

Des Territoires à vivre

Version du 31 mai 1999 (à paraître dans un ouvrage coordonné par Jm. et Ph. Benoît)

Interview de Christophe Terrier, chargé de mission DATAR, par Michel Feltin

Vous distinguez zonage de pouvoir et zonage de savoir. Qu'entendez-vous par là ?

Le zonage de pouvoir est le découpage en territoires sur lesquels s'exerce un pouvoir. En France on peut penser essentiellement aux communes, départements et régions. Il y a eu des débats passionnés, notamment en 1989, sur la meilleure façon d'articuler pouvoir et territoire. Ces questions sont à nouveau d'actualité : il ne se passe pas de jour sans que l'un ou l'autre souhaite regrouper les 36 000 communes ou supprimer le département ou transformer les régions en ensembles plus importants. Derrière ces débats se profilent des philosophies différentes de l'homme, la terre et le pouvoir. On y retrouve bien sûr le vieil affrontement entre Jacobins et Girondins, centralisateurs contre régionalistes. Mais il serait sans doute trop simpliste de s'en tenir là. Toujours est-il que ces zonages de pouvoir sont une réalité dont nous statisticiens devons tenir compte. Il est donc naturel –et légal- que les statistiques soient élaborées sur la base de ces territoires "de pouvoir" que sont en particulier les communes. On peut de cette façon obtenir des dénombrements –combien y-a-t-il de jeunes, de vieux, de chômeurs, etc. dans la commune- mais ces nombres ne permettent plus de mesurer la situation socio-économique du territoire et son évolution. C'est un peu comme si vous vouliez étudier le comportement social d'un individu en vous centrant exclusivement sur sa personne, en ignorant sa famille et son entourage.

Les zonages de savoir ont été créés par le monde de la statistique et de la recherche pour permettre l'étude du territoire sur des bases adaptées à la réalité actuelle. Quand, après-guerre, les villes se sont développées et étalées, on s'est vite rendu compte que les communes n'avaient plus grand sens - que ce soit démographiquement ou économiquement- puisqu'habitations et usines s'étaient étalées dans les faubourgs et les campagnes environnantes, franchissant des remparts qui n'existaient plus. Il a donc fallu élaborer des instruments de mesure adaptés. On a commencé à voir apparaître le concept d'agglomération, en 1954. L'idée était –est toujours- de considérer comme un ensemble urbain tout ce qui se touche en terme de bâti (moins de 200 mètres d'écart). On a fixé un seuil : au moins 2000 habitants agglomérés au chef-lieu pour former une "unité urbaine", terme officiellement retenu. En 1962, on est allé un peu plus loin, en disant : "il y a, près des agglomérations des zones industrielles et des cités-dortoirs. Certes, les unes et les autres sont séparées de plus de 200 mètres mais, en réalité, tout cela participe d'un même ensemble ". C'est ce que l'on a appelé les ZPIU, les Zones de Peuplement Industriel et Urbain, formant la couronne périurbaine autour des agglomérations. Les communes rurales hors ZPIU appartenaient au "rural isolé". Ce concept a servi de base pendant une trentaine d'années aux études sur les villes et les campagnes. Puis l'aspiration à l'habitat individuel, le développement de la voiture, l'évolution de l'emploi, la montée du chômage ont conduit les Français à accepter plus facilement d'habiter de plus en plus loin de leur lieu de travail. Résultat : les ZPIU se sont élargies au point qu'en 1990, le reste du territoire, le "rural isolé " représentait encore un quart de la surface des terres mais ne comprenait plus que 4 % de la population... Le concept ne permettait donc plus de distinguer la ville de la campagne, c'est pourquoi on a élaboré le nouveau concept d'"aire urbaine". Soulignons quand même, avant de l'enterrer, que la mort du concept de ZPIU signifie de façon très claire que le clivage traditionnel entre ville et campagne n'est plus ce qu'il était et que, en France aujourd'hui, tout le monde ou presque participe à la ville.

Même les agriculteurs ?

