la façon dont elles agissent les unes sur les autres, alors seulement on pourra dire que les économistes ont apporté quelque chose.

M. Mercky. -- Que fait le développement urbain ? Est-ce l'investisseur public, l'agent immobilier ou l'industriel ? A quelle pression obéit chacun de ces agents de l'Aménagement du territoire ? La définition d'une « politique » précise de l'aménagement exigerait de sortir du brouillard des compromis et des mécanismes plus ou moins occultes. L'économiste ne faillit-il pas à sa tâche en négligeant cette analyse ?

De même en matière d'aménagement rural, ni le SDAU ni le PAR (dont le rôle le plus utile jusqu'à présent est d'intenter à la réflexion des intéressés) ne constitue en soi l'acte d'aménagement de la campagne.

Le POS, qui a le mérite de choisir l'avenir de l'espace communal, offre la stabilité nécessaire à des opérations dont les incidences dépassent le court terme. Mais la qualité de l'aménagement ne dépend-elle pas en fin de compte du niveau mental et du dynamisme des élus locaux ?

M. de Vaissière. — Je voudrais évoquer deux expériences personnelles.

Il y a une quinzaine d'années j'avais été chargé d'une étude sur ce qu'on appelait alors la zone d'action rurale de la Lozère. La première urgence qui m'était apparue pour amorcer le processus de développement économique était celle du désenclavement du département par une ouverture vers les deux métropoles de la plaine du Languedoc : Nîmes et Montpellier, grâce à l'aménagement de la route Florac-Alès presque impraticable en raison de la sinuosité de son tracé et de l'étroitesse de sa chaussée. Les crédits à dégager étaient de l'ordre de 1 milliard d'anciens francs et les travaux pouvaient être répartis sur trois ans. Devant le refus qui m'était opposé, j'en saisi le ministre des Travaux publics de l'époque, M. Robert Buron et j'appris que la toute première priorité était accordée au financement des infrastructures nécessaires à l'installation des usines Citroën à Rennes : électrification des lignes de chemins de fer, aménagements routiers et promesse de la création d'une autoroute, télécommunications, aérodrome, sans compter l'extension de l'Université. Aucune grande usine ne peut

s'installer sans cet environnement. Le ministre avait ajouté : « J'ai la charge de l'aménagement du territoire sans avoir la responsabilité de la conception ».

Quelques années plus tard, j'ai eu l'occasion de rencontrer à plusieurs reprises Sir Dudley Stamp, professeur de l'Université de Londres qui avait établi, pour le compte du gouvernement britannique, une carte des sols destinée à préserver des emprises urbaines les meilleures terres agricoles. Il m'avait entretenu à propos de cette cartographie des villes nouvelles anglaises et des problèmes que leur création posait. Comme le sujet devenait d'actualité en France, j'ai pu, grâce à Sir Dudley, visiter en 1966 trois villes nouvelles autour de Londres, de Manchester et dans le Pays de Galles.

Il m'est apparu tout d'abord que les sites retenus étaient finalement choisis essentiellement en fonction des possibilités de communications déjà existantes. D'autre part, la structure de la population, constituée essentiellement de jeunes ménages avec enfants, avait conduit à partir d'une hypothèse de 30.000 habitants à porter la dimension à 50.000 habitants avec la perspective, pour obtenir une totale autonomie de 300.000 habitants, ce qui amènerait à penser que la cité nouvelle située à 50 km environ d'une métropole ne serait finalement qu'un quartier de ville mieux structuré que les autres.

De ces deux exemples, on peut tirer trois enseignements.

1 — L'implantation de ce qu'il est convenu d'appeler les grands pôles de développement industriel exige une connexion étroite avec les principaux axes de distribution d'énergie et de communication et avec les centres culturels et intellectuels, dont l'ensemble constitue la trame même de l'aménagement du territoire. En Italie, le complexe sidérurgique et pétrochimique de Bari-Tarente n'a eu jusqu'ici que de faibles retombées sur l'arrière-pays des Pouilles car les structures d'accueil, au départ, étaient insuffisantes. Les énormes travaux d'infrastructures réalisés n'ont pas encore donné leur plein effet.

Dans de tels projets le poids de la charge laissée à la puissance publique est généralement minimisé.

2 — Les modèles étrangers sont trop privilégiés, sans qu'ils aient fait l'objet d'une analyse suffisante. La contagion de l'exemple peut être stimulante, mais elle ne doit pas être un alibi pour adopter la solution du moindre effort. D'ailleurs les transplantations donnent rarement des résultats identiques, car il faut tenir compte des différences sociales, économiques et institutionnelles.

3 — Pour porter en toute objectivité une appréciation sur la rentabilité d'un projet et donc sur la priorité à lui accorder on devrait pouvoir mesurer ses effets induits ce qui est souvent difficile, sans compter, qu'avec le concept de la conservation de la nature, interviennent de plus en plus dans les calculs économiques des éléments quantitatifs que l'on ne peut pas traduire en termes monétaires.

En outre, une opération qui peut sembler aléatoire à court terme peut, par le processus qu'il engendre, être finalement, d'une façon plus ou moins indirecte, un élément moteur du développement économique général ou régional.

