



HAL
open science

Les inégalités territoriales en France: “ le 22 à Asnières ” toujours d’actualité

Gérard-François Dumont

► To cite this version:

Gérard-François Dumont. Les inégalités territoriales en France: “ le 22 à Asnières ” toujours d’actualité. Bibliothèques(s), 2017, pp.21-24. hal-01535570

HAL Id: hal-01535570

<https://hal.science/hal-01535570>

Submitted on 9 Jun 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Évolutions LES INÉGALITÉS TERRITORIALES EN FRANCE : « LE 22 À ASNIÈRES » TOUJOURS D'ACTUALITÉ

En 1955, l'humoriste français Fernand Raynaud présente un sketch dénonçant les inégalités territoriales. Plus de soixante ans après, et en dépit des changements dans l'organisation du territoire français, le système qui les engendre demeure-t-il ?



Il résulte du centralisme politique français une concentration des fonctions sans équivalent dans d'autres pays occidentaux

En 1955, l'humoriste français Fernand Raynaud présente un sketch intitulé « Allô New York, je voudrais le 22 à Asnières... » qui va devenir et rester très populaire pendant des décennies, même après la mort tragique de son auteur en 1973. Ce sketch ridiculise les décisions d'une administration, celle des Postes, Télégraphes et Téléphones (PTT), responsable d'inégalités territoriales puisque, pour parvenir à joindre par téléphone la banlieue parisienne, il faudrait passer par New York. Ce sketch témoigne que l'État est le grand organisateur des inégalités territoriales à travers ses choix d'équipements en matière téléphonique. Mais les Français voient également dans ce sketch une illustration d'autres inégalités territoriales, par exemple dans le domaine des transports ferroviaires ou routiers. Plus de soixante ans après le sketch de Fernand Raynaud, et en dépit des changements dans l'organisation du territoire français, le système qui engendre des inégalités territoriales demeure-t-il ? La réponse à cette question est positive. Ce système, dont il faut rappeler qu'il est l'héritage d'une longue histoire, reste à l'œuvre à travers des décisions ou des absences de décisions qu'il conviendra d'illustrer par quelques exemples.

L'HÉRITAGE D'UN SYSTÈME PRODUISANT DES INÉGALITÉS TERRITORIALES

L'histoire longue enseigne qu'en France, le centralisme politique qui s'affirme et qui imprègne les mentalités sous l'ancien régime conduit à une inégalité territoriale majeure entre Paris et la province. Ne serait-ce que par effet d'inertie, il en résulte encore aujourd'hui une considérable concentration des fonctions dans la capitale politique, concentration sans équivalent dans d'autres pays occidentaux comme l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne ou les États-Unis. C'est au XVII^e siècle que le mot « province » commence à être utilisé au singulier. Il ne désigne pas l'addition des territoires formés par les provinces, mais un large espace transcendant celles-ci et recouvrant l'ensemble du pays à l'exclusion de la capitale. Ce vaste espace, correspondant à la majeure partie du territoire français, est traité de façon inégale car il est privé de la « radieuse présence du roi » et de son effet sur ceux qui habitent à proximité, les Parisiens. La grande inégalité territoriale est par exemple affirmée par trois personnages que nous présente Molière dans *Les précieuses ridicules* :

« Madelon : Paris est le grand bureau des merveilles, le centre du bon goût, du bel esprit, de la galanterie. »

« Mascarille : Pour moi je tiens que, hors de Paris, il n'y a pas de salut pour les honnêtes gens. »

« Cathos : C'est une vérité incontestable. »¹

¹ Poquelin, Jean-Baptiste, dit Molière : *Les précieuses ridicules*, scène X, 1659. Molière lui-même, masqué, jouait Mascarille.





De son côté, Montesquieu, Bordelais qui passait une partie de l'année à Paris, écrit en 1740 : « la France, où il n'y a que Paris et les provinces éloignées qui soient quelque chose, parce que Paris n'a pas encore pu les dévorer ».²

À la Révolution, en dépit des cahiers de doléances qui appellent à ne pas favoriser systématiquement Paris, les Jacobins l'emportent et continuent de mettre Paris à l'avant-garde politique de la France, quitte à discriminer le reste du pays, y compris en usant de moyens violents comme ceux subis par Bordeaux ou Lyon. Leur idée devient explicite dès le 14 juillet 1790, à la fête de la fédération qui honore le « berceau sacré de la révolution ». Comme l'a montré Alexis de Tocqueville, cette idée légitime à la fois le mode centralisateur de l'ancien régime et prélude à la légitimation du fonctionnement centralisé de la France mis ensuite en œuvre sous Bonaparte et Napoléon. Le pouvoir central dirige chaque département par des représentants (préfets, sous-préfets) et charge ses propres services (équipement, éducation...) d'appliquer et de mettre en œuvre ses décisions sur tout le territoire. Le centralisme atteint son apogée sous le premier Empire, moment le plus centralisé de l'histoire administrative française, marquant une très forte inégalité territoriale entre les compétences générales de Paris et les autres territoires qui ne sont que des sujets sans pouvoir de décision.