Même les agriculteurs. Directement par leur mode de vie et de consommation qui a beaucoup évolué, ce qui les rend davantage consommateurs de services et commerces urbains. Indirectement car l'emploi agricole est devenu minoritaire, même en milieu rural. Et puis si les agriculteurs habitent et travaillent dans le même village, c'est plus rarement le cas du reste de leur famille qui se rend quotidiennement en ville pour les études ou le travail. On trouve même des agriculteurs qui se rendent dans leurs champs en voiture le matin mais rentrent en ville le soir car c'est là qu'ils habitent avec leur famille.

Il faut souligner que l'évolution de l'emploi joue beaucoup dans le développement des villes. L'emploi agricole, qui est le mieux réparti territorialement, a beaucoup diminué. L'emploi industriel qui, lui aussi, est assez bien réparti, a régressé. Il n'y a que l'emploi tertiaire qui, depuis 30 ans, s'est fortement développé. Or, l'emploi tertiaire se concentre en ville ...

Pourquoi ?

Je répondrai plutôt sur le comment que sur le pourquoi. La ville est, par essence, le lieu de la rencontre, de l'échange, de la communication, toutes choses qui, dans la société moderne, prennent le pas sur la production. Par l'analyse des statistiques je constate que plus une ville est grosse, plus la part tertiaire de son emploi est forte. Comme l'emploi tertiaire ne cesse de progresser, on en arrive au constat que : " plus une ville est grosse, plus elle devient grosse". Il s'agit d'un phénomène majeur : on a beaucoup parlé d'exode rural. On se rend moins compte qu'aujourd'hui, ce ne sont plus les villages de campagne mais les agglomérations de 20 000 ou de 30 000 habitants qui perdent leurs habitants au profit des mégalo-pôles... A terme, seules les très grandes villes, comme Paris et, très loin derrière, Lyon, Marseille, Lille, Toulouse tireront leur épingle du jeu en étant capables d'attirer les services de très haut niveau qui, à leur tour, attireront les autres.

Pourquoi ce phénomène n'est-il pas mieux connu ?

On se trompe souvent d'instrument de mesure en comparant entre elles des communes et non pas des "villes" dans la plénitude de leur territoire. Quand vous ajoutez du sable à un tas de sable, il ne monte pas très haut car il s'étale. Si vous mesurez le sable contenu dans un certain périmètre, vous ne percevez pas l'évolution du tas. C'est pareil avec les territoires : d'un recensement à l'autre, la population de la commune-centre ne s'accroît pas et souvent même elle diminue. En fait la population "s'étale" sur les communes voisines. Et cela vous pouvez le constater si vous étudiez les chiffres portant sur le bon périmètre : l'agglomération ou l'aire urbaine. Mais on touche sans doute là à la discordance entre zonages de pouvoir et zonages de savoir ou pour parler plus directement entre la réalité que vivent les citoyens dans leur vie quotidienne et l'organisation administrato-électorale – territoires vécus contre territoires administrés-. Si le maire était l'élu d'une "ville" et non pas du "morceau de ville" qu'est la commune il pourrait peut-être s'abstenir de porter des œillères ?

Les zones d'emploi constituent-elles un bon cadre pour remplacer les ZPIU ?

Ces deux notions ne sont pas du même ordre. Pour remplacer les ZPIU l'INSEE a défini les "aires urbaines", mieux adaptées à l'étude des villes. On part toujours des agglomérations mais on se limite aux plus importantes, celles qui offrent au moins 5000 emplois. On définit autour de ces agglomérations –appelées "pôles urbains"- une couronne périurbaine formée des communes dont au moins 40% des actifs travaillent dans cette ville. Je vous passe bien sûr quelques détails techniques de la définition pour n'en retenir que l'idée. L'ensemble - pôle urbain plus couronne périurbaine- forme l'"aire urbaine". Si l'on veut comparer deux villes entre elles le territoire de l'aire urbaine est le plus approprié. Cette nomenclature ne s'applique qu'aux villes et laisse une grande partie du territoire dans un espace "à dominante rurale".

Les zones d'emploi, elles, forment une partition du territoire, c'est à dire que toute commune appartient à une zone d'emploi et à une seule. Les zones d'emploi peuvent plutôt être comparées à des arrondissements dont on aurait revu les limites sur la base de données socio-économiques actualisées. Ces deux zonages sont du même ordre de grandeur puisqu'il y a 348 zones d'emploi et xxx arrondissements.

