

Objectif zéro : l'aménagement du territoire au temps des raretés volontaires

Durant la crise sanitaire récente de la Covid-19, les déplacements ont été fortement réduits pour la plupart d'entre nous. Par décision publique, les déplacements ont été limités à un rayon d'un kilomètre avec de rares exceptions pour certains travailleurs, les achats de première nécessité ou quelques relations sociales indispensables. Pour sauver des vies, les habitants ont été invités à raréfier fortement les déplacements. Les résultats ont été spectaculaires, le trafic routier a diminué drastiquement. Si cette expérience a été évidemment inédite, est-ce la première fois que nous décidons collectivement de rendre volontairement rares des pratiques ou des biens dont un usage trop répandu pourrait constituer une menace vitale ? De ce point de vue, il semble que la récente crise sanitaire ne soit pas totalement inédite.

Les territoires de la société d'abondance

Comment lutter contre le changement climatique ? En réduisant les émissions de gaz à effet de serre. L'objectif aujourd'hui annoncé est celui de « zéro émission nette » à l'horizon 2050. Comment préserver la biodiversité ? En limitant l'artificialisation des sols. L'objectif du « zéro artificialisation nette » est aujourd'hui discuté comme un but raisonnable au même horizon 2050. Le raisonnement est le même que durant la crise de la Covid-19, même si l'horizon des vies sauvées est plus lointain, dans le temps comme dans l'espace : au nom de notre santé, individuelle comme collective, il faut réduire certaines pratiques.

Une telle perspective de réduction de l'usage du sol ou des mobilités est un changement majeur pour notre société. Faisons quelques rapides rappels pour s'en convaincre. En 1960, chaque Français parcourait en moyenne 47000 kilomètres au cours d'une année. À la fin des années 2010, c'est près de 207000 ! La surface de logement disponible par personne a été multipliée par plus de deux depuis les années 1970. En 2017, chaque membre d'un ménage dispose en moyenne de 2,0 pièces en maison individuelle contre 1,5 en 1984, et de 1,5 pièce en appartement contre 1,3 en 1984 (INSEE, *Conditions de logement*, 2017). Dans ce contexte, les espaces dévolus à l'urbanisation se sont accrus bien plus vite que l'accroissement démographique, quelle que soit la méthode d'estimation de l'imperméabilisation des sols (voir J. Fosse, « *Objectif "zéro artificialisation nette" : quels leviers pour protéger les sols ?* », France Stratégie, 2019).

L'accès facilité au sol et à l'énergie a été un des principaux éléments transformateurs de nos territoires : il explique grandement la périurbanisation, ce mouvement d'élargissement des systèmes urbains permis par l'amélioration des transports, l'automobile principalement. Plus généralement, l'accroissement des interdépendances entre territoires par les mobilités des personnes comme des marchandises, à toutes les échelles, locales comme internationales, est un des principaux moteurs des transformations territoriales des cinq dernières décennies. Les pouvoirs publics l'ont facilité grâce à une politique appelée « aménagement du territoire ».

Relire les prédictions de Keynes après *The Great Lockdown*

Gita Gopinath, professeure à Harvard et cheffe économiste du Fonds monétaire international, a signé le 14 avril 2020 un article sur le site de l'institution intitulé *The Great Lockdown : Worst Economic Downturn*

Since the Great Depression. Par ce titre, elle invite à établir un parallèle entre la grande crise consécutive au krach boursier de l'automne 1929 et celle connue aujourd'hui.

Le court texte de John Meynard Keynes intitulé dans sa traduction française *Lettre à nos petits-enfants* est une des réflexions les plus connues écrites dans les premiers moments de la Grande Dépression. La clairvoyance de Keynes apparaît, avec le recul, tout à fait stupéfiante. Son texte est écrit en 1928 puis publié en 1930. Il décide de ne pas en changer les idées principales, alors même que la pauvreté commence à faire des ravages en Europe comme en Amérique du Nord. Il continue à annoncer qu'« à long terme, le sens des événements est clair : l'humanité est en train de résoudre son problème économique. Je prédis que, dans les pays de progrès, le niveau de vie dans cent ans sera de quatre à huit fois celui d'aujourd'hui » (J. M. KEYNES, *Lettre à nos petits-enfants*, F. Chemla et P. Chemla (trad.), Paris, Éditions Les Liens qui libèrent, 2017, p. 40). Les progrès techniques vont permettre à l'humanité de progressivement sortir de l'économie de subsistance. Cette prédiction s'est, on le sait, révélée juste, avec même un peu d'avance par rapport à la fourchette haute de l'optimisme de Keynes.

Si ce texte est connu, c'est donc en raison de cette lucidité qui force l'admiration, mais aussi d'une erreur de prédiction qui ne cesse d'interroger. En effet, Keynes annonce qu'avec le développement technologique, l'homme choisira d'autres fins qu'économiques. « Pour la première fois depuis sa création, l'homme sera confronté à son vrai problème permanent. Que faire de sa liberté arrachée à l'urgence économique ? Comment occuper les loisirs que la science et l'intérêt composés lui auront gagné pour mener une vie judicieuse, agréable et bonne ? » (J. M. KEYNES, *op. cit.*, p. 45). Keynes fait le pari que, détachée des contraintes de la subsistance, l'âpreté au gain, ce trait de caractère si utile lors des premières phases du capitalisme, disparaîtra d'elle-même. Elle fera place à une forme de sobriété heureuse, car débarrassée de l'angoisse par rapport à la satisfaction des besoins physiologiques essentiels. Nous le savons bien aujourd'hui : le désir d'accaparement n'a hélas pas de limites. Nos désirs ne sont pas limités par la satisfaction des besoins essentiels de notre subsistance, ils sont sans cesse excités par la nouveauté et le désir de distinction sociale.