Il faut attendre la loi municipale de 1884, fruit des débats et réflexions menés tout au long du XIX^e siècle, et particulièrement sous le Second Empire, pour que les communes bénéficient enfin de certaines attributions, tout en restant sous une forte tutelle préfectorale incluant par exemple l'acceptation par le préfet de l'ordre du jour des conseils municipaux. Un siècle sera encore nécessaire pour, avec la loi du 2 mars 1982 sur la décentralisation, réduire les inégalités territoriales de compétences.

Toutefois, le poids de l'État reste majeur. La décentralisation connaît d'abord ce que j'ai appelé ses « quinze glorieuses » (1982-1997) ; elles sont ensuite suivies de nombreuses décisions allant plutôt dans le sens

d'une re-centralisation³. Le caractère toujours largement centralisé de la France peut d'ailleurs être mesuré par des données chiffrées. En effet, parmi les six grands pays de l'Union européenne, soit l'Allemagne, la France, l'Espagne, la Pologne, l'Italie et le Royaume-Uni⁴, la part du budget des dépenses de l'État dans l'ensemble des dépenses publiques varie entre 47,4 % et 79,4 %⁵, le reste étant du ressort des collectivités territoriales. Or, la France compte le pourcentage le plus élevé – 79,4 % – ce qui témoigne du rôle premier de l'État dans d'éventuelles inégalités territoriales.

Or, justement, au XXI^e siècle, en France, l'État demeure responsable de fortes inégalités territoriales qui se constatent lorsque les pouvoirs publics prennent et mettent en œuvre des décisions ayant pour effet de créer des discriminations entre territoires. Les inégalités tiennent à ce que l'État continue souvent d'appliquer la même logique que celle illustrée par le sketch de Fernand Raynaud. Celui qui aurait le talent de cet humoriste pourrait simplement adapter ce sketch en traitant d'autres domaines, comme la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État aux collectivités territoriales ou la question des équipements numériques.



INÉGALITÉS TERRITORIALES FINANCIÈRES ET RÉGLEMENTAIRES

Une incontestable inégalité territoriale est de nature financière. En effet, l'une des recettes importantes des collectivités territoriales est la dotation globale de fonctionnement (DGF) de l'État, devenu le premier contribuable des collectivités à la suite de diverses réformes de la fiscalité locale. Or, le montant de la DGF par habitant est variable selon la population des collectivités territoriales. L'État verse chaque année aux communes comptant 200 000 habitants ou plus⁶ le montant maximum de la dotation forfaitaire par habitant. Pour les autres communes, un barème dégressif est appliqué. Ainsi, un habitant d'une commune comptant 10 000 habitants vaut un quart de moins, et un habitant d'une commune de moins de 500 habitants moitié

Les “quinze glorieuses” de la décentralisation sont ensuite suivies de nombreuses décisions allant plutôt dans le sens d'une re-centralisation

³ Dumont, Gérard-François, « Favoriser une meilleure gouvernance des territoires », dans : Allain, Joël, Goldman, Philippe, Saulnier, Jean-Pierre, *De la prospective à l'action*, Bourges, Apors Éditions, 2016.

⁴ Avant le Brexit ; cf. Dumont, Gérard-François, Verluise, Pierre, *Géopolitique de l'Europe : de l'Atlantique à l'Oural (après le Brexit)*, Paris, PUF, 2016.

⁵ Cf. *Population & Avenir*, n° 732, p. 15.

⁶ Au titre de ce qu'on appelle la population légale (à distinguer de la population dite « municipale », selon la loi de 2002, et qui correspond à la population statistique).

² *Lettres familières*, IV à l'abbé Niccolini du 6 mars 1740.

moins. Et si nous considérons non seulement la dotation forfaitaire mais l'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, les montants par habitant fluctuent du simple au triple⁷.