Le concept de zone d'emploi a été défini au début des années 80, au moment où le chômage devenait important. Le ministère du Travail souhaitait disposer d'une maille territoriale adéquate pour mesurer et agir de façon efficace sur le marché local du travail. On a donc cherché à se rapprocher du bassin d'emploi que l'on définit comme le territoire dans lequel les habitants peuvent trouver un emploi et les employeurs la main d'œuvre dont ils ont besoin. Mais le double objectif d'observation et d'action a évidemment conduit à des compromis dans le zonage. Pour être opérationnelle il fallait que la zone ne soit ni trop grande, ni trop petite ; on a donc parfois regroupé des petits bassins d'emploi et découpé les plus gros. On a voulu que ces zones soient validées par les pouvoirs publics régionaux (préfectures de région et conseils régionaux) : on a donc respecté les limites régionales, même si c'est parfois inadapté. Par exemple Alençon appartient à la Basse-Normandie mais est en limite des Pays-de-la-Loire : sa zone d'influence, à cheval sur les deux régions, est découpée en deux zones. Par contre on n'a pas imposé le respect des limites départementales, ce qui met parfois en porte à faux les administrations départementales. La zone d'emploi est un concept opérationnel, qui a son intérêt et ses limites. Ce n'est pas un concept scientifique "pur" mais il représente sans doute le meilleur compromis pour une action territoriale éclairée. Ce zonage est le plus approprié pour des analyses portant sur l'ensemble du territoire.

Préférez-vous le bassin de vie ?

Le "bassin de vie " est un terme auquel l'INSEE s'est toujours interdit d'accoler une définition officielle, du moins au niveau national. On parle plutôt de bassin d'équipements, de zone de chalandise, de zone d'attraction de services. C'est une notion que l'on a retenue pour la carte des "territoires vécus" mais avec

des déclinaisons multiples. Sur cette carte, on voit à la fois quel est le territoire concerné par l'emploi d'une ville mais également l'attraction d'un certain nombre de commerces ou services dits intermédiaires (collèges, supermarchés, gendarmerie, dentiste, etc.). On trouve également dans d'autres publications des cartes montrant l'attraction de services à portée territoriale plus courte (école, épicerie, ...) ou plus lointaine (lycée, hypermarché,...) C'est pourquoi il vaudrait mieux parler de "bassins de vie" au pluriel car la vie de chacun se joue sur des territoires multiples et l'école primaire ne couvre pas le même territoire que le lycée.

Comment lit-on la carte des "territoires vécus" ?

Son titre dit bien ce qu'elle veut montrer : comment les territoires sont structurés, marqués, par les activités quotidiennes des hommes et des femmes qui y vivent. Ce sont les territoires vécus par les gens. Libre à chacun de s'interroger ensuite sur l'adéquation entre ces territoires vécus et l'organisation, administrative ou autre, qui les régent. Les taches de couleurs représentent les différents niveaux d'organisation urbaine qui ont été déterminés par la mesure de l'emploi et des déplacements des gens entre leur domicile et leur lieu de travail. En rouge, on trouve les agglomérations les plus importantes, celles qui comptent au moins 5000 emplois. Ce sont les pôles urbains. Autour de chacun de ces pôles urbains, la plage de couleur orange couvre les communes qui envoient au moins 40 % de leurs habitants actifs travailler dans le pôle : elles forment la couronne périurbaine. Cette couronne ne fait pas partie de l'agglomération stricto sensu puisqu'il n'y a pas de continuité du bâti mais elle forme évidemment avec le pôle urbain un ensemble très interdépendant sur le plan socio-économique. Cet ensemble est appelé "aire urbaine". L'orange plus clair a été réservée aux communes "multi-polarisées", celles qui dépendent de plusieurs pôles urbains. Par exemple, entre Metz et Nancy, on trouve des communes qui dépendent à 30 % de Metz et à 30 % de Nancy. Elles font le lien entre ces agglomérations sans dépendre exclusivement d'une seule. On voit apparaître, dans certaines régions des ensembles plus vastes, que l'on appelle "espaces urbains", formés de l'assemblage d'aires urbaines et de communes multipolarisées qui les relient par continuité territoriale. On voit ainsi très clairement que Lyon forme un espace urbain avec Saint-Etienne, Villefranche sur Saône et même Bourg-en-Bresse mais qu'il n'y a pas de continuité territoriale avec Mâcon ; que Metz et Nancy sont liés à Strasbourg via le bassin houiller ; que l'espace parisien va du Havre jusqu'à Sens ; qu'il existe un vaste espace urbain autour de Marseille mais que Toulouse, en revanche, est seule à rayonner sur son aire urbaine

