



Covid-19 et aménagement du territoire

Appel à contributions du Cercle pour l'aménagement du territoire

Le proche et le lointain : vers une dilatation de l'espace français ?

Michel Amiel*

Juillet 2020

Une France plus grande au lendemain de la crise ouverte par l'épisode du Covid-19 ? C'est bien possible. Non pas en termes de superficie ni de place du pays dans le concert des nations, mais d'allongement des distances parcourues, minutes et kilomètres, auquel doivent s'attendre un nombre significatif d'entre nous. Avec des conséquences variables pour les territoires qui composent l'ensemble France.

Plusieurs facteurs pourraient en effet jouer en ce sens. En particulier le développement du télétravail et du e-commerce, ainsi que les contraintes environnementales sur les modes de transport.

1-Le télétravail, avenir de l'homme, des entreprises et des territoires ?

Le recours généralisé, quand c'était possible, au télé-travail pendant le confinement et les semaines qui ont suivi, aura des suites. 85 % des DRH seraient favorables à la pérennisation, sous une forme ou sous une autre, de ce mode d'organisation¹. Ce serait le souhait de 60 % de ceux qui l'ont expérimenté ces derniers mois². Et de 70 % des cadres³. De grands groupes, comme PSA, projettent de le généraliser. 30 % des emplois de bureaux seraient « télétravaillables », dont 40 % en Île-de-France, surtout parmi les mieux payés et qualifiés⁴. Enfin les entreprises ont constaté que la productivité s'était trouvée améliorée.

La formule n'est certes pas sans inconvénients, qu'on ne détaillera pas ici (sécurité informatique, sentiment d'isolement des télé-travailleurs, transmission du savoir, perte du

***Michel Amiel**, ancien chargé de mission à la DATAR (1992-1996), administrateur général (retraité), ministère de l'intérieur

¹Enquête de l'ANDRH auprès de 458 DRH, 19 juin 2020.

²Sondage CSA pour Malakoff Humanis, 6 mai 2020.

³Enquête IFOP/Securex auprès de 1 000 cadres, 30 avril 2020.

⁴Etude de l'Institut de l'épargne immobilière et foncière (IEIF), citée dans Le Monde, du 30 juin 2020 (« Le télétravail bouscule l'immobilier de bureaux »).

sentiment d'appartenance à une « société », entreprise ou administration, et fragilisation de l'identité de celle-ci), et les enquêtes ne sont que des enquêtes. Mais l'importance des chiffres en cause est telle qu'elle signe le début d'un processus significatif, dont il conviendra de mesurer les progrès dans les mois et les années à venir.

Sur le point qui nous intéresse, le territoire et son aménagement, le développement du télétravail est tout sauf neutre. La réduction considérable des besoins en bureaux qu'entraîne le télétravail génère des économies substantielles, qui s'annoncent d'autant plus élevées qu'intervenant dans un marché où l'offre va devenir excédentaire. Mais alors, *quid* des quartiers de bureaux comme La Défense, et de tant d'autres dont se sont dotées les métropoles et des cités plus modestes⁵ ?

A l'autre bout du territoire, si l'on peut dire, le mouvement pourrait être bénéfique aux campagnes, ou du moins certaines d'entre elles, objectif d'un gros tiers de cadres souhaitant profiter du télétravail pour quitter la grande ville⁶. Renaissance des villages et des petites villes ? Ce sera à voir. Mais d'ores-et-déjà les agences immobilières notent un intérêt inédit pour des résidences en pleine campagne, dans un rayon d'une heure non seulement autour de Paris, mais aussi des métropoles régionales, Marseille, Lyon, Bordeaux par exemple⁷. Une condition toutefois : la qualité des liaisons informatiques, facteur d'inégalités entre les territoires.

Ces mêmes cadres sont attirés aussi par les villes moyennes, où les loyers sont infiniment plus modérés, en particulier qu'en région parisienne, permettant logement plus vaste et souvent jardin. Celles situées à une heure ou deux de Paris par TGV pourraient tout particulièrement tirer leur épingle du jeu.

D'une manière générale, en particulier à Paris, habiter plus loin du centre, plus grand, plus vert, pourrait devenir tendance. D'autant plus que le télétravailleur a besoin chez lui d'un espace de travail dédié que ne permettent pas souvent les appartements à Paris et en proche banlieue. Bref, un basculement démographique du centre vers une périphérie de plus en plus éloignée. Le péri-urbain a de beaux jours devant lui.

