



Philippe Estèbe : « Les grandes villes sont en train de prendre le pouvoir sur le territoire »

SIBYLLE VINCENDON 8 MAI 2015 À 17:26

INTERVIEW

Le géographe Philippe Estèbe estime que le mythe français de l'égalité territoriale est dépassé et prône en conséquence une «solidarité horizontale» entre les communes, et non plus «verticale».

L'égalité des territoires, une évidence ? Au moment où la République s'est dotée pour la première fois d'un ministère de l'Égalité des territoires, Philippe Estèbe, géographe, directeur de l'Institut des Hautes études d'aménagement des territoires en Europe, démonte le dogme. A l'heure de la métropolisation, tandis que la croissance a lieu dans les villes, que la mobilité et les réseaux deviennent dominants, nous sommes encore englués dans le «récit enchanté du village». Les réformes territoriales avancent, la réalité évolue, mais le mythe demeure.

Comment expliquer cette «passion française» de l'égalité des territoires ?

Par une mythologie rurale qui, depuis 1870, décrit la République comme un assemblage de villages. Les républicains savaient très bien que s'ils voulaient durer, il leur fallait le soutien de la paysannerie : le village, le terroir et, au fond, la paroisse d'Ancien Régime. Ces paroisses étaient plus ou moins autarciques, mais pas complètement viables. D'où la mise en place, déjà, d'un soutien à ces communes grâce aux services de l'Etat. Dès le Second Empire, les démographes parlent d'«*optimum de peuplement*», dans cette idée qu'il existe une forme d'équilibre territorial. Ce système reposait aussi sur l'affaiblissement des villes. Avec le morcellement communal, nous les avons empêchées de croître en termes de surface politique. L'exemple de Paris le montre très bien. Le Second Empire organise l'absorption par la capitale des communes périphériques, comme ça s'est passé dans toutes les grandes villes. Et à partir de 1870, clac, tout s'arrête. La carte politique de Paris aujourd'hui, c'est celle de 1870. C'est très typique d'un pouvoir qui se méfie des grandes villes sur le territoire républicain.

Vivons-nous encore dans ces traces-là ?

Avec un siècle de retard sur les pays voisins, les grandes villes sont en train de prendre le pouvoir sur le territoire. Sauf que, chez nous, avec notre mythologie villageoise, notre égalité des territoires, le surgissement métropolitain est très mal vécu. Il est considéré comme une forme d'atteinte au pacte républicain.

La révolution industrielle a-t-elle ébranlé cette construction ?

Pas vraiment car, en France, l'industrie s'est développée autant, voire plus, à la campagne que dans les villes. En Angleterre, dès le XVI^e siècle, le Parlement l'oblige à se concentrer dans des manufactures urbaines. En France, l'inverse se produit et fait naître une figure spécifique : l'ouvrier-paysan. L'Angleterre de 1880 est peuplée à 80% d'urbains, quand la France n'arrive à 50% d'urbains qu'en 1930. Et l'on ne peut parler d'exode rural qu'à partir des années 50. On constate ensuite une continuité extraordinaire entre les gouvernements successifs en matière d'aménagement du territoire, avec toujours cette obsession de l'équilibre. Après la Seconde Guerre mondiale, l'industrie parisienne se déconcentre dans les campagnes, là où la main-d'œuvre n'est pas chère et où il y a de l'espace.

Les monopoles de service public ont aussi participé à ce mythe d'équilibre parfait ?

Contraints et forcés. Ces monopoles d'Etat vivent sous la pression permanente de la demande d'égalité portée par les élus. L'énergie (EDF), les transports (SNCF), la Poste et un peu plus tard le téléphone (France Télécom), tous y participent. Comme la France est un pays à faible densité mais avec des

habitants partout, il faut servir tout le monde, et cela coûte cher. Le monopole fait des gains de productivité dans les villes et transfère ces bénéfices dans les campagnes. C'était le système jusqu'à la fin des années 90. Mais l'ouverture à la concurrence européenne a tout remis en cause.

Au nom de l'égalité des territoires, les élus ruraux demandent à être servis comme les autres...

En réalité, ils le sont déjà. Protester est plutôt une posture préventive parce qu'ils sentent bien que leur situation privilégiée ne va pas pouvoir durer.

En quoi sont-ils privilégiés ?

Au sens où, comme l'explique le sociologue Jean Viard, l'administration a donné plus de poids à l'espace qu'à la population. On a deux fois plus de professeurs pour mille élèves en Lozère qu'en Seine-Saint-Denis.

Mais sinon, il n'y aurait plus une école en Lozère...

Absolument, et il y a un consensus national implicite pour dire qu'il faut assurer cette présence des services publics. Mais les élus ont raison d'avoir peur, car beaucoup de mécanismes font craquer ce système de discrimination positive en faveur du rural.

Lesquels ?

