

|

TECHNIQUES TERRITOIRES ET SOCIÉTÉS

P R O S P E C T I V E
s c i e n c e s s o c i a l e s

France 2015 : Quels enjeux pour le territoire français dans l'Europe de demain ?

*Actes du colloque CPVS/DRAST/DATAR
(Mars 1996)*



**Ministère de l'Équipement, du Logement,
des Transports et du Tourisme**
Direction de la Recherche et des Affaires
Scientifiques et Techniques
Centre de Prospective et de Veille Scientifique

Décembre 1996

FRANCE 2015 :
Quels enjeux
pour le territoire français
dans l'Europe de demain ?

Actes du colloque CPVS/DRAST/DATAR
(Mars 1996)

Décembre 1996

Ministère de l'Équipement, du Logement,
des Transports et du Tourisme

Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques
Centre de Prospective et de Veille Scientifique et Technique

n° 33

Les dossiers **Techniques, Territoires et Sociétés** ont pour objet de confronter sur un thème déterminé – qu'il s'agisse de l'aménagement, de l'urbanisme, de l'équipement, des transports ou de l'environnement – les points de vue des chercheurs en sciences sociales et des praticiens. Ils reprennent des travaux – recherches ou comptes rendus de séminaires – généralement menés dans cette perspective sous l'égide du Centre de Prospective et de Veille Scientifique.

Présentation

Jacques Theys, Serge Wachter

Remise à l'ordre du jour avec la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire votée en 1995, la prospective trouve une légitimité nouvelle comme outil d'aide à la décision. Est-ce une résurrection ? On ne saurait l'affirmer aussi catégoriquement, car comme le reconnaissent la majorité des acteurs de l'aménagement, cet instrument d'exploration du futur a été et reste un auxiliaire de premier choix pour la planification territoriale.

Le présent numéro de Techniques, Territoires et Sociétés tire parti d'un colloque organisé conjointement par le Centre de Prospective et de Veille Scientifique et la DATAR sur la France dans l'Europe de 2015. Il exploite des travaux réalisés dans le cadre de l'opération "Prospective et Territoires" mis en place par la DATAR et les évalue à partir de questionnements provenant notamment d'acteurs de terrain. Ces réflexions sont enrichies par d'autres apports, en particulier ceux issus du réseau de l'Équipement. L'ensemble forme un document de référence bien à jour pour penser les enjeux du territoire français dans l'Europe de demain.

Sommaire

	pages
Présentation	
<i>par J. Theys, S. Wachter</i>	5
introduction	
<i>par J. -P. Giblin</i>	7
PARTIE I :	
APPROCHES THÉMATIQUES	
Repenser l'aménagement et l'organisation du territoire	13
<i>par J.-L. Guigou</i>	
Répondant : O. Piron	21
L'économie entre globalisation et retour du territoire	25
<i>par P. Veltz</i>	
Répondant : A. Bruston	31
Les transports : mobilité et recomposition	33
<i>par A. Bonnafous</i>	
Répondant : A. Sauvant	45
Les enjeux de l'armature urbaine	47
<i>par A. Sallez</i>	
Répondant : B. Mathieu	53
Epuisement du modèle métropolitain et vertus d'un modèle polycentrique d'organisation de l'espace	55
<i>par G. Baudelle</i>	
L'environnement et le territoire à l'horizon 2010 : une image tendancielle ("au fil de l'eau")	67
<i>par J. Theys</i>	
Vers un schéma européen d'aménagement du territoire	75
<i>par F. Damette</i>	

PARTIE II : APPROCHES TERRITORIALES

**L'espace-projet de la façade atlantique face à l'économie-monde :
le rayonnement des sociétés locales** 81

par J. Beauchard

**Le devenir des régions atlantiques
ou "pour une vision prospective du développement de l'ouest armoricain"** 87

par Y. Morvan

Répondant : J. Durand 91

L'Eurorégion Nord en 2015 : spécificités et enjeux d'aménagement 93

par P. Bruyelle, D. Paris

Bassin parisien 2015 99

par P. Beckouche

Répondant : B. Robert 113

CONCLUSIONS

A propos des Directives Territoriales d'Aménagement (DTA)117

par C. Bersani

**La France de 2015. La prospective comme outil d'éclairage de l'avenir
et d'aide à la décision**121

par P. Mayet

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES 127

Introduction : L'aménagement du territoire : Quels enjeux pour le réseau scientifique et technique de l'Équipement ?

J.-P. Giblin,
directeur de la DRAST*

Je suis très heureux de l'opportunité qui est offerte aujourd'hui, de nous associer avec la DATAR pour réfléchir ensemble aux enjeux de la France de 2015.

Au-delà des fluctuations des rattachements ministériels, qui lient plus ou moins étroitement, selon les circonstances, l'équipement et l'aménagement du territoire, il va de soi que nous partageons avec la DATAR des préoccupations semblables et que nous avons à relever de nombreux défis en commun. Mais malgré une cohabitation de quelques mois, nous sommes encore trop éloignés les uns des autres, trop ignorants aussi de nos travaux respectifs.