Les autres couleurs servent à représenter l'espace "à dominante rurale". Ce terme ne signifie pas ces zones n'ont aucun lien avec les grandes agglomérations, mais ce lien est plus faible, En jaune, nous avons figuré les communes qui, pour l'emploi de leurs habitants, dépendent à plus de 20% des pôles urbains. Le bleu a été réservé aux pôles ruraux, c'est-à-dire aux agglomérations qui comptent entre 2000 et 5000 emplois. On voit sur la carte qu'ils rayonnent moins loin que les pôles urbains. Leur périphérie, en bleu clair, regroupe les communes qui envoient 20% de leurs actifs y travailler. Le vert, enfin, a été réservé au rural isolé, c'est-à-dire aux communes qui ne sont attirées à plus de 20 % ni par un pôle urbain ni par un pôle rural.

Que représentent les points et les traits noirs ?

Ils représentent l'attraction des services de proximité. Dans chaque commune, pour une liste de 75 services (médecin, bibliothèque, supermarché, piscine, etc.) on a posé la question suivante : "disposez-vous dans votre commune de ce service et, si non, où allez-vous le chercher ? ". Cette enquête s'appelle l'Inventaire Communal et vient d'être réalisée en 1998. L'INSEE a retenu une liste de services dits "de proximité intermédiaire" qui caractérisent une fréquentation à peu près hebdomadaire. Quand la commune est équipée d'une bonne partie de ces services, elle est figurée par un point. Si elle ne l'est pas, on la relie par un trait à la commune dont elle dépend pour ces équipements. On voit sur la carte que la plupart des communes de banlieue sont équipées. On voit aussi que, dans les grandes villes, les emplois rayonnent plus loin que les services. Et que c'est l'inverse en milieu rural.

Dans vos analyses, n'accordez-vous pas une trop grande importance à l'emploi ?

C'est un reproche que l'on nous adresse parfois, en soulignant que l'emploi prend de moins en moins d'importance dans les déplacements et que les Français se déplacent pour mille autres choses. Je peux trouver au moins deux réponses à cette objection. D'abord, je le répète, c'est l'emploi qui fait la ville, et il s'agit surtout de l'emploi dans les services. Il y a donc deux types de mouvements générés par un même service: celui des employés qui viennent occuper leur poste de travail et celui des clients qui viennent utiliser le service. Ensuite, les gens essaient souvent de faire d'une pierre deux coups dans leurs déplacements et leur lieu de travail peut déterminer l'endroit où ils vont chercher tel ou tel service. Quelqu'un qui travaille à 40 kilomètres au nord de son domicile aura tendance à faire ses courses au nord et non 20 kilomètres au sud. Les gens essaient de rationaliser leurs déplacements et ne parcourent pas des kilomètres par plaisir. C'est donc l'emploi qui est premier et qui détermine le recours à tel ou tel équipement, pas l'inverse. Notons au passage que certaines administrations n'ont pas encore adapté leur organisation dans ce sens. Pour

demander une carte d'identité on vous oblige à venir à la mairie de votre domicile. Et bien sûr les bureaux sont toujours fermés quand on rentre chez soi le soir ou le week-end.

Pour analyser le territoire, faut-il distinguer le rural et l'urbain ?

En termes physiques on peut bien sûr distinguer le rural - là où il y a de l'espace, là où il fait noir la nuit- et l'urbain où tout est plus serré. Mais en termes de fonctionnement de la société, rural et urbain sont liés dans un même système. Il y a deux écoles de pensée qui s'opposent régulièrement : celle de l'opposition ville-campagne et celle de la solidarité ville-campagne. Prenons l'exemple des zones éligibles aux aides européennes allouées aux régions "en retard de développement". Les uns raisonnent par canton et font valoir que tel canton est isolé, mal équipé, en déclin démographique, etc., et mérite donc d'être retenu dans le zonage. Le corollaire de ce raisonnement est qu'il faut exclure des aides le bourg ou la ville qui forme le centre de la zone au prétexte qu'on y trouve des emplois et des services, sans se soucier de savoir si ces emplois et ces services sont utilisés par les habitants des alentours.