L'ouverture à la concurrence européenne a cassé les monopoles des entreprises de service public. Elles font maintenant le tri entre services concurrentiel et universel, et certains services, comme le train en territoire peu dense, sont relégués au rayon de la charité publique. A cela s'ajoute que nous ne sommes plus les usagers captifs d'un maillage territorial pyramidal. En gros, on allait chercher les services de proximité à la sous-préfecture puis, en fonction des besoins, on montait dans la hiérarchie urbaine en se rendant au chef-lieu du département ou à la capitale régionale. Aujourd'hui, nous avons pris des habitudes de consumérisme territorial. Notre capacité de mobilité, y compris en milieu rural, fait que nous ne sommes plus les clients fidèles de la pyramide napoléonienne des localités. C'est l'effet boule de neige : plus nous sommes des consommateurs avisés des services offerts grâce à la mobilité, plus nous contribuons à scier la branche sur laquelle le maillage de proximité est assis.

L'égalité des territoires, ça marchait mieux quand les gens étaient prisonniers chez eux ?

Exactement. Mais comme ils ne le sont plus, il faut gouverner autrement. Les relations que lient Lyon, Toulouse, Nantes ou Lille avec les villes moyennes forment un espace politique. Avant, l'Etat assurait aux communes rurales qu'elles seraient autonomes ad vitam, à l'abri de la domination urbaine.

Aujourd'hui, un certain nombre de communes ont compris l'intérêt d'être dans l'orbite d'une grande ville. Des systèmes d'alliances se dessinent, dans lesquels des cœurs de métropoles hyperproductifs irriguent les territoires environnants avec une forme de redistribution des revenus liée aux navettes domicile-travail, au tourisme, aux retraites... Les plus grandes villes organisent 70% à 80% de l'espace français, comme l'ont montré les cartes de ces systèmes dessinées par la géographe Nadine Cattan.

Ces changements sont-ils perçus par les élus ?

Le grand enjeu aujourd'hui est de quitter une vision politique dans laquelle chaque territoire est en lutte avec ses voisins pour être le mieux placé sous le robinet de la subvention. Il faut sortir de cette fiction de l'égalité qui produit de la guerre de tous contre chacun et saisir la place que les territoires occupent dans des systèmes d'échanges. C'est dur à admettre d'un point de vue politique, je le comprends. Déjà, l'intercommunalité est difficile à accepter en milieu rural. Si, en plus, il faut s'imaginer comme un maillon dans un système métropolisé plus vaste, c'est un saut mental important. De plus, notre appareil statistique est mal calibré car il n'évalue que les stocks : tant de vieux, de riches, de pauvres, d'actifs... On a beaucoup de mal à mesurer les échanges.

Notre démocratie est fondée sur la sédentarité. Comment en sortir ?

On peut élargir les intercommunalités en englobant à peu près les lieux de résidence et de travail. Mais on ne peut pas élargir les périmètres à l'infini. Quelle que soit sa position territoriale, on est toujours obligé de composer avec ses voisins.

Vous parlez d'inventer une gouvernance des réseaux...

Elle est déjà en route. De grandes villes sont en train de se fabriquer leur propre territoire, de plus en plus fondé sur les connexions, davantage que sur la continuité. Cela ne va pas sans problème : si chacun peut créer son territoire sur une logique réticulaire face à un héritage qui est l'inverse du réseau, ceux qui n'arrivent pas à s'inscrire dans des réseaux sont mal.

«No future» pour eux ?

Pas totalement, parce qu'un certain nombre de ces territoires sont capables de se constituer un avantage compétitif du fait que, précisément, ils ne sont pas sous influence métropolitaine. Le plateau de Millevaches, dix habitants au kilomètre carré, devient le lieu de petites économies de niche dans lequel une vie non métropolitaine est possible. C'est contradictoire avec la métropolisation, ça coûte cher aux finances publiques, mais si nous avons une balance touristique plutôt positive, c'est aussi grâce à cet héritage de l'égalité des territoires.

Comment résoudre cette contradiction ?

Les collectivités atteindront un vrai moment de maturité quand elles passeront de cette logique où l'on attend la solidarité verticale à une compréhension des solidarités horizontales, des coopérations. Quand une petite ville rurale signe avec une grande sur le mode «je te fournis des produits bio pour tes cantines, en échange de quoi tu me donnes des places de cité U pour mes étudiants», on y est. La Fédération des communes forestières dit qu'elle apporte à la nation son rôle de puits à carbone. En échange de ce bien commun, elle demande des formes de réciprocité avec les espaces urbains qui en bénéficient. Il existe un scénario de la prospective 2040 qui imagine que les grandes villes puissent investir dans les espaces ruraux pour sécuriser certains approvisionnements.

Nous savons que nous n'avons plus le récit enchanté du village. Mais la révolution invisible, c'est la prise de pouvoir des grandes villes sur le territoire. Et, aujourd'hui, l'égalité des territoires, c'est l'égalité de relations.