C'est pourquoi, organiser ensemble une journée de réflexion sur le territoire français dans l'Europe de 2015 manifeste bien notre volonté de mieux coopérer et d'élaborer conjointement des réponses aux défis de l'aménagement des territoires d'aujourd'hui et de demain. Le but premier de cette journée est modeste, c'est celui d'un échange d'informations d'une rencontre permettant de mieux nous connaître. Mais l'on peut espérer, au-delà, un travail en commun plus ambitieux : nous le verrons, les sujets ne manquent pas.

Prospective et aménagement : je voudrais, dans cette brève introduction vous rendre sensible à la nécessité d'associer ces deux termes : prospective vision à long terme ; aménagement, transformation durable et donc à long terme du territoire, et souligner comment nos métiers, nos études et nos recherches peuvent contribuer à cet éclairage de l'avenir.

1. Une des tâches essentielles de la DRAST est d'animer, d'adapter et de valoriser les travaux de notre réseau scientifique et technique. Celui-ci est riche d'une grande diversité de métiers et de savoir-faire qui sont au service de l'aménagement et de la gestion des territoires. De nombreux représentants de ce réseau sont présents aujourd'hui dans cette salle. Cette journée de réflexion leur est notamment destinée. Dans l'effort que nous accomplissons

* DRAST : Direction de la recherche et de l'action scientifique et technique du Ministère Equipement-Logement-Transports-Tourisme.

pour enrichir, faire évoluer le niveau d'expertise des organismes du réseau scientifique et technique, il nous semble qu'une sensibilisation aux démarches de la prospective territoriale devrait leur permettre de se doter d'un atout, d'une aptitude supplémentaire pour mieux répondre aux besoins et aux attentes des acteurs du territoire.

Un exemple peut illustrer cette ambition. A l'heure actuelle, des travaux importants sont entrepris pour définir et orienter le visage de la France à l'horizon 2015. Je fais référence, bien entendu, au schéma national et aux schémas régionaux d'aménagement du territoire qui sont élaborés sous la coordination de la DATAR. C'est là un important travail fait par les acteurs nationaux et régionaux qui se nourrit de visions à long terme. Je fais aussi allusion aux directives territoriales d'aménagement qui sont mises en chantier et dont Catherine Bersani parlera certainement en conclusion de cette journée.

Il est évident que ces travaux prospectifs doivent être alimentés, enrichis par des rapports provenant d'organismes et de professionnels dont la tâche est de résoudre au jour le jour et concrètement des problèmes d'aménagement.

On ne saurait concevoir une prospective territoriale qui ne prendrait pas en compte les aspects techniques et les expériences de terrains qui forment la matière quotidienne des activités des services de l'équipement. En retour, la prospective doit constituer pour eux, une ouverture supplémentaire, une valeur ajoutée pour mieux positionner leur savoir-faire et leur offre d'expertise en relation avec les centres d'intérêt des différents maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre de l'aménagement.

2. L'aménagement du territoire est au carrefour des métiers de notre ministère. C'est une donnée naturelle de l'activité quotidienne du réseau scientifique et technique et des services déconcentrés.

C'est aussi un dénominateur commun pour les différentes directions, les différentes composantes, au niveau central du ministère de l'Équipement.

C'est pourquoi nous avons récemment proposé dans le cadre du Comité des directeurs de l'Aménagement que préside Pierre Mayet de renouveler quelques orientations de recherche dans le domaine de l'aménagement.

Nul n'ignore que ce chantier est extrêmement vaste et la grande richesse et la variété des sujets qui seront abordés aujourd'hui en sont l'illustration.

Dès lors, il nous semble nécessaire de concentrer notre effort sur quelques thèmes nouveaux situés à la frontière des problématiques d'aménagement, de transport et d'environnement. Un premier cadrage de cette réflexion a déjà été esquissé et il convient à présent d'approfondir et de consolider ces orientations. Cela nécessite la mobilisation de nos réseaux de recherche et de formation sur des expérimentations de terrain répondant aux besoins et aux enjeux des politiques locales d'aménagement.

Dans ce cadre, plusieurs thèmes vont faire l'objet de premières investigations :

– Tout d'abord, les nouvelles échelles du territoire :

Il est clair que le cloisonnement des approches territoriales empêche de rendre intelligible et d'anticiper certaines évolutions. Aujourd'hui et plus encore demain, l'interdépendance du local et de l'international s'amplifiera. Un phénomène comme la métropolisation obéit à des forces qui sont tout à la fois d'origines locales et mondiales et ses effets doivent être simultanément envisagés aux différentes échelles du territoire. Un tel mécanisme intéresse – interpelle ? – naturellement tous les niveaux de responsabilité publique y compris les instances européennes.

Un premier effort de réflexion sera donc réalisé sur ce sujet à partir d'approches concrètes portant notamment sur les phénomènes de métropolisation, de mobilité géographique des entreprises et des ménages en relation avec les politiques de transport.

– En second lieu, comment ne pas voir aujourd'hui que certains outils de l'aménagement et de l'urbanisme doivent être adaptés, renouvelés ?

