

2000

TERRITOIRE DÉVELOPPEMENT AMÉ

De l'Art d'aménager

par JACQUES RUEFF
DE L'ACADÉMIE FRANÇAISE

L'aménagement du territoire est matière d'art bien plus que de science. Il implique volonté de donner au territoire national une certaine structure, choisie délibérément pour des raisons qui ne sont que très partiellement économiques.

Assurément le choix n'est pas discrétionnaire. Il s'exerce nécessairement à l'intérieur d'une marge de possibilités physiques. Mais à l'intérieur de cette marge il traduit des exigences sociales et morales, grandement dépendantes du courant de l'histoire.

Autrement dit, la structure du territoire n'est pas un fait géographique ou économique ; c'est une institution, produit d'une transaction consciente entre la terre et les hommes.

Ainsi, aux Etats-Unis cette transaction est très différente de celle qui s'est établie en France, car ce ne sont pas les mêmes valeurs qui président à l'aménagement. Construit sur la table rase de territoires désertiques ou pratiquement inoccupés, il a permis la concentration des activités économiques dans les zones où elles trouvaient l'efficacité maximum. Aucune exigence historique ne s'imposait dans un pays qui n'avait pas encore d'histoire.

S'il y a dans tout effort d'aménagement du territoire l'expression d'une vision de l'avenir, donc une grande part d'arbitraire et d'empirisme, du moins n'échappe-t-il pas aux exigences de toute politique concrète : dès lors qu'ils sont accomplis, les choix doivent être suivis d'une action efficace, faute de quoi ils ne seraient que jeux de l'esprit décevants et dérisoires.

Or, il m'a souvent semblé qu'en matière d'aménagement on affirmait des principes séduisants sans se préoccuper des mesures concrètes propres à les faire entrer dans les faits. Bien plus, il arrive fréquemment qu'on laisse subsister des situations conduisant à des résultats radicalement opposés à ceux que l'on souhaite obtenir.

On veut, par exemple, décourager la concentration des entreprises dans la région parisienne. On y laisse subsister de lourds déficits dans le budget des services publics : transports en commun, eau, gaz, électricité, ainsi que dans le budget des collectivités locales intéressées. Or, toute vente de services publics au-dessous de leur coût de production est un véritable appel à la concentration, c'est-à-dire au contraire de ce que l'on dit vouloir faire.

Trop souvent, aussi, les obstacles à la réalisation des objectifs qu'on s'assigne naissent du souci de les atteindre trop parfaitement. C'est ainsi, par exemple, qu'inventé pour ordonner et moraliser la construction, le permis de construire, par les délais qu'il impose, contrarie les initiatives et stérilise l'effort des constructeurs.

Il faut donc se garder de vouloir des réformes trop parfaites, de prévoir jusque dans les infimes détails les conséquences de toutes les mesures que l'on envisage. Mais s'il faut négliger les détails il est indispensable, au contraire, de parer efficacement aux obstacles redoutables qui se dressent sur la route de l'aménagement du territoire.

Il m'a été donné, en 1959-60, d'assumer avec Louis Armand, sous la présidence de Michel Debré, la charge d'un comité qui avait mission de rechercher les obstacles à l'expansion économique. Ce comité a formulé un certain nombre de conclusions et de recommandations qui, presque toutes, intéressent, directement ou indirectement, l'aménagement du territoire. Elles tendent, en effet, à réduire les rigidités qui affectent l'économie, à éliminer les atteintes à la véracité des coûts et des prix, à assurer une meilleure utilisation des ressources naturelles, à augmenter le rendement de l'effort humain, enfin à favoriser le développement régional.

Certaines des recommandations contenues dans ce rapport sont aujourd'hui d'une grande actualité, et notamment celles qui tendent à développer la fluidité des structures économiques qui est une des conditions d'un aménagement rationnel du territoire.

Si la recherche de la taille optimale des entreprises est difficile et hasardeuse, du moins peut-on agir sur les conditions dans lesquelles elles évoluent, se transforment ou se reconvertissent. Or, les rigidités dans ce domaine sont légion. Elles procèdent essentiellement des ententes, de la propriété commerciale, du statut du fermage, de l'immobilisation des loyers, sources de sclérose et freins à la mobilité économique.

Le problème majeur de l'aménagement du territoire, c'est la création de conditions tendant à encourager les reconversions indispensables. De même, l'aménagement des transports joue un rôle essentiel dans la répartition des activités économiques.

Aujourd'hui, les zones susceptibles d'être urbanisées sont fonction des facilités de transport dont elles bénéficient : des transports en commun nombreux, rapides et confortables faciliteraient grandement la déconcentration, tout en limitant l'usage des voitures particulières, ce qui est l'essentiel du problème de la circulation dans les villes.

Mais pour urbaniser il faut des disponibilités en terrains, ce qui pose deux problèmes principaux : celui des infrastructures et celui des réserves foncières.

Le premier est de beaucoup le plus important. Il contient l'alpha et l'oméga de toute politique d'aménagement du territoire. Sa clé est évidemment sur le marché financier.

Mais la création d'infrastructures importantes pose le problème difficile de la récupération des plus-values. Il est injuste que des propriétaires reçoivent gratuitement, c'est-à-dire aux frais de la collectivité, les plus-values que leur apportent les travaux d'amélioration foncière. On oublie souvent qu'en matière économique l'attente coûte cher du fait de l'accumulation des intérêts intérimaires qu'elle inflige. De plus, la constitution de réserves foncières importantes stérilise des terrains. Enfin elle pose de difficiles problèmes de financement.

Dans tous ses aspects une politique réaliste d'aménagement du territoire est avant tout une politique d'investissement. Elle implique et exige de larges disponibilités de capitaux à intérêt peu élevé. C'est ainsi, par exemple, qu'une politique de logement demande des ressources à long terme et à faible taux d'intérêt. Les taux très élevés du marché hypothécaire sont en contradiction absolue avec l'objectif poursuivi. Le taux d'intérêt est la clé de tous les problèmes d'aménagement.

Mais pour qu'il y ait capitaux abondants et à faible prix, il ne suffit pas qu'il y ait un marché financier bien organisé. Encore faut-il qu'il soit largement approvisionné de disponibilités en quête d'emploi. Or, il n'y a larges épargnes qu'en période de stabilité monétaire et d'ordre financier. C'est ainsi que le problème de l'aménagement conduit nécessairement à celui des finances publiques et de la monnaie. Le principal obstacle à l'aménagement du territoire, c'est l'inflation.

