

REFLEXIONS D'ENSEMBLE

La région et les caractéristiques régionales servent parfois de références auxiliaires dans certaines enquêtes ; elles sont ici au centre même de l'étude. Dans cette perspective, le nombre et la variété des problèmes abordés font de la présente étude un instrument très précieux de recherche pour l'aménagement du territoire et pour l'action régionale.

Malgré la prudence qu'il convient d'avoir, eu égard, notamment, au nombre de personnes interrogées qui n'a pas toujours permis les croisements de réponses au niveau des régions les moins peuplées, l'étude de l'I. F. O. P. ouvre de larges perspectives et permet, dès à présent, de souligner quelques lignes de force.

● La région n'a pas, pour le Français, une définition précise. Les critères historiques, géographiques, économiques, administratifs ou sociologiques des régions ne se superposent pas. De plus, habitué par une longue tradition administrative à se référer au département, le Français ne s'en échappe que par les points cardinaux, par le souvenir de quelques provinces solidement tracées par l'histoire (Bretagne, Normandie, etc.) ou par des limites géographiques précises (certains tests montrent que l'on commence une carte de la France par les détails de la Pointe du Raz, ce promontoire baigné des eaux bleues des atlas scolaires et que l'on situe très difficilement les limites de l'Est).

Ainsi, la définition territoriale de la « région ressentie » n'est pas, en France, très assurée.

● Il est aussi très frappant que le Français se réfère naturellement à ce que les économistes appellent « l'espace homogène » et non pas à un « espace polarisé » (au sens de la terminologie de F. Perroux), c'est-à-dire qu'il se situe dans des espaces considérés comme homogènes à l'intérieur de frontières closes, que ce soit par rapport au climat, à la structure agraire, à la densité de population ou à tout autre critère.

Cette définition, presque manichéenne lorsqu'elle met les « autres » au-delà de la frontière, rappelle la conception linéaire de la guerre des tranchées. Cette attitude explique que fleurissent les lignes idéales Cherbourg-Marseille, Le Havre-Avignon, Caen-Grenoble où, d'un côté, se situerait la France prospère et, de l'autre, la France en difficulté. L'opinion ne semble pas sensible au fait que la France est plus nuancée et que tout parallèle serait abusif, comme on le fait parfois, avec la géographie volontaire de l'Italie, séparée en deux mondes, le nord actif et le mezzogiorno sous-développé.

De là viennent aussi les nombreux débats de frontières qui agitent certains, au point de stériliser l'action régionale. Bonnes ou mauvaises, les limites du moment constituent une base : pourtant, elles sont trop souvent remises en cause par ceux pour lesquels le préalable de l'action commence par la révision de frontières administratives auxquelles ils donnent trop d'importance et dont ils font implicitement des barrières étanches.

● Cette fixation sur des espaces homogènes aux frontières rigides révèle, au négatif, une autre attitude ; l'oubli, la méconnaissance de l'espace polarisé. En dehors d'un Paris dont le gigantisme et l'encombrement frappent tous les Français, bien peu, pour définir leur région, font appel à des références urbaines. Le poids d'une grande ville comme Lyon est parfois à peine plus ressenti que l'attraction d'une sous-préfecture ou d'une ville-marché. L'espace polarisé est encore pratiquement absent des préoccupations spontanées des Français. Peut-être la faiblesse de ce que l'on appelle maintenant « l'armature urbaine » ou l'attraction insuffisante des grandes métropoles de province y est-elle pour quelque chose ?

En tout cas, le phénomène semble profond. Le Français soucieux de clarté ne vit pas à l'aise dans les rapports de flux et de domination que connaît bien la philosophie allemande. Il est, par exemple, trop souvent satisfait lorsqu'il a pointé sur une carte de nouveaux établissements décentralisés, oubliant que les flux économiques, les relations entre le siège social et les établissements décentralisés ou les sous-traitances sont, en définitive, aussi importants pour l'action régionale que l'implantation des bâtiments eux-mêmes.

● Cette attitude conduit souvent à accorder trop peu d'importance à une dimension régionale essentielle, celle des hommes qui y vivent, alors qu'une analyse en profondeur des motivations ferait, sans doute, ressortir que la région n'est pas un « en soi », que les clivages de l'opinion qu'elle suscite recouvrent souvent des différences de structures de profession, d'âge ou de mode d'habitat (1).

