



ESTÈBE philippe

L'égalité des territoires, une passion française

Presses universitaires de France, 2015, 90 pages

La réforme territoriale est, en France comme dans la plupart des pays européens, un chantier permanent. Partout, les rapports entre nation et territoire réclament de constants ajustements, des recadrages législatifs, des actions de modernisation.

L'égalité étant la grande « passion française » (Tocqueville), c'est le thème de *l'égalité des territoires* qui prédomine chez nous, et qui n'est qu'une des facettes des débats plus généraux sur l'égalité sociale et politique des citoyens. Les Français aiment à penser que des lieux très différents doivent être traités de manière identique, et ils attendent de l'État qu'il aménage l'espace, qu'il distribue les richesses et qu'il lutte contre les dangers d'abandon et de rupture. Les débats se focalisent tout spécialement sur les zones rurales, qu'il s'agisse de se lamenter sur le déclin des campagnes ou d'enjoliver l'avenir de la ruralité.

Pour gérer le territoire, l'État s'est doté au fil du temps de diverses administrations centrales, la plus récente étant le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), porté sur les fonts baptismaux au moment même où les logiques de différenciation spatiale n'ont jamais été aussi fortes. Ce livre retrace l'histoire de cette passion égalitaire et présente ses défis actuels.

Pour faire une société, il faut des hommes, de l'espace et du temps. Autrement dit, une géographie qui rencontre des histoires. Avec ces ingrédients, la géopolitique hexagonale a produit un « régime territorial » spécifique, dont les caractéristiques perdurent aujourd'hui. Tout d'abord un État fort, une tradition de puissance publique, une administration centralisée disposant de puissants services déconcentrés. Ensuite une population relativement faible par rapport à nos voisins, mais dispersée sur l'ensemble du territoire, d'où une densité réduite ; cette population, peu mobile géographiquement, conserve de nombreux liens familiaux et culturels avec le rural. Troisièmement une faiblesse des villes, spécialement des grandes villes, dont trois ou quatre seulement ont la taille critique à l'échelle européenne, alors que les villes moyennes et les gros bourgs continuent de quadriller le territoire et d'assurer des services de proximité. Enfin, des campagnes productives, industrielles et agricoles, une sur-représentation politique du monde rural dont la voix porte encore sur la scène nationale, alors qu'elle a presque totalement disparu dans bon nombre de pays européens. Selon l'auteur, les conséquences de ces dispositifs multiséculaires d'égalité spatiale sont nombreuses : multiplication des routes et des réseaux, saupoudrage des équipements et des services, multitude de « petites patries locales autonomes », « rhétorique identitaire et insulaire », coûts de gestion supérieurs à ceux d'autres pays.

Philippe Estèbe montre ensuite que ce principe d'égalité a connu dans le temps des justifications et des sens différents. Plusieurs représentations dominantes se sont succédé historiquement, avec à chaque époque la production de valeurs, de normes, d'institutions et de politiques publiques spécifiques.

Pendant la Troisième République, c'est une conception en termes d'*égalité des droits* qui domine, « droits de » mais surtout « droits à ». Elle s'accompagne d'une forte territorialisation des services extérieurs de l'État, d'une discrimination positive en faveur des espaces ruraux, d'un traitement de faveur des agriculteurs (avec l'invention d'une véritable « politique agricole » cogérée), d'un vaste système de péréquation et de transferts financiers, d'un développement des intercommunalités (qui créent des économies d'échelle et permettent de contourner l'émiettement de la carte communale), de la création de monopoles de services publics (EDF, GDF, SNCF, DGT, La Poste, etc.).

De l'après-guerre au début des années 1980, l'idée d'*égalité des places* s'affirme : politique très prescriptive d'aménagement du territoire, organisation spatiale du système productif, logique fordiste de spécialisation économique des bassins industriels, corporatismes de métiers, et enfin notion « d'armature urbaine » avec imbrication verticale de plusieurs échelons d'organisation sociale (région parisienne, aires métropolitaines et métropoles d'équilibre, villes moyennes, gros bourgs, espaces ruraux). Dans un esprit de mobilisation générale, chaque parcelle du territoire, avec ses atouts et spécificités, doit alors participer à la réussite hexagonale et à l'expansion économique nationale.

Depuis le milieu des années 1980, l'*égalité des chances* commande : lois de l'Acte I de décentralisation, notion de « compétence territoriale générale », mise en compétition des territoires et de leurs projets de « développement local » pour attirer entreprises, familles ou vacanciers ; logique de partenariat et de contractualisation ; territorialisation des politiques publiques beaucoup plus compétitive que coopérative. Cette sorte de « droit au développement sans limite » (p. 74), qui a entraîné un accroissement continu des dépenses, n'a été au fond « que l'habillage du consentement politique à l'inégalité entre les territoires » (p. 75).