2-Le développement du e-commerce, arrêt de mort des centre-villes ?

Avec le confinement et le recours massif aux nouvelles pratiques de consommation qu'il a provoquées, « *l'e-commerce a gagné plusieurs années* », estime un professionnel cité par *Le Monde*⁸. Tandis qu'un autre pointe « *l'accélération du basculement de nos sociétés dans l'ère du numérique* », notant qu'à côté des grandes enseignes traditionnelles, « *la bascule a été encore plus brutale ... dans les domaines de l'alimentation et de la grande consommation* ». Plus encore, « *un tiers des 2,5 millions de foyers qui se sont approvisionnés en ligne pour la première fois a l'intention de continuer* ».

Est-ce à dire que les magasins de centre-ville sont désormais condamnés à mort, le e-commerce accélérant un mouvement de désaffection bénéficiant jusqu'ici aux hypermarchés des périphéries urbaines, qui atteint un point où le cœur de certaines villes moyennes apparaît aujourd'hui dévitalisé, voire sinistré, à l'exemple de Calais, Guéret, Béziers, Moulins ou Vierzou, où le taux de vacances des commerces dépassait 20 % et même parfois tangentait les

⁵« Le télétravail bouscule l'immobilier de travail », *Le Monde*, 30 juin 2020.

⁶Enquête Cadremploi auprès de 1 130 cadres, 12 juin 2020.

⁷« Résidences secondaires : la revanche sonne à la porte », *Le Monde*, Argent, 1^{er} juillet 2020.

⁸« E-commerce, le monde d'après », *Le Monde*, 25 juin 2020. Les citations suivantes sont tirées de ce même article.

30 % déjà en 2017⁹ ? Pas obligatoirement. « *Les trois quarts des cyberacheteurs pensent que les commerces de proximité devraient offrir la possibilité de commander sur Internet* ». Et tel spécialiste d'ajouter « *qu'il faut plutôt démontrer que le commerce physique et local peut être plus fort avec le digital* »¹⁰. Des initiatives locales ont été prises en ce sens, comme à Dunkerque où la plate-forme OLLCA permet de mettre en avant les produits des commerçants locaux et de favoriser la vente en ligne¹¹. Enfin, tel observateur invite les commerces de centre-ville à adapter leurs horaires d'ouverture à celui de leur clientèle¹².

Dans le même temps, les « *drives* » paysans se sont multipliés aux portes des grandes villes et certains ont vocation à se perpétuer, ainsi que, en général, les formules de circuit court producteur-consommateur, sans l'intermédiaire d'un commerce physique.

Bref, on se déplacera sans doute toujours plus vers les grands centres de distribution en périphérie ou vers les *drives* pour effectuer physiquement ses achats, et pour le reste on se fera de plus en plus souvent livrer à domicile des articles commandés sur Internet. Ces nouveaux modes de consommation sont d'autant plus appelés à se développer qu'ils ont été plébiscités par les plus jeunes, c'est-à-dire les consommateurs de demain.

3-Télétravail + e-commerce : une aire de vie plus étendue, quelques soucis de mobilité et la ville en question

Cette tendance à l'abandon progressif des centres-villes par les commerces accompagne la localisation des emplois le plus souvent en périphérie, et le départ de nombreux urbains que rebutent des loyers trop élevés¹³, des logements exigus, des déplacements difficiles, le manque d'espaces verts et une pollution parfois sévère. Et l'on a vu que le développement du télétravail devrait « booster » ce mouvement.

Dès lors se pose la question de l'avenir même des villes, dont la fonction essentielle, la justification historique, est d'être des centres d'échanges et de services, commerciaux au premier chef, administratifs également, ces derniers services étant désormais largement numérisés. Resterait la fonction de commandement (sièges sociaux, réduits à l'essentiel ; haute administration : préfectures, Justice), certaines activités culturelles et touristiques pointues (théâtres, musées, monuments), des activités de haut niveau difficilement délocalisables (hôpitaux) ou nécessitant un bassin de vie important (commerces de luxe, services spécialisés ou rares).

Ceci aura inévitablement des conséquences en matière de mobilité. Sur les courtes distances, les réseaux de transport publics des plus grandes agglomérations ne risquent-ils pas d'être désertés, ou du moins de voir fortement réduit le nombre de leurs usagers, et donc

⁹« Centres-villes en déclin : la malédiction des villes moyennes », lagazette.fr, 22 septembre 2017.

