

Vers une **fin** des principes

Devons-nous entériner sans regret la disparition de notre système de construction d'égalité territoriale qui, à la différence d'autres, a choisi de fait de subventionner l'espace plutôt que les individus ?

Philippe ESTÈBE, directeur de l'Institut des hautes études pour l'aménagement du territoire en Europe

S'agissant des questions d'inégalité sociale, le territoire est un « faux ami ».

Au-delà des évidences, les inégalités entre les personnes ne recouvrent pas la diversité des territoires. Les espaces ruraux, les petites villes ou les villes moyennes, apparemment moins bien dotés que les métropoles, ne sont pas nécessairement peuplés de personnes pauvres, précaires ou fragiles.

A cet égard, la France se distingue des pays voisins pour plusieurs raisons. La première a trait à la densité de sa population et à sa répartition dans l'espace national. En effet, pour le dire vite, nous ne sommes pas assez nombreux pour la surface que nous occupons : en moyenne, cent dix habitants par km², alors que le ratio est de plus de deux cents habitants par km², pour les pays européens comparables. Par ailleurs, nos habitants se répartissent de façon moins homogène qu'ailleurs sur l'ensemble du territoire national, alors que la plupart des pays voisins connaît des répartitions de population plus homogènes.

Ainsi, en France, il y a un peu de monde partout, ce qui pose alors de redoutables problèmes dès lors qu'on souhaite garantir à chacune et chacun un égal accès aux droits et services. Ces problèmes s'avèrent particulièrement aigus en termes de rentabilité de services offerts à

« *En France, il y a un peu de monde partout, ce qui pose de redoutables problèmes dès lors qu'on souhaite garantir à chacune et chacun un égal accès aux droits et services.* »

* Cette intervention de P. Estèbe, lors de l'université d'automne, a fait l'objet d'une retranscription par J.-F. Mignard, rédacteur en chef d'H&L.

des populations dispersées, qui, à défaut d'atteindre une masse critique assurant leur viabilité économique, nécessitent un fort subventionnement, par l'Etat, de services publics, ainsi structurellement déficitaires. Nous avons ainsi, depuis plus de cent cinquante ans, mis en œuvre des dispositifs à visée égalitaire qui font de notre pays celui qui, par les efforts de compensation des inégalités territoriales primaires (morphologie, difficultés de déplacement, climat...), se distingue par une organisation de redistribution territoriale exceptionnelle.

D'autre part, le gouvernement des territoires est, en France, particulièrement fragmenté. Cette situation de fragmentation est l'héritage d'une histoire sociale et politique. En effet, alors que de nombreux pays ont choisi de faire disparaître, par des processus de fusion au bénéfice de l'urbain, leur espace rural politique, le choix français de conserver ses trente-six mille cinq cents paroisses, devenues communes politiquement responsables, nous a amenés à construire une « machine redistributive » particulièrement lourde, et à mettre en œuvre des politiques publiques complexes.

Ces politiques à visée égalitaire ont schématiquement connu trois périodes, caractérisées par des acceptions et des objectifs différents.



© RÉGION DES PAYS-DE-LA-LOIRE, PB FOURNRY

La première est celle de politiques publiques pour l'essentiel développées par la troisième République, présentées comme d'« égalité des droits », garantissant notamment la même souveraineté aux collectivités territoriales. Ce choix de sanctuariser la commune aboutit à donner plus de pouvoir à l'espace qu'à la population. Chaque espace du terri-

d'égalité territoriale ?



toire, quelle que soit sa densité démographique, se voit garantir un traitement égalitaire. Les conditions de mise en œuvre de ce traitement uniforme des citoyens incombent à un Etat central tutélaire, qui apporte aux collectivités plus de 50 % de leurs ressources financières : entre la liberté fiscale et l'égalité, le choix collectif a privilégié l'égalité, ou du moins son

La décentralisation industrielle verra un aménagement rationnel des espaces libres, auxquels seront attribuées des fonctions spécifiques concourant à une cohérence et une efficacité à l'échelle de la nation.

principe. L'ensemble des mécanismes redistributifs permet de réduire de près d'un quart les inégalités de revenus primaires entre collectivités territoriales. Mais la redistribution nationale ne se limite pas aux budgets locaux ; elle est renforcée par la répartition de la fonction publique d'Etat et hospitalière sur le territoire – entre la Creuse et la Seine-Saint-Denis,

le nombre d'enseignants pour mille élèves varie pratiquement de 2 à 1. A quoi s'ajoute, après la Deuxième Guerre mondiale, la mise en place de grands monopoles de service public (EDF, La Poste, SNCF puis France Télécom), qui garantissent un accès égal aux habitants, quel que soit leur domicile, ce qui repose sur des transferts invisibles entre les territoires très denses – où l'on

peut faire des gains d'échelle – et les territoires peu denses – où le coût marginal du service est plus élevé. L'égalité des territoires ne correspond donc pas toujours à l'égalité entre personnes.