Les inégalités sociales face aux raretés volontaires

Près d'un siècle après Keynes, nous savons donc que nos désirs ne peuvent être limités par la seule vertu individuelle. Les désordres environnementaux nous le rappellent tous les jours. Des règles, normes et autres directives se multiplient pour imposer des restrictions. Dans le domaine de la consommation de sol, ce sont de nouvelles règles foncières qui sont instituées, pour limiter plus drastiquement les transformations d'espaces agricoles ou naturels. Dans le domaine de la mobilité, au-delà des efforts d'innovation technologique, c'est principalement par une hausse des coûts que l'on vise à limiter les consommations d'énergie. Des taxes et autres péages sont institués pour les déplacements aériens et routiers.

Les populations ne réagissent pas toujours avec bienveillance à de telles politiques ! En 2013, la révolte des bonnets rouges a eu raison des projets de péages sur le réseau routier principal non concédé pour le transport de marchandises. En 2018, ce sont un autre vêtement, le gilet, et une autre couleur, le jaune, qui symbolisent un mouvement social né en opposition à une taxe qui alourdit le prix du diesel. Ces mouvements sociaux sont loin d'être simples à comprendre, puisqu'ils ont été évolutifs et souvent confus. Néanmoins, on peut y lire assez clairement une critique des effets sociaux des raretés volontaires. Nous ne sommes pas égaux face à une rareté créée par le prix ; nous sommes inégalement dépendants de l'automobile selon notre âge, notre métier et notre lieu de résidence. Faire jouer le prix, n'est-ce pas faire en sorte que les riches participent sans aucun effort véritable à cette politique ? Le confinement lors de la crise de la Covid-19 ne pourra pas être critiqué sur ce point : la technique de limitation des déplacements n'a pas été le prix, mais le quota. Hormis quelques exceptions justifiées par le métier, nous ne pouvons pratiquer que des déplacements courts et à faible portée.

Toutefois, même quand une rareté s'impose à tous, nous sommes inégaux face à ses conséquences. La qualité de la connexion Internet, la possibilité ou non d'utiliser un balcon ou un jardin, la possibilité de se

replier grâce à son patrimoine ou ses relations dans un logement à la campagne, etc. : la liste des « petites inégalités » face au confinement est très longue. Tous étaient touchés, mais tous ne le vivaient pas de la même manière.

Les nouveaux défis sociaux pour l'aménagement du territoire

Le temps des raretés volontaires recompose donc fortement la question du lien entre « inégalités sociales et territoriales » et « politiques d'aménagement ».

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la question principale de l'aménagement du territoire a été celle de la réduction des inégalités sociales et territoriales dans l'accès aux « ressources », notamment aux services publics. L'aménagement du territoire devait contribuer à une distribution « acceptable » des services publics. Leur coût de production et de gestion étant inégal selon les lieux, une politique volontaire devait corriger ces déséquilibres, pour les transports ferroviaires, les universités ou encore les lieux culturels. Cette dynamique corrective a été menée, imparfaitement certes, mais avec une relative constance (P. ESTEBE, *L'égalité des territoires, une passion française*, PUF, 2015). Par son action, l'aménagement du territoire redistribuait ainsi territorialement les « fruits de la croissance ».

Aujourd'hui, un grand sentiment d'inégalité se manifeste, parfois bruyamment. Il surprend certains. Que l'on regarde du point de vue territorial ou du point de vue social, les inégalités de revenu ou les inégalités scolaires, si elles restent (trop) élevées, ne semblent pas s'accroître fortement. Muni de multiples statistiques, Hervé Le Bras trouve ainsi paradoxal de « se sentir mal dans une France qui va bien » (H. LE BRAS, *Se sentir mal dans une France qui va bien : la société paradoxale*, La Tour-d'Aigue, France, Éditions de l'Aube, 2019). Ce paradoxe ne s'explique-t-il pas si l'on regarde les inégalités ressenties et surtout craintes, par rapport au développement de politiques de raretés volontaires ? Quand on augmente le prix du carburant, l'écart de salaire entre un ouvrier et un cadre ne se creuse certes pas, mais n'accroît-on pas fortement les différences de potentiel de déplacement ? Quand on réduit les possibilités d'urbaniser, n'accroît-on pas les différences dans le potentiel d'accession à la propriété entre les groupes sociaux en raison de la hausse des coûts fonciers qu'une telle politique ne peut qu'engendrer ? Quand on met en place un enseignement à distance par Internet à suivre au domicile familial, n'accroît-on pas l'écart de service rendu aux enfants qui peuvent étudier dans de bonnes conditions grâce à une chambre individuelle et des parents capables d'apporter de l'aide et de service aux autres enfants ?

À l'ancienne — et toujours actuelle — question du partage territorial et social des fruits de la croissance, il faut aujourd'hui ajouter une nouvelle question : celle des justes compromis sociaux et territoriaux face aux raretés collectivement consenties à travers les objectifs « zéro ». C'est un des nombreux défis d'un nouvel aménagement du territoire que nous appelons de nos vœux, dans l'ouvrage dirigé avec Stéphane Cordobes et Martin Vanier *Repenser l'aménagement du territoire* (colloque de Cerisy, Stéphane Cordobes, Xavier Desjardins, Martin Vanier (dir.), Berger-Levrault, septembre 2020). Le chantier est immense !