¹⁰ « E-commerce, le monde d'après », art. cité.

¹¹ « Dynamiser le commerce de centre-ville en un clic ? Crise du Covid-19 et digitalisation des commerces de proximité », Marie Aboulker, caissedesdepots.fr, 16 juin 2020.

¹² « Ce n'est plus le commerce qui rend le centre-ville attractif », interview de David Lestoux, consultant spécialisé, urbislemag.com, 6 avril 2018. « *Les commerces ne sont ouverts que 22 % du temps dont disposent les actifs pour consommer* ».

¹³Il faudrait aussi évoquer l'impact très sensible du phénomène Airbnb dans les villes touristiques, nombreuses en France. Dans Paris-Centre (les anciens quatre premiers arrondissements), où il est particulièrement marqué, des fermetures de classes interviendront à la rentrée prochaine, faute d'élèves en nombre suffisant. A Saint-Malo (Ille-et-Vilaine), qui compte 46 000 habitants (73 000 dans l'aire urbaine), près de 3 000 logements sont proposés par la plate-forme, entraînant une flambée de l'immobilier (+ 20 % en cinq ans) et une dépopulation accélérée du centre historique (Saint-Malo intra-muros), passé de 1 600 habitants en 2016 à 950 en 2019 (« Saint-Malo : le boom des locations Airbnb empoisonne la vie des Malouins », france3-regions.francetvinfo.fr, 12 juillet 2020).

d'apparaître à terme surdimensionnés, sans que les coûts de fonctionnement et de maintenance puissent être abaissés -problématique phénomène de « ciseaux » ? On pense à l'Île-de-France en particulier.

En revanche, le recours à la voiture particulière, thermique pour l'instant en attendant que soit mis en place un réseau de bornes de recharges électrique digne de ce nom, devrait croître dans les zones rurales, les grandes banlieues, et pour nombre de liaisons inter-cités. Ceci en raison de l'extension de l'aire de vie qu'implique cette nouvelle répartition d'un nombre significatif d'anciens habitants des grands centres urbains. Dont certains, télétravailleurs appelés seulement une fois par semaine à leur bureau, trouveront plus confortable, et moins coûteux qu'un abonnement de transport, d'effectuer le trajet en voiture sur des routes moins saturées. Bref, on risque de circuler davantage en voiture, sur des distances plus longues, dans des « aires de vie » plus étendues, dépourvues de réseaux de transports publics denses, adaptés à des modes de vie éclatés en zones de peuplement plus étalé et diffus. La question des limitations de vitesse, et celle du prix des carburants, ont vocation à demeurer des sujets particulièrement inflammables.

A plus longue distance, à la lumière de ce qui a été dit plus haut sur le télétravail, on peut s'attendre à un regain du train, en particulier du TGV. Et plus encore sur certains trajets, essentiellement vers Paris, puisque le gouvernement vient d'interdire l'avion quand existe une liaison ferroviaire d'une durée inférieure à deux heures trente. Durée que certains voudraient voir portée à quatre heures. L'intérêt environnemental n'échappe à personne. Deux ou trois bémols toutefois : les usagers de ces lignes domestiques courtes ne sont pas forcément les mêmes que ceux du train : ce sont souvent des personnes qui vont chercher à Orly ou Roissy une correspondance avec un vol international, ou des hommes d'affaires qui ont besoin de faire l'aller-retour à Paris dans la journée (Orly) ; or les liaisons TGV vers ces aéroports sont aujourd'hui inexistantes ou malcommodes et leur création nécessiterait des investissements, en zone fortement urbanisée, sans doute considérables. Surtout, en termes d'aménagement du territoire, cela menace de « déclassement » les villes concernées (Bordeaux, Rennes, Nantes, Lyon dans un premier temps), une perte d'attractivité : la présence d'un aéroport permettant une connexion avec le reste du monde est en effet un critère de choix d'installation pour nombre d'entreprises¹⁴. Que va faire Michelin à Clermont-Ferrand (trois heures trente pourtant) maintenant que la liaison vers Orly vient d'être supprimée (Roissy est maintenu, mais plus éloigné de Paris) ? Le fait est que pour beaucoup des utilisateurs actuels de ces lignes la France apparaîtra à l'avenir plus « grande » qu'elle n'est aujourd'hui, leur réclamera des temps de parcours allongés.