● La région n'est, en effet, pas seulement un territoire, c'est aussi et même, avant tout, un ensemble d'hommes. Dans cette perspective, l'aménagement du territoire apparaît comme le moyen d'améliorer le mieux-être des hommes, sans doute localisés, à un moment donné, dans une région, mais susceptibles d'être conduits à se déplacer, en vue d'un meilleur optimum national, vers des régions voisines.

(1) C'est pourquoi les instituts de sondage n'utilisent souvent qu'accessoirement le critère régional pour la détermination des quotas ou l'analyse des résultats. Au demeurant une enquête régionalisée, c'est-à-dire susceptible d'un dépouillement par petites régions nécessite un échantillon bien fourni (10.000 à 15.000 personnes), donc onéreux. La présente enquête en dégageant la « spécificité » de la région mesure d'une manière nuancée l'intérêt qui pourrait s'attacher à effectuer davantage d'études régionalisées.

L'enquête sur la mobilité, cet aspect si important de la vie régionale, mesure un fait jusqu'ici sous-estimé en France où l'on se plaît à voir un pays stable : 20 % en moyenne des habitants vivent dans une région où ils ne sont pas nés et 15 % habitent leur localité depuis moins de cinq ans : 15 % des habitants adultes estiment qu'ils ne resteront pas toute leur vie dans la région.

Parallèlement à ces faits et en opposition avec eux, il faut souligner l'importance d'une volonté de stabilisation de la population là où elle se trouve. Si, depuis une vingtaine d'années, le « retour à la terre » paraît s'effacer de la littérature relative à l'aménagement du territoire, il a été remplacé par un mot plus anodin en apparence, le « déséquilibre régional », à partir duquel s'articulent de nombreuses prises de position : le consensus général peut s'y faire plus aisément, mais au prix, sans doute, d'un peu plus d'ambiguïté.

Car la notion d'équilibre semble parfois être opposée à celle de mouvement et il semble alors que le but à atteindre soit de rendre nulles les migrations. Sans nul doute y a-t-il des justifications sérieuses à une telle attitude. Paris recueille une trop large part des migrations françaises et on s'efforce, à juste titre depuis vingt ans, de contrarier un mouvement dont l'ampleur, malgré les actions réglementaires ou les initiatives privées, ne s'est guère ralenti. Les migrations, mal préparées au point de vue professionnel, constituent aussi pour la société des chocs ou des traumatismes dont elle doit finalement payer le prix. Les départs, s'ils résolvent dans certains cas, le problème d'une population agricole trop abondante, ont tendance, dans certaines régions, à vider le monde rural de telle manière que l'optimum n'est même plus atteint à partir duquel la région pourra se ressaisir grâce à de nouvelles implantations industrielles ou mêmes touristiques. Le processus de vieillissement est sérieusement entamé au-delà du « point de non-retour ». Enfin, le capital immobilier se ressent de ces départs : trop souvent, des villages perdent des maisons utilisables alors que devront, dans les agglomérations, être créés des logements nouveaux dont le rythme de construction n'a jamais, depuis le XIX^e siècle, suffi à servir correctement les habitants en place.

Mais, si l'excès de mouvement est préjudiciable et sa mauvaise orientation encore davantage, les faits eux-mêmes montrent que les régions envisagent avec faveur certains déplacements qu'elles jugent devoir leur profiter ; il suffit pour en mesurer le sens de recenser le nombre des zones industrielles proposées aux chefs d'entreprises.

● On sait que la mobilité professionnelle, liée au progrès technique, entraînera nécessairement le départ d'une proportion importante d'agriculteurs. A cet égard, on relèvera que, dans l'ensemble, les Français ont de la peine à suivre ces mutations et en particulier leurs conséquences dans les rapports entre la production et le revenu agricole, d'une part, la population agricole, de l'autre. Paradoxalement, 45 % des Français estiment que l'agriculture manque de bras et bien des régions où l'exode

a été fortement marqué et où il est nécessaire pour permettre la modernisation des exploitations sont de celles où l'on estime qu'il n'y a pas assez d'agriculteurs !