Cela concerne aussi bien l'urbanisme opérationnel que les démarches de planification territoriale à des échelles plus étendues comme les agglomérations, les régions voire les inter-régions. Cette réflexion sur les instruments de l'aménagement est essentielle car elle est au centre d'enjeux de premier plan comme les schémas nationaux et régionaux d'aménagement du territoire ou les directives territoriales d'aménagement. Bien entendu, ces investigations seront menées en étroite coordination avec nos collègues de la DAU. J'invite chaleureusement la DATAR à s'y associer !

– Enfin, un autre thème mobilisera notre attention sur lequel nous avons déjà consolidé des acquis de recherche. Il s'agit de la qualité de l'aménagement et du développement durable, domaine qui cristallise des attentes et des exigences grandissantes de la part de la demande sociale. C'est là par excellence un sujet prospectif dont le traitement appelle un apport de connaissances scientifiques et d'outils pour la décision publique en matière de transformation et de gestion des territoires sur le long terme.

J'ai cité trois grands centres d'intérêt sur lesquels va se concentrer notre effort de réflexion et sur lesquels nous mobiliserons l'équipe du Plan urbain. Il est évident que cette énumération n'est pas exhaustive. D'abord parce que ces sujets sont transversaux et qu'on peut leur adjoindre des orientations plus spécifiques destinées à les enrichir et à les compléter. Ensuite parce que nous comptons bien entreprendre ces réflexions sur l'aménagement en partenariat avec d'autres organismes, d'autres institutions qu'elles soient nationales, régionales ou locales. Nous n'excluons pas, bien au contraire, une participation européenne à la mise en place de ce programme.

Il va de soi que toutes modalités de collaboration pour nous accompagner dans cette tâche de réflexion seront les bienvenues et je suis convaincu que ce colloque organisé avec la DATAR ouvrira la voie à de fructueuses associations.

3. Au sein de la DRAST, enfin, le Centre de prospective et de veille scientifique consacre une bonne part de son activité aux réflexions à long terme sur la ville, les transports, l'aménagement du territoire, l'emploi et l'environnement et c'est donc assez naturellement qu'il a organisé la manifestation d'aujourd'hui.

* *

Mais je voudrais, pour illustrer notre engagement dans le domaine de la prospective territoriale, souligner tout particulièrement les inflexions et apports nouveaux que nous allons fournir en ce qui concerne la recherche sur le transport.

Il s'agit du lancement d'un nouveau programme de recherche sur les transports couvrant la période 1996-2000.

Ce programme (PREDIT) fait suite à une première "tranche de travaux" accomplis de 1990 à 1994 et ses grandes lignes ont été approuvées en décembre dernier au cours d'une réunion interministérielle.

Le ministre, Bernard Pons, en a présenté le contenu hier en conseil des ministres.

Comme l'a dit notre ministre, ce programme prépare les transports du XXI^e siècle. Ce faisant, il contribuera aussi aux transformations du territoire et à son aménagement équilibré. Ce programme comporte plusieurs innovations par rapport à celui qui l'a précédé dont certaines se rattachent très directement aux relations entre transports et aménagement du territoire.

Trois exemples pour illustrer cela :

– Tout d'abord un volet de recherche stratégique qui est notamment destiné à mieux connaître les comportements de mobilité et les relations des ménages et des entreprises aux territoires : c'est une manière d'éclairer les phénomènes de métropolisation, de région urbaine ou de réseaux de villes qui sont décisives dans les réflexions sur l'aménagement du territoire.

– D'autre part, les recherches à caractère technologique, qui formeront une part très importante de ce programme, seront davantage orientées par le souci d'une politique de transport

consciente de son rôle dans l'aménagement du territoire : on peut citer à cet égard l'effort qui doit être orienté vers la mise au point de nouveaux matériels ferroviaires adaptés aux liaisons intercités ou aux liaisons régionales avec un niveau de confort et de performances élevés pour rendre attractif ce moyen de déplacement sur des distances moyennes sans pour autant nécessiter d'infrastructures nouvelles.

Une telle orientation place au centre de ses préoccupations l'impératif d'aménagement des territoires et tout particulièrement la bonne irrigation et la mise en réseau des villes moyennes, et plus généralement des territoires situés en dehors des grandes aires métropolitaines.

– Enfin, l'attention portée aux transports urbains se concentre principalement sur les problèmes qui se posent au cœur de Paris ou des grandes métropoles.

C'est pourquoi notre programme entend limiter ce tropisme en incitant la recherche-développement à se soucier davantage des besoins des agglomérations moyennes et des villes de grande banlieue. L'ambition est d'y développer une offre de transport de qualité et compatible avec les capacités financières des municipalités. C'est là un des thèmes forts de recherche du nouveau PREDIT qui répond aux besoins et attentes des élus et usagers et qui pourra, le cas échéant, déboucher sur des partenariats avec les industriels qui sont très attentifs au développement de ce marché en Europe.

Vous voyez, mesdames et messieurs, que les axes de travail que je viens rapidement d'évoquer témoignent bien de notre implication sur les terrains de la prospective et de l'aménagement du territoire. Cette rencontre va permettre un large débat d'idées et de confrontation d'expériences. Elle ne peut que féconder les visions et les approches des acteurