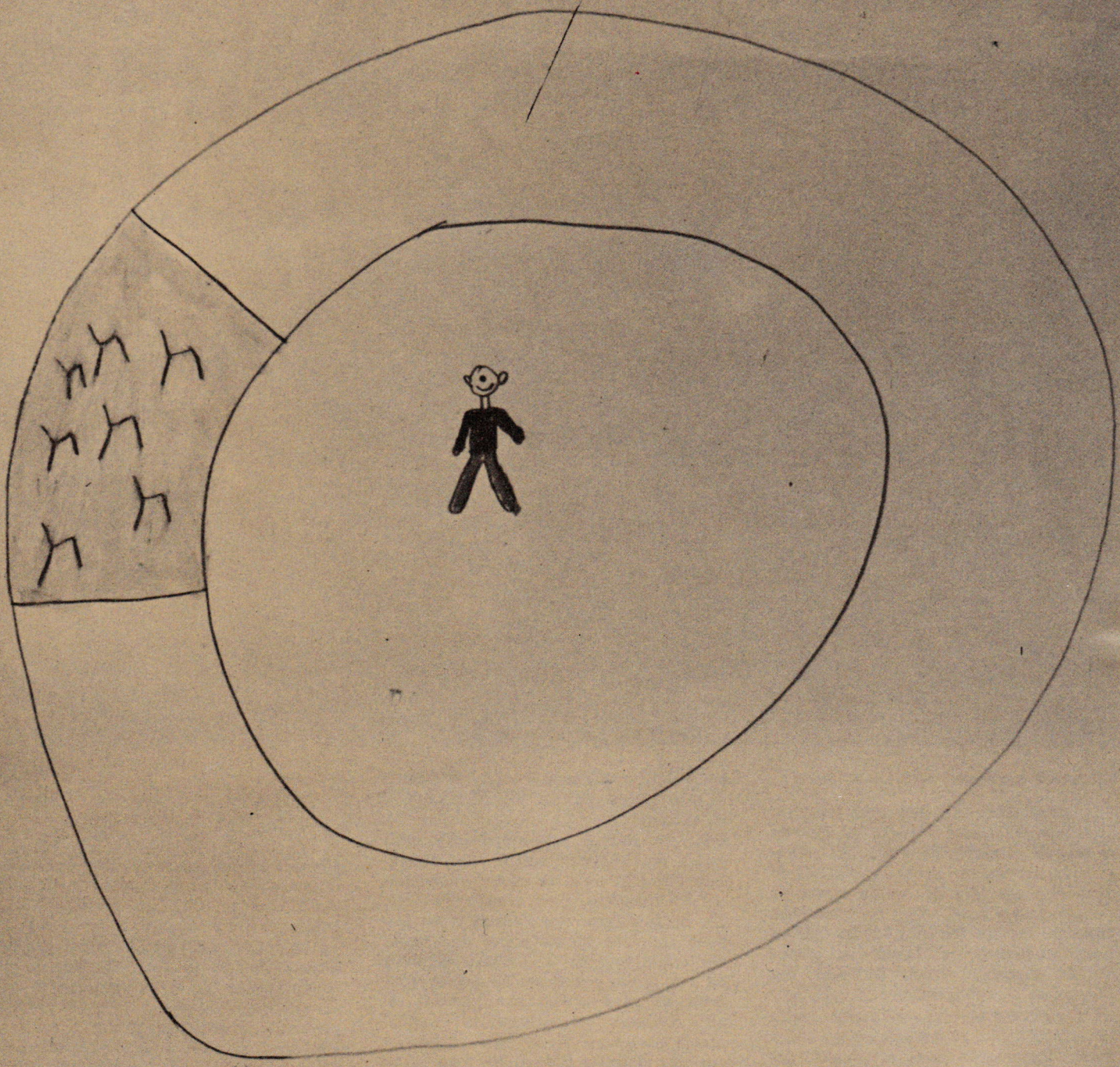

Population et aménagement du territoire en France

J. Durand *

Les populations occupent des espaces qu'elles transforment par leur comportement et dont elles subissent en retour les transformations.
Pour l'aménagement du territoire, il n'existe ni espace passif ni population neutre. C'est précisément la confrontation des dynamiques propres de l'un et de l'autre qui sous-tendent les politiques d'aménagement du territoire.
Un exemple permettra de préciser ce propos.
Sur un territoire de 33 000 km², les Pays-Bas avaient en 1968 une population de 13 millions d'habitants ; l'O.N.U. prévoit que la population pourrait être de plus de 15 millions en 1985 et le Gouvernement néerlandais envisage la possibilité qu'elle atteigne 20 millions en l'an 2000.
La France, par contre, dispose d'un territoire de 550 000 km2 et la densité de sa population ne dépassera pas en moyenne 120 à 130 habitants au km² en l'an 2000.
A l'inverse des Pays-Bas, ce n'est pas le manque d'espace qui pose problème, mais sa relative abondance au regard de la population et les menaces d'effondrement démographique et économique à long terme de zones entières au profit de zones polarisées et plus denses.
En outre, la France connaît une profonde transformation de ses structures sociales due à un développement économique rapide et ce développement ne s'effectue pas sans disparités sérieuses au plan régional : au point que le P.I.B. par habitant est presque deux fois plus élevé entre la région la plus avancée sur le plan économique (la région parisienne) et la région la moins avancée (alors que cette différence n'est que de 50 % aux Pays-Bas).
On conçoit donc que l'aménagement du territoire en France soit dominé par des priorités très différentes de celles des Pays-Bas : diminution progressive des distorsions régionales sur le plan économique, social et culturel, mise en œuvre de politiques facilitant la mutation des activités (conversions industrielles) et des hommes (transformation du monde rural ; industrialisation).

La France en l'an 2000

La première liaison essentielle à prendre en compte entre la population et son espace est donc la densité.
Cependant en ce domaine on ne saurait se contenter de raisonner en termes trop généraux.
Que signifie une densité moyenne de la France de 95 habitants au km² ?
Rien en soi si l'on ne connaît pas la répartition des densités de population sur l'espace français. Qu'en est-il de ce point de vue ?
Sur 50 millions de Français recensés en 1968, près de deux sur dix habitaient en région parisienne (1 000 h/km²), trois sur dix dans quatre autres régions françaises (140 h/km²) ; dans les dix-sept autres régions, la densité était inférieure à 50 h/km².
Ces chiffres manifestent l'importance des déséquilibres et des disparités régionales.
D'autres chiffres sont également significatifs.
L'ensemble des communes bordant le littoral français comptait à la même époque 5 millions d'habitants (245 h/km²) et les agglomérations de plus de 100 000 habitants (déduction faite de la région parisienne et des villes littorales) 9,1 millions : au total sur 10 % du sol français on trouvait plus d'un Français sur quatre.
Il est évident que les problèmes posés à l'aménagement du territoire sont de ce fait si différents que les solutions à apporter ne peuvent être identiques ici et là.
En région parisienne, par exemple, si l'on ne se résigne pas à la saturation des espaces, à l'hypertrophie du centre, aux difficultés de circulation et au développement des nuisances, il faut organiser au mieux l'espace parisien en contrôlant l'usage de son sol et la répartition des équipements ; si l'on ne veut pas que les bureaux chassent des logements de la ville, et les couches aisées de la population celles qui ne le sont pas, il faut tout à la fois modifier et préserver son tissu économique et lutter contre la ségrégation sociale.
A contrario, dans les zones à faible densité, en voie d'affaissement démographique ou de « désertification », les politiques doivent être nuancées et mises en œuvre au coup par coup : ici préservation d'espaces naturels qui risquent de se dégrader ou création de parcs nationaux ou régionaux, là organisation du tissu agricole intersticiel dépendant des villes avoisinantes, ailleurs aide aux exploitants pour améliorer leur situation et freiner l'exode rural, etc.
Naturellement de tels problèmes ne se posent qu'en termes dynamiques.
Si la répartition de la population restait stable sur l'ensemble du territoire ou n'évoluait que très faiblement, les politiques d'aménagement auraient un champ d'intervention moins vaste et mettraient beaucoup de temps à produire leurs effets.
Il serait sans doute alors plus urgent d'intervenir pour corriger des situations apparemment dominées par la force d'inertie, mais, touchant à la population dont les modifications structurelles seraient aussi plus lentes, leur efficacité n'apparaîtrait qu'au bout de plusieurs décennies, voire davantage.
Or il se trouve que les populations bougent assez rapidement dans leurs composantes de structures, ce qui en outre les conduit à bouger physiquement, transformant de manière très sensible, la physionomie du corps social, sa dynamique propre et ses relations avec le monde environnant.
Les Français se déplacent de plus en plus.
Corrélativement ils vont de plus en plus en vacances, notamment en été :
En 1972, les Français ont pris 480 millions de journées de vacances dont plus de la moitié au bord de la mer.
D'où venaient-ils ? Environ un sur trois de la région parisienne, plus d'un sur deux au total des régions

* Chargé de mission à la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale.

industrielles (région parisienne, Nord, Lorraine, Rhône-Alpes).
On conçoit que cet attrait touristique massif, conjugué au transfert d'activités industrielles (sidérurgie sur l'eau) et aux perspectives d'utilisation du plateau continental, ait conduit la DATAR à faire examiner ce que pourrait être à la fin du siècle une France qui serait « côtière ».
Ce scénario s'appuie sur des considérations à long terme sur le littoral français et représente un instrument à usage prospectif de grande importance.
Il peut être l'amorce d'une France côtière dont la réalisation s'appuierait sur des incitations fondamentales : travail intéressant, image de marque dynamique des régions côtières, perspectives d'une vie agréable assurée par un niveau de vie élevé, un habitat confortable, des transports rapides, des loisirs nombreux.
Quelle image démographique aurait une telle France ?
Le tableau suivant permet de comprendre les transformations progressives de l'espace français.

(en millions d'habitants)

	1968	1985	2000
Départements côtiers	15	25	40
Grandes agglomérations (*) .	13	15	15
Reste de la France .	22	20	15
Total	50	60	70

(*) Non côtières (Paris, Lille, Metz, Nancy, Thionville, Lyon, Saint-Etienne, Grenoble, Toulouse).

En regard, la population active évoluerait de la manière suivante :,

	1968	1985	2000
Départements côtiers	6,5	9,8	14,4
Grandes villes	5,7	6,0	5,4
Reste de la France .	8,8	7,2	4,7
Total	21,0	23,0	24,5

Le grand tournant s'effectue donc aux alentours de 1985 alors que la population et les activités se tournent résolument vers la côte et que les grandes villes - la région parisienne en particulier - voient leur population se stabiliser et leurs activités économiques perdre même de leur importance.
Dans une telle hypothèse, le secteur agricole diminuerait progressivement dans la plupart des régions mais resterait encore important dans les régions côtières. Le secteur du bâtiment serait appelé à progresser en fonction de la population mais de manière plus marquée naturellement dans les régions côtières. Le secteur tertiaire se développerait considérablement et particulièrement dans les transports.
Les scénarios d'aménagement du territoire, même s'ils sont des esquisses et ne prétendent pas à une description exhaustive de la société de l'an 2000, ont le mérite de mettre l'accent sur des phénomènes majeurs, de tenir compte des tendances, mais d'en marquer les limites et de fournir des indications sur la nature des mesures à prendre pour infléchir ou accentuer des mouvements naturels.
L'évolution de la société française n'est pas en effet spontanément celle décrite par « la France côtière ».
Les espaces littoraux seront certes utilisés de manière de plus en plus massive et de manière de moins en moins active. Le « scénario de l'inacceptable » (celui de la prédominance des grandes tendances sans autre mesure de correction que celle évitant au pays la mise en cause de son système socio-économique) (1) est celui de la consommation dévastatrice des grandes migrations vacancières, mais aussi du déplacement des activités et des hommes vers le centre industriel de l'Europe du Nord et du Centre.
Les chiffres que contient ce document sur la répartition géographique de la population française et son évolution dans le temps sont à certains égards inquiétants.

212 habitants au km²

En 1985 la population de la France devrait atteindre environ 57 millions d'habitants dont 67 % vivraient dans des zones à fort développement, urbanisées à 80 % et couvrant moins du tiers du territoire (212 habitants au km², la densité moyenne dans le reste de la France étant alors de 60 habitants au km²).
En l'an 2000 les « zones de polarisation » comprendraient 46 des 66 millions de Français (70 % de la population) sur un espace égal au quart de la superficie du pays (330 habitants au km², la densité moyenne ailleurs étant alors inférieure à 50).
Si l'on considère que hors de ces zones de polarisation, il existe près d'une centaine de villes aujourd'hui appelées moyennes, mais formant demain des noyaux de réseaux localisés, c'est plus de 50 % du territoire français qui se trouve transformé en réserve naturelle ou en désert, de manière permanente, à l'exception des migrations massives des vacanciers usant et abusant de ces espaces, les « consommant » sans restriction ou presque, comme des vols de sauterelles sur les régions du Sahel africain : tous les affrontements sont possibles entre les minorités locales de l'Ouest, du Centre et du Sud-Ouest et ces peuples dominateurs du Nord et du grand Est français.
Dans ces conditions il n'est plus question d'une France côtière si attrayante dans sa vision du futur, mais d'une France supra-industrielle et concentrée, gaspillant le reste de son territoire au détriment des hommes qui y vivent ou qui la fuient.
Certes la politique d'industrialisation de l'Ouest, telle qu'elle est mise en œuvre, s'efforce de contrebalancer ces tendances.
La formation, que nous avons constatée, d'une vaste zone de l'Ouest au Nord dont le Bassin parisien assure la transition, paraît contredire cette image inacceptable. En fait elle n'apparaît pas encore contradictoire avec le cheminement que nous présente le « Scénario de l'inacceptable ».
Ce n'est qu'à partir des années 80 que la réponse pourra être donnée : savoir dans quelle mesure elle risque ou non de se réaliser.
Bien entendu tout dépendra de ce qui sera fait dans les toutes prochaines années et des efforts délibérés et obstinés qui auront été accomplis pendant cette période.
Sur ce point aucun crédit ne peut être fait aux lois et mécanismes spontanés du système socio-économique que nous connaissons : c'est la justification même de notre politique d'aménagement du territoire.

J.D.

(1) Une image de la France en l'an 2000 : « Scénario de l'inacceptable », Travaux et Recherches de Prospective nº 20, La Documention Française.