● En même temps que le Français conserve ce sentiment d'attachement à une vie agricole dense, il considère aussi que tout développement exige d'abord l'expansion de l'industrie ; son optique est nettement saint-simonienne. A la question « Quelles réalisations très intéressantes pour la vie de votre région ont été faites, à votre connaissance, depuis dix ans, se font ou sont sur le point de se faire ? », 3.635 aménagements industriels ont été cités sur 5.700 réalisations.

L'industrie est aussi considérée comme le premier moyen de rétablir des situations « déséquilibrées », c'est en elle que l'on met, à juste titre, son espoir pour relancer la croissance de certaines régions de l'ouest de la France déprimées depuis la révolution industrielle. Il s'y ajoute que, souvent, l'industrie apparaît comme un moyen noble et visible de redresser la situation : implicitement, certains Français attachent une certaine aristocratie à l'emploi industriel sans s'apercevoir que les activités de service joueront certainement un rôle déterminant dans l'avenir. Poser la première pierre à un édifice industriel est un acte précis : créer, parfois par des moyens obscurs, les conditions de l'essor des activités « tertiaires » ne permet pas de mesurer d'une manière comptable et visible l'effort que l'on fait pour une région : la politique des grands travaux est ainsi souvent élevée à la hauteur d'une mystique. Tout ceci explique notamment l'essor des zones industrielles depuis dix ans et fait apparaître que l'on sous-estime maintenant les contraintes d'une industrie qui, bien que n'ayant pas celles du passé, en connaît maintenant d'autres ; si le prix de l'énergie, l'amélioration des transports, la canalisation de la main-d'œuvre permettent une certaine dispersion, tous les faits ne vont pas dans le même sens : la concentration, l'équilibre de l'emploi et l'importance du « milieu ambiant » notamment sont importants et c'est pourquoi bien des raisons poussent à une certaine croissance des métropoles régionales.

Si le Français exagère parfois les possibilités de l'industrialisation pour le développement d'une région, il sous-estime parallèlement ceux qui sont nécessaires pour réformer les structures agricoles ou rendre le tourisme plus efficace. « La valeur des terres » est une référence qui facilite le confort intellectuel. De la même manière, le tourisme, souvent considéré comme un atout majeur, est peu cité parmi les secteurs où un effort est nécessaire ; pourtant, le tourisme est un gisement qui demande que l'on s'en occupe.

● La croissance urbaine commence à être ressentie dans son ampleur par le grand public. Près de 50 % de la population pensent que le doublement des villes est inévitable en quarante ans. 30 % estiment qu'on peut l'éviter, mais une certaine fraction de cette catégorie ne conteste pas l'existence du problème. La présente étude confirme, sur ce point, les

résultats obtenus dans l'enquête effectuée par l'I. F. O. P. pour le district de Paris (1).

Cette conscience du problème est assortie d'un jugement de valeur dont il ne faut pas sous-estimer la brutalité : entre 60 à 65 % des Français regrettent cette évolution ou affirment qu'il faut prendre des mesures pour la décourager, notamment pour les grandes villes (de 15 à 20 % estiment qu'elle est raisonnable ou à encourager et le reste n'affiche pas d'opinion).

Il convient cependant d'analyser ces opinions de plus près.

En premier lieu, le questionnaire se référait souvent pour les grandes villes au terme de « villes millionnaires » ; or, il faut se rappeler que le Français sous-estime toujours les chiffres (pour la majorité des habitants de la région parisienne, celle-ci ne dépasse pas 2 à 3 millions d'habitants). Le Français de province à qui on parle de ville millionnaire pense obligatoirement à Paris ; or, précisément, ce modèle du Paris inhumain, encombré, mal adapté au XX^e siècle et incapable de répondre au rythme de sa croissance, ne facilite pas l'adhésion. Ni les exemples étrangers de grandes villes réussies, ni surtout un modèle de ville neuve réellement moderne et vivable au niveau de l'urbanisme ne peuvent être encore suffisamment montrés en exemple à nos concitoyens. Si l'on veut réussir la mise en place de métropoles d'équilibre, il faudra que l'opinion comprenne qu'il est possible de vivre agréablement dans les grandes villes de demain. Si l'on veut qu'elle le comprenne, il faut aujourd'hui lui proposer des modèles nouveaux ; il faut aussi que l'on accepte d'en payer le prix.