Les autres adoptent une vue plus large et remarquent que le canton en question est certes mal équipé mais se trouve proche d'une ville qui, elle, dispose des dits équipements. On considère dans ce cas le territoire "entier" formé de la ville et de sa campagne et c'est sur cet ensemble que l'on mesure les indicateurs socio-économiques pour choisir les zones sur lesquelles il faut faire porter les efforts de solidarité. Un village rural mal équipé, proche d'un petit bourg-centre isolé dans une région elle-même en perte de vitesse n'est pas du tout dans la même situation qu'un village rural qui serait apparemment aussi mal équipé mais situé à proximité d'une ville qui offre tous les services.

Personnellement, je me sens plus proche de la seconde école. Il faut travailler sur des territoires entiers qui englobent la ville et sa campagne ou "les campagnes et leurs villes" selon le titre d'une publication récente de l'INRA et de l'INSEE. Malheureusement, parmi les élus, la première école est majoritaire. Il faut une certaine hauteur de vue pour dépasser la vision étroite du pré carré dans lequel on est élu et le système électoral complexe qui lie communes, département et sénat n'incite pas vraiment à ce dépassement. Il faut cependant reconnaître qu'il est peut-être illusoire –voire irresponsable- de vouloir raisonner sur des territoires "entiers" si, par manque du mécanisme administratif adéquat, personne ne peut assurer la responsabilité du fonctionnement de l'ensemble du territoire en question.

Que pensez-vous de la notion de pays ? Pourraient-ils servir à redessiner la carte du territoire français ?

J'en doute. Il suffit de regarder la carte des "territoires vécus" pour se rendre compte que les réalités territoriales sont très différentes d'un point à l'autre de l'hexagone. Il y a de petits pays, relativement fermés, notamment dans des zones de montagne. Et des pays immenses. Prenez Paris : la seule agglomération couvre plusieurs départements et Paris rayonne si fortement que des villes très lointaines lui sont fortement liées. On voit bien l'impossibilité de se référer à un seul niveau de territoire vécu.

Reste la notion de "projet" pour un territoire qui est assez en vogue en ce moment. On a beaucoup repris ces derniers temps le slogan "il faut passer d'une politique de guichet à une politique de projet". C'est beau, ça rime, mais c'est difficile à faire. Le projet ne se décrète pas : il ne peut être que l'œuvre du désir et de la volonté des habitants du territoire en question. Alors que le guichet, lui, se prête très bien à des lois et des décrets. Et donc chaque administration en rajoute une couche. Et chaque élu se bat pour que son territoire soit dans le bon zonage, celui qui ouvre droit au bon guichet

Les administrations utilisent-elles les découpages en territoires de savoir ?

Presque jamais pour celles qui ont en charge la gestion d'un territoire : il est rare qu'une structure intercommunale se calque sur l'agglomération ou l'aire urbaine définie par l'INSEE. Mais on utilise parfois ces zonages dans les lois ou dans la définition de règles régissant certaines actions de caractère national. Beaucoup utilisent la notion d'agglomération. Par exemple, la loi d'orientation sur la ville, en 1991, a stipulé que toutes les communes d'une agglomération de plus de 200 000 habitants devaient avoir un taux de logement social supérieur à 20%. Certains maires ont découvert à cette occasion que leur commune était classée en agglomération selon les règles utilisées par l'INSEE. Autre exemple de caractère réglementaire : la Direction de l'Eau a adopté un règlement prévoyant que les communes urbaines devraient payer une redevance pour l'assainissement. Pour ce faire l'administration de l'eau s'appuie sur le classement de l'INSEE. Ce qui provoque la colère des habitants d'Aumontzey, petite commune des Vosges agglomérée à la commune voisine de Granges sur Vologne qui se voient taxés comme des urbains alors qu'ils se veulent ruraux et d'ailleurs ça leur coûte moins cher. Evidemment les habitants ne font pas la distinction entre instrument de mesure et règlement basé sur la mesure fournie par cet instrument ou pour reprendre mon jargon, entre zonage de pouvoir et zonage de savoir. Et c'est donc avec un bel ensemble qu'ils boycottent le

recensement pour "punir" l'INSEE qui ne veut pas les classer dans la bonne catégorie. Dans les exemples récents, les lois actuellement présentées au parlement sur l'aménagement du territoire et sur l'intercommunalité (loi Voynet et loi Chevènement) utilisent la notion d'aire urbaine comme cadre de référence sans toutefois en faire un cadre contraint.

Mais on peut également s'intéresser à la cohérence des différents zonages de pouvoir, et plus précisément à la cohérence de l'organisation administrative des services publics. C'est un point sur lequel a beaucoup insisté Jean Auroux dans son rapport sur la simplification des zonages remis au Premier ministre Lionel Jospin en 1998. Est-il normal que toutes les administrations n'utilisent pas le même zonage pour gérer le territoire ? Que l'Education n'utilise pas la même carte que la Justice ? Que, pire encore, l'ANPE et les Assedics aient chacune leur propre découpage ? Non, évidemment. L'action publique, au moins pour sa gestion, devrait s'exercer dans un cadre territorial cohérent et adapté au citoyen.

Comment faudrait-il procéder ?

Pourquoi pas utiliser l'arrondissement pour lequel il existe déjà un cadre d'organisation administrative avec un sous-préfet ? C'est actuellement la maille territoriale la plus proche de la notion de bassin d'emploi. Bien sûr il serait souhaitable d'en revoir en certains endroits les contours, pourquoi pas en s'inspirant des zones d'emploi. Quitte à accorder aux sous-préfets - cela s'est déjà fait- le droit de franchir les limites départementales dans les cas où les pays, territoires de projet, seraient à cheval sur deux départements. A partir de là, toutes les administrations auraient à se caler sur ce nouveau découpage unique ce qui donnerait peut-être au citoyen une meilleure chance d'être administré de façon cohérente.

Faudra-t-il un jour en tirer des conséquences pour le découpage administratif ?

Le décalage entre les territoires administratifs et les territoires vécus est en partie un scandale et en partie une fatalité. La représentation territoriale de notre pays est souvent décalée par rapport à la vie des Français qui ont depuis longtemps pris la voiture pour aller un peu plus loin. Quand j'entends un maire me dire "ici, c'est chez moi mais après ce panneau, ce n'est plus chez moi", c'est à la fois choquant et inefficace car il y a longtemps que ses habitants, eux, ne s'arrêtent pas à ce panneau pour aller travailler, faire leurs courses ou se distraire. Mais peut-on faire des reproches à ce maire tant que le cadre d'action qui lui est dévolu est inadapté ?

Vous plaidez donc pour un redécoupage ?

Non car, en même temps, je pense que la quête du territoire parfait est un leurre et qu'il faut surtout mieux articuler le fonctionnement des différents pouvoirs qui s'exercent sur un territoire, de l'Europe à la commune, en passant par l'Etat, le département et la Région. A peine le nouveau découpage sera-t-il établi qu'il sera dépassé. Et puis, le développement de la mobilité est tel qu'il est illusoire de vouloir enfermer les Français dans un territoire. Aujourd'hui, la notion de domicile devient de plus en plus floue. En ville, dans la même rue, vous trouvez des gens qui ne quittent jamais leur quartier, d'autres qui y habitent quatre jours par semaine et passent le week-end dans leur maison de campagne ou dans un autre lieu où réside leur famille. Et d'autres encore qui y travaillent toute la journée, cinq jours par semaine et qui y font leurs courses le soir ou à la pause de midi. Le paradoxe est que vous n'êtes considéré comme citoyen-électeur que dans un seul lieu. Mais vous êtes citoyen-contribuable dans tous les lieux où vous habitez. Par contre vous n'êtes pas considéré comme citoyen du lieu où vous passez vos longues journées de travail et tant pis pour vous si vous devez prendre une journée de congé pour effectuer vos démarches administratives.

Tous ces problèmes ne seront bien sûr pas résolus simplement en fusionnant des communes ou en supprimant les départements. Mais en axant sa vision sur le citoyen et en prenant en compte les territoires vécus par ce citoyen on devrait pouvoir améliorer les choses.