Cette inégalité financière crée donc des effets de seuil à illustrer par un exemple réel. Lors d'un recensement, un maire était en train de se rendre compte que sa commune risquait de passer en dessous du seuil de 200 000 habitants et de perdre en conséquence une dotation financière significative. Or, il y avait sur son territoire, à ce moment-là, un cirque dont la présence représentait, entre les employés du cirque et leurs familles, plusieurs centaines de personnes. Mais ce cirque devait cesser ses représentations avant la date du recensement et avait donc prévu de quitter la commune. Le maire en question, très astucieux, a fait voter par son Conseil municipal une subvention pour que le cirque fasse des représentations supplémentaires, probablement à perte, afin que ses employés et leurs familles soient présents le jour du recensement. Grâce à cela, la commune en question

7 Cour des comptes, octobre 2016.

En considérant l'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, les montants par habitant fluctuent du simple au triple

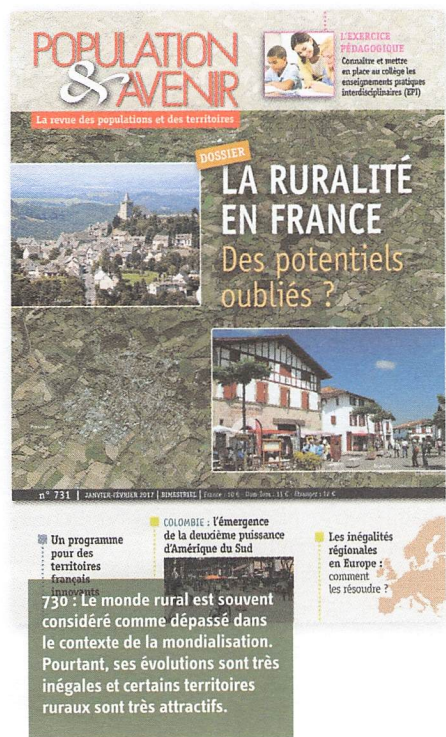
est restée au-dessus du chiffre de 200 000 habitants en population légale⁸ et a conservé le montant maximum de dotation globale de fonctionnement par habitant. Cette anecdote symbolise bien les effets de seuil et les inégalités en matière de dotation globale de fonctionnement.

Les inégalités financières en matière de DGF se trouvent complétées par le fait que les critères utilisés par l'État ne prennent en compte que le nombre d'habitants et nullement la superficie du territoire que chaque

8 En population municipale, désignée alors population sans doubles comptes, la commune a compté à ce recensement 197 536 habitants.

collectivité territoriale doit entretenir. Par exemple, la commune de Marseille occupe un territoire de 240,6 kilomètres carrés à entretenir et à gérer. En revanche, la commune de Lyon s'étend sur une superficie de seulement 48 kilomètres carrés. Par conséquent, certains élus marseillais regrettent la configuration de leur ensemble, alors que si l'histoire avait légué une répartition des 240,6 kilomètres carrés en cinq communes, cela aurait permis depuis longtemps la création d'une intercommunalité déclenchant davantage de dotations de l'État. De la même manière, le vaste territoire du département de l'Aveyron – 8 711 kilomètres carrés – implique des coûts de gestion territoriaux élevés et supérieurs aux coûts de la gestion des 3 730 kilomètres carrés du département du Tarn-et-Garonne, offert à Montauban en 1806 par Napoléon. Aussi, la dispersion des habitants de l'Aveyron qui ont besoin de contacts avec les Caisses sociales départementales provoque des effets auxquels le département doit apporter des réponses.

Outre la dotation financière principale de l'État aux territoires, une autre inégalité territoriale est due à la réglementation. Au nom de l'égalité républicaine affichée, les règles appliquées à toutes les collectivités territoriales, quel que soit leur nombre d'habitants, sont exactement les mêmes. Mais cette uniformité réglementaire est-elle une véritable égalité dans la mesure où certaines collectivités territoriales disposent de plusieurs milliers de collaborateurs pour étudier et mettre en œuvre la réglementation alors que d'autres en ont seulement quelques centaines, parfois moins de cent ? Pourtant, une ville qui compte cent collaborateurs doit examiner quotidiennement autant de règlements que le maire d'une grande commune qui compte des milliers de collaborateurs. Or, dans certains pays, la réglementation tient compte de la taille des communes, avec des systèmes de règlements simplifiés





pour les communes moins peuplées disposant en conséquence d'un nombre réduit de collaborateurs.