● Le rôle déterminant des pouvoirs publics dans l'action régionale est, en France, clairement perçu : cette reconnaissance ne va pas sans une pointe de revendication à l'égard d'une entité qui apparaît extérieure à la région et qui n'est presque jamais rangée parmi les « défenseurs de la région » : l'État. Il est conçu comme un étranger qui, par sa puissance, peut beaucoup, dont on attend toujours plus, mais dont l'action reste conçue dans le vague sans être définie par rapport aux habitants de chaque région.

Cette référence à l'action des pouvoirs publics est assortie d'une certaine méconnaissance du rôle que peuvent jouer les particuliers pour l'animation ou l'action régionale autrement que par l'intermédiaire de la représentation dans les communes. S'il est vrai que les collectivités sont un des éléments majeurs de l'aménagement du territoire parce qu'elles sont elles-mêmes des collectivités territoriales dans un monde de plus en plus « sectoriel », il n'en reste pas moins qu'une plus large information est à faire sur la participation des citoyens à l'effort national.

(1) Cf. la revue « Sondages », 1963, n° 4, où sont repris les résultats d'une étude effectuée pour le district de Paris.

● La géographie des régions en retard existe en France dans les faits et dans l'opinion. Les régions du Sud-Ouest, de la Garonne, du Massif central sont les plus souvent citées comme « en perte de vitesse », « régions que l'on devra quitter » ou « régions où l'on vit moins bien qu'ailleurs ». Conscients sans doute de l'effort entrepris et de la reprise, la Bretagne ne figure pas aux premiers rangs des « régions en déclin ».

Bien que l'enquête n'ait pas porté sur la manière d'éviter ou de rattraper les retards, il semble bien, à travers certaines questions, que les revendications régionales s'inscrivent dans le contexte d'un certain tempérament français.

L'une des caractéristiques les plus apparentes de l'expression des besoins est définie par une tendance parfois abstraite à la parité. Ainsi, la façon dont le Français d'une région lit le budget de l'Etat est significative : la référence de sa région par rapport à la moyenne nationale retient, avant tout, son attention. En considérant ainsi les pourcentages de répartition de crédits et faisant parfois fi des vocations propres à chaque région, les Français d'une région cherchent à obtenir la même chose que le voisin ou, en tout cas, plus que le Français moyen : la vanité bien ordonnée commence par la consultation des attributions des autres : trop d'hommes politiques et de citoyens conscients réclament sans limite une parité de tous les investissements, s'inquiétant seulement des modifications d'une année sur l'autre ou des différences sensibles d'une région à l'autre.

L'univers intellectuel du Français se révèle donc foncièrement égalitaire, ce qui n'a d'ailleurs en soi rien d'anormal lorsque ce sentiment de parité s'exerce bien aux endroits convenables, par exemple, sur les niveaux de revenus. Il est choquant, en effet, que, selon la région où il se trouve, l'homme ne dispose pas des mêmes moyens ou n'ait pas les mêmes chances de progresser qu'un homme vivant dans une autre région.

Mais nombreux sont ceux qui appliquent inconsidérément cette revendication de parité à des endroits où elle n'a pas sa place : on constate que, bien souvent, le Français se rebiffe contre les contraintes du milieu régional, voire même son relief et réclame une identité de distribution de tous les investissements publics.

D'autre part, si l'on doit admettre parfaitement la revendication à la parité des revenus, ne constate-t-on pas que celle-ci s'applique, encore une fois, à l'espace-plan abstrait de la région et non à la région conçue comme l'ensemble dynamique des populations de cette région. A partir du moment où l'on porte son attention sur les populations, on doit bien se rendre compte que, pour élever le niveau de vie moyen, certains **départs**

sont inévitables. L'essentiel est de les prévoir et de les préparer : le maintien du niveau absolu d'un chiffre de population régionale ne paraît pas un idéal sain.

Le statu quo de chaque département serait le pire frein à la nécessaire mobilité dont un minimum d'ampleur fait la force d'une nation : ce serait, en tout cas, la certitude que l'on n'atteindrait pas la croissance générale que l'on peut attendre du pays.

Serge ANTOINE, Jean-Paul TRYSTRAM.

Délégation à l'aménagement du territoire
et à l'action régionale,

Mai 1965.