Aujourd'hui, ces trois conceptions se superposent et cohabitent, alors même que, concrètement, le système d'égalité territoriale s'affaiblit. Il connaît des fragilités, des zones de fractures, est contesté par diverses catégories d'acteurs, et s'érode sous l'effet des transformations économiques, sociales et culturelles de la société française. Et ce sont les composantes rurales (ou qui se pensent comme telles), qui s'en inquiètent le plus vivement.

L'auteur repère quatre causes de cette fragilisation. La première consiste en la fin des grands monopoles de services publics en réseaux. Avec Internet et la téléphonie mobile, on ne raisonne plus en termes de maillages territoriaux mais d'accompagnement de la mobilité des populations, la voiture rivalise avec les dessertes ferrées locales et l'ouverture à la concurrence dans le secteur énergétique fabrique de nouvelles inégalités spatiales. « La grande peur des communes rurales est de se trouver à l'écart des secteurs rentables » (p. 44), et de ne plus être alimentées que par des circuits secondaires de compensation.

La deuxième cause de fragilisation réside dans l'affaiblissement des services déconcentrés de l'État, la moindre présence territoriale des fonctionnaires, la fin des missions d'appui technique aux collectivités locales et la baisse constante des dotations de l'État à ces collectivités.

La troisième cause tient à la mobilité des personnes et des facteurs de production, qui fait que le lieu de résidence devient moins important que les lieux de travail, de loisir et de consommation ; « l'armature urbaine » se défait, les rythmes de vie et les temps sociaux évoluent, des services publics et des commerces deviennent inutiles, des territoires sont en « déficit structurel d'habitants » alors que d'autres sont en « surpopulation chronique » (p. 46).

Enfin, le livre insiste sur le puissant mouvement de métropolisation, de concentration urbaine des habitants, des facteurs de production et des richesses, les communes rurales et périurbaines passant sous l'influence des grandes villes. Si la sur-représentation du rural dans le système politique a permis pendant longtemps aux campagnes de « faire la loi », ce sont dorénavant les grandes villes qui contrôlent la gestion des affaires publiques.

Face à tous ces changements, on voit surtout fleurir, comme le rappelle Estèbe, des discours qui privilégient les registres de la « plainte », du « manque » et du recours à l'État providentiel : « la cause de la faible densité est desservie par des attitudes défensives ou victimaires » (p. 52). Souhaitant continuer à défendre l'égalité républicaine, mais de façon plus positive et constructive, il énonce en fin d'ouvrage quelques propositions : restaurer la vérité des coûts de l'action publique et révéler à quels prix les égalités territoriales sont recherchées ; sortir de la compétition permanente et passer de l'actuelle redistribution verticale vers les territoires à une redistribution des ressources *entre* territoires ; doter les Régions de capacités normatives en matière d'aménagement ; concevoir des politiques territoriales moins tournées vers l'administration de stocks (de populations, d'équipements, de services) que vers l'animation de flux (de mobilités, de richesses, de qualifications) ; non plus distribuer l'argent à des territoires, mais à des groupes vivant sur ces territoires, autrement dit cesser de donner plus d'importance aux catégories spatiales qu'aux catégories sociales.

Au total, cet ouvrage montre que l'égalité territoriale a certainement toujours été une fiction, mais qu'il faut des fictions et des croyances pour faire des politiques publiques et animer le corps social. Dans d'autres pays, ce sont d'autres représentations et d'autres discours qui dominent, hérités d'autres histoires nationales. Il montre aussi que l'action publique recèle des effets contre-productifs, et que les dispositifs d'égalité territoriale, tout en traitant certains problèmes, contribuent directement à en fabriquer d'autres. Troisièmement, sa lecture amène à penser que parler avec autant de passion d'égalité devrait aussi consister à dire quelles inégalités on souhaite combattre... ce qui est nettement plus difficile ! Bien des pages prouvent également que les rapports entre « espace » et « nation » sont toujours contingents, temporaires, instables, et que le régime territorial doit constamment s'adapter aux évolutions du système social et aux styles de vie des populations. Par conséquent, les exercices de redécoupage territorial – à l'instar de la dernière réforme régionale –, ne sont qu'une petite partie du problème : l'essentiel n'est pas de jouer des ciseaux pour redessiner les frontières administratives, mais de faire évoluer les modes d'emploi de l'espace, de moderniser les jeux d'acteurs et de préparer l'avenir. Préparer l'avenir, voilà l'essentiel, et les espaces ruraux seront demain l'atout décisif d'un monde « où la gestion durable des ressources naturelles fournira la base d'une nouvelle richesse des nations » (p. 52).

Bruno Héroult

Chef du Centre d'études et de prospective

MAAF

bruno.herault@agriculture.gouv.fr