Ainsi se justifient les études et les recherches pour faciliter les choix politiques qui sont déterminants mais qui ne seront justifiés et valables que s'ils sont au départ suffisamment éclairés.

M. Allard. — L'aménagement du territoire correspond à une action volontariste qui accompagne les évolutions constatées et prévisionnelles, mais qui dans une certaine mesure peut limiter ou orienter cette évolution. En aucune manière l'aménagement du territoire ne peut aller à l'encontre ou à contre-courant de l'évolution.

Ceci est particulièrement vrai pour le milieu agricole dont l'évolution démographique et plus particulièrement le mouvement est un phénomène qu'il est difficile de freiner dans certaines régions défavorisées, car ce mouvement est lié non seulement à une réaction économique, mais aussi et même plus à une réaction sociale.

On répète assez souvent qu'à moyen ou long terme 80 % de la population vivra dans les villes et ce sera sans doute vrai car le phénomène d'urbanisation s'observe actuellement et continuera sans doute à se développer dans l'avenir; mais il faut savoir quel sera le type de ville qu'il faudra développer. En ce qui concerne l'aménagement rural, il semble que ce soit les petites villes (5 à 50.000 habitants par opposition aux villes moyennes de la DATAR) qui devront se développer, en particulier celles situées au pourtour ou dans les zones les plus déshéritées pour absorber la main-d'œuvre rurale et agricole qui continueront à se dégager des zones rurales.

N'y a-t-il pas une équivoque fondamentale dans la conception même de l'aménagement rural, même lorsqu'on l'oppose à l'aménagement urbain? Dans la plupart des cas, l'aménagement rural, lorsqu'on veut bien s'en occuper, est conçu en fonction soit d'une mentalité urbaine (qui remonte à l'école!), soit d'un problème urbain (excès de concentration, coût du m², manque de main-d'œuvre, difficulté des transports...). Les économistes ruraux français de la nouvelle école y ont, je le crains, une part de responsabilité: ils ont trop souvent, par complexe vis-à-vis des autres économistes, foncé exagérément dans la voie sectorielle et la productivité. La chance à saisir, est une prise de conscience de l'environnement (qualité de la vie, aménités, paysage...) qui par définition est une remise en honneur du milieu de vie global, donc de l'espace en soi. Le grand problème méthodologique de départ est la délimitation, et l'imbrication, des unités spatiales à analyser.

M. J.C. Tirel. — Les remarques de Nicole Mathieu et de Claude Laurent soulignant l'absence d'une théorie économique spatiale sont fondamentales et expliquent en grande partie la position inconfortable des économistes dans le domaine de l'aménagement du territoire et de la localisation des activités. Dans un champ aussi étendu que l'aménagement de l'espace, il n'est pas question sur le

plan pratique de demander à l'économiste des analyses prévisionnelles globales et exhaustives... là comme ailleurs, il ne peut que contribuer à l'étude de sous-problèmes, ou pour employer un langage à la mode à l'analyse de sous-systèmes. Toutefois cette démarche pour être fructueuse présuppose une connaissance des relations existante entre les sous-ensembles étudiés... connaissance qui fait le plus souvent défaut. On arrive ainsi à dégager des situations pseudo-optimales qui ne se réfèrent qu'à une certaine vision des choses: par exemple implantation d'une usine, optimale du point de vue de la firme ou industrialisation l'une ville jugée optimale du point de vue de la croissance de la ville elle-même, etc. Encore faut-il souligner que trop souvent encore, la place réservée à l'économiste est celle d'un comptable à qui on demande des calculs de « rentabilité » alors que pour l'essentiel il est incapable non seulement de mesurer les flux (par exemple les effets induits, ou encore les modifications sur la qualité de la vie qui vont intervenir) mais pis encore il est incapable d'en fixer un prix... ce qui se traduit explicitement par une non-prise en compte des phénomènes et implicitement par l'adoption d'un prix nul pour tout ce qui échappe au domaine du matériel et de l'immédiat.

Les économistes pourraient-ils améliorer cette situation et comment? A court terme, je ne pense pas qu'ils puissent réussir à bouleverser les habitudes... ils ne pourront que mener un peu à l'aveuglette les analyses et calculs partiels comme ils le font aujourd'hui... un énorme progrès serait déjà réalisé si chacun était bien convaincu de la valeur toute relative de ses travaux. Par contre il serait grand temps que des recherches sérieuses soient entreprises sur l'analyse de ce que représente effectivement l'aménagement de l'espace, et qu'un approfondissement théorique soit entrepris. Est-ce le rôle des économistes ruraux? Il est certain que l'aménagement de l'espace constitue un point de convergence des travaux de multiples disciplines et on ne voit pas pourquoi l'économiste rural plus qu'un autre serait à même d'en résoudre les problèmes... mais on ne voit pas non plus pourquoi il n'aurait pas beaucoup à apporter à ses collègues... l'aménagement de l'espace passe par l'organisation d'un « dialogue aux frontières des disciplines » et il faut bien le dire les structures actuelles de la recherche ne favorisent pas sa mise en œuvre.