4-Dilatation de l'espace et gouvernance de proximité

Les nouveaux modes de travail, de consommation et de mobilité qui se mettent en place suggèrent une occupation de l'espace moins dense, plus diffuse, définissant des espaces de vie plus étendus au sein desquels les déplacements seront plus individuels que collectifs et les points de livraison des marchandises à la fois plus concentrés (grands centres de distribution) et plus éparpillés (service aux particuliers des commandes faites par Internet). Une forme de dilatation de l'espace. Elles laissent entrevoir aussi un déséquilibre accru entre territoires et populations « connectés » d'une part, et ceux menacés de marginalisation économique, sociale, culturelle -en particulier les « quartiers », pour ne pas les nommer, mais aussi les

¹⁴« Le gouvernement veut bannir l'avion des petites lignes en France », Le Monde, 14 juin 2020.

zones mal couvertes par des connections informatiques de qualité. Des inégalités plus importantes, une « fracture sociale »¹⁵ et territoriale encore élargie, voilà le risque.

Ces perspectives devront bien sûr être confirmées et mesurées. Pour autant, les problèmes d'aménagement du territoire qu'elles font apparaître méritent d'ores-et-déjà d'être anticipés et pris en charge. Mais par qui ? C'est toute la question de la gouvernance qui est ici posée.

On se plaît à rêver de la mise en place d'un mode d'aménagement du territoire du XXI^{ème} siècle, partagé de façon équilibrée, complémentaire et dynamique entre l'État et les collectivités locales, régions au premier chef puisque c'est l'une de leurs compétences, ainsi que des méthodes nouvelles qu'il implique, à défaut de budgets sensiblement augmentés (même les rêves ont leurs limites).

Cela supposerait tout d'abord de replacer l'aménagement du territoire au nombre des priorités nationales. Ce qui réclame au préalable une vision à long terme de l'avenir de l'espace français, dans une perspective européenne et mondiale. L'étendue même du territoire, sa diversité, la qualité de ses infrastructures, l'énergie et l'invectivité de ses habitants, leur niveau de qualification constituent autant d'atouts qui doivent être mobilisés, et pour réduire les inégalités, de toute nature, et pour attirer des investissements étrangers créateurs d'emplois.

Cela demanderait ensuite un clair partage des responsabilités entre l'État central et les entités locales. A l'État la vision nationale *du* territoire, la France, la responsabilité de la cohésion entre ses parties, *les* territoires : équipements structurant *le* territoire et réduisant les inégalités entre *les* territoires (couverture haut débit par exemple), définition d'objectifs nationaux et de principes d'action (fixer le cap, établir un cadre), mise à disposition d'outils (techniques, juridiques, financiers) qui ne constituent pas un carcan de normes à respecter absolument, mais des aides et des suggestions pour l'action. Aux collectivités le soin de définir dans ce contexte leur propre politique, adaptée aux réalités locales (qui ne sont pas les mêmes partout : la crise sanitaire du Covid-19 l'a manifesté de manière éclatante), et d'agir sur le terrain.

On suggère donc une très forte autonomie des collectivités. A cette fin, il paraît nécessaire que l'État prenne du recul et fasse davantage confiance aux acteurs locaux. La première mesure dans ce sens serait de remplacer le principe de la norme impérative par celui de recommandations indicatives, de laisser la liberté d'interpréter et d'adapter en fonction des réalités du terrain et de favoriser l'initiative. La norme et l'instruction, que dénoncent souvent ceux chargés de les appliquer, les protègent, certes, en particulier face au risque juridique, mais les déresponsabilise et les démotive.

L'intervention de l'État sur le terrain (corps préfectoral, SGAR, agences diverses) n'interviendrait plus alors qu'à titre de conseil et, en tant que de besoin, d'appui auprès des instances nationales. Ce n'est pas « moins », c'est « autrement », et c'est tout sauf rien. A l'État sur le terrain, enfin, de faire remonter à Paris les initiatives les plus intéressantes et les bonnes pratiques de ses partenaires, pour que l'État central ensuite puisse enrichir ses connaissances et ses réflexions et faire partager ces expériences réussies et ce qu'elles inspirent à tous les acteurs locaux.

Plus proche, plus lointain : l'avenir des territoires, et de la France, réside dans cet équilibre subtil des rôles entre les divers acteurs de leur aménagement./.

* * *

¹⁵L'expression, les plus âgés s'en souviendront, est de Jacques Chirac, fraîchement réélu Président de la République face à Jean-Marie Le Pen, en 2002. Il y a presque 20 ans.