INÉGALITÉS TERRITORIALES FACE À L'IMPÉRATIF NUMÉRIQUE

Le sketch de Fernand Raynaud du « 22 à Asnières » peut être aujourd'hui réactualisé en ce qui concerne l'essor des techniques de l'information et de la communication. En effet, les possibilités d'accès à l'économie et aux services numériques sont très variables selon les territoires, certains se trouvant même en zones blanches, c'est-à-dire sans possibilité de bénéficier de la téléphonie mobile ou du Net. Face à de telles inégalités, on aurait pu imaginer une politique nationale d'aménagement du territoire qui en fasse sa priorité, d'autant que, pour les territoires, dans un monde qui fonctionne de plus sur des logiques réticulaires et non plus radiales⁹, les réseaux numériques sont devenus aussi importants, voire davantage, que les réseaux routiers, ferroviaires ou aériens.

Or, jusqu'à présent, l'État s'est largement défaussé de l'équipement en réseaux numériques sur les collectivités territoriales, qui sont en somme devenues les supplétives d'un État défaillant, ce qui a engendré de profondes fractures numériques. Pourtant, l'État semblerait mieux placé que n'importe quelle collectivité territoriale pour s'imposer face aux opérateurs, compte tenu du nombre d'abonnés qu'il peut représenter.

Comme le demandait implicitement le sketch de Fernand Raynaud, le service public de l'État devrait être au service de l'égalité territoriale ; or ce n'est souvent pas le cas. La culture, l'enseignement, le transport pourraient fournir de nombreux autres exemples. Mais il faut aussi se pencher sur les égalités apparentes comme celles résultant de la loi Nouvelle Organisation Territoriale de la République, dite loi NOTRe¹⁰. *A priori*, cette loi est à tendance égalitaire, notamment sur deux points : elle contraint, dans le cas général, à une taille minimale qui réduit l'écart démographique entre les intercommunalités et elle unifie les compétences de

certaines niveaux d'intercommunalité. Mais une analyse plus fine interroge. En effet, la loi NOTRe conduit à créer au moins deux types d'intercommunalité : d'une part, il y a celles issues d'une réflexion préalable des élus et parfois d'actions communes déjà conduites dans le passé et, d'autre part, il faut bien le constater, des intercommunalités uniquement fondées sur des logiques dimensionnelles, donc essentiellement quantitatives, avec une faible prise en compte des réalités historiques et géographiques des territoires. Les premières sont en situation de pouvoir mettre en œuvre des projets assez rapidement, tout comme les régions non fusionnées par la loi de délimitation des régions¹¹. Les secondes doivent entreprendre tout un processus d'organisation fort chronophage pour les élus et leurs collaborateurs dans un contexte d'incompréhension d'une large partie des citoyens et d'identité territoriale difficile à trouver. Or, c'est l'État qui crée ces inégalités territoriales alors qu'il faudrait prendre en compte les « convenances locales », selon la formule utilisée en 1790 lors de la délimitation des départements. Une méthode possible aurait consisté à confier les décisions non aux préfets, représentants de l'État, mais aux régions.

Quant à l'unification des compétences dans tous les territoires, elle crée également de nouvelles inégalités territoriales. Par exemple, là, l'intercommunalité peut correspondre à un bassin-versant et hériter d'un syndicat des eaux qui fonctionnait sur ce même périmètre. Ailleurs, l'inadéquation avec un bassin-versant va engendrer des coûts supplémentaires de réorganisation, d'équipements et de fonctionnement.

Ainsi, la France demeure un pays où les inégalités territoriales sont fortes sans que l'on puisse entrevoir des politiques visant à les réduire puisque les lois territoriales de ces dernières années, gouvernements de droite ou de gauche confondus, ont plutôt tendance à les accentuer. Toutefois, il convient de bien distinguer les inégalités institutionnalisées de la diversité intrinsèque des territoires. En effet, d'un point de vue géographique, chaque territoire possède un ADN différent, ne serait-ce qu'en raison des diversités spatiales particulièrement nettes dont bénéficient nos territoires et qui sont une richesse pour la France. ■

L'État crée des inégalités territoriales alors qu'il faudrait prendre en compte les "convenances locales"



⁹ Dumont, Gérard-François, « Territoires : un fonctionnement radial ou réticulaire ? », *Population & Avenir*, n° 723, mai-juin 2015.

¹⁰ Loi du 7 août 2015.

¹¹ Loi du 16 janvier 2015.