L'égalité des places et des chances

La deuxième période est celle des années fordistes, de forte croissance d'après-guerre. Celles-ci se caractérisent par des politiques publiques qui vont ajouter une logique d'« égalité des places » à celle d'« égalité des droits ».

Chaque territoire du pays va ainsi se voir attribuer, par un Etat aménageur démiurge, une place garantie dans l'appareil de production du pays lancé dans la dynamique de la modernité et du progrès. C'est la période de la décentralisation industrielle, qui verra un investissement et un aménagement se voulant rationnel et prospectif des espaces libres, à qui seront attribuées des fonctions spécifiques concourant à une cohérence et une efficacité à l'échelle de la nation. Dans le même temps se met en place un maillage politico-administratif (espace rural, villes moyennes, métropoles d'équilibre...) du pays, permettant gestion cohérente et générale de l'ensemble et garantie d'accès à la richesse collectivement produite.

A partir des années 1990, et dans la lancée du processus de décentralisation qu'a connu le pays, se sont développées des politiques d'« égalité des chances ». C'est la troisième période. Ces politiques se sont traduites par la mise en concurrence des différentes collectivités territoriales dans la course aux financements publics d'origine nationale. Elles ont été fortement incitées à s'engager de façon partenariale, dans des projets à échelle de « territoire de vie », avec une perspective de développement global. Ces initiatives se situaient souvent en décalage avec les logiques traditionnellement segmentées et spé-

Si l'on prend l'option de concevoir un avenir qui saurait s'envisager autrement qu'en n'étant que le produit du libre jeu du marché, il semble qu'au-delà de ses défauts, les principes de notre système de redistribution soient à préserver.

cialisées, portées par les services déconcentrés de l'Etat-nation.

Dans un premier temps initiées par des gouvernements de gauche sur des principes égalitaires, ces politiques ont promu des pratiques au plan économique à partir des années 2000. Se centrant alors sur la performance économique, elles ont développé des dynamiques de mise en compétition des territoires, fondées sur des alliances entre l'Etat et les métropoles en capacité de s'engager dans le jeu de la concurrence économique, sur le marché européen et planétaire. Ont ainsi été créés, au fil des ans, « pôles de compétitivité », « pôles de recherche et d'enseignement supérieur » etc., qui ont mobilisé une très grande partie des financements publics en voie de raréfaction, le plus souvent au détriment des territoires moins bien lotis. Ces pôles ont, ce faisant, aggravé les inégalités territoriales en amplifiant les phénomènes de concentration de richesses et de potentialités, dans et autour des métropoles en croissance continue, en même temps que la progression de la paupérisation d'espaces ruraux laissés en déshérence.

Conserver et moderniser la redistribution

Quels sont les éléments pouvant expliquer une telle évolution et cette remise en cause, somme toute assez récente, de notre équilibre politique territorial laborieusement construit au long de notre histoire ?

Notons en premier lieu que, devenus nous-mêmes mobiles, nous avons de fait mis en concurrence les territoires sur lesquels nous vivons, et dont nous dépendons. Dans le même temps, la croissance des métropoles aux plans social et économique qui a marqué notre histoire récente a progressivement déformé le maillage territorial administratif et politique, au détriment de l'espace rural. Enfin, facteur

aggravant les précédents, nous assistons à la fin des dispositifs qui permettaient d'assurer une égalité compensatrice entre les différents territoires de notre pays, par le truchement des grandes entreprises de réseau sous tutelle de l'Etat. Ainsi, par le jeu des tarifs uniques pratiqués par des entreprises publiques telles que EDF, la SNCF ou la Poste... les territoires désavantagés et leurs populations ont, de fait, été solidairement subventionnés par les mieux lotis. Cette forme de subvention de certains espaces (souvent à dominante rurale) par d'autres plus avantagés (généralement urbains) se heurte aujourd'hui à une réglementation européenne d'inspiration libérale, et au primat donné au jeu de la concurrence « libre et non faussée » qui la rend très difficile, voire impossible à mettre en œuvre.

Devons-nous prendre acte de ces évolutions ? Quel avenir pour la construction politique territoriale de la France ? En l'état, et si l'on prend l'option de concevoir un avenir qui saurait s'envisager autrement qu'en n'étant que le produit du libre jeu du marché, il semble qu'au-delà de ses défauts, les principes de notre système de redistribution soient à préserver. En effet, ils nous offrent des garanties assurantielles nécessaires, tant nous n'avons que très peu de capacités de prévision et d'anticipation concernant les formes et la localisation des territoires pouvant être amenés à jouer un rôle moteur dans le développement économique.

Pour autant, insistons sur la nécessité de revisiter ces dispositifs, à la fois en faisant notre deuil de la capacité d'intervention d'un Etat dominant et protecteur qui ne sera plus à même de jouer le rôle majeur qu'il a tenu dans notre passé, et donc de s'engager de façon inventive dans de nouvelles formes de solidarité horizontale et de codéveloppement négociées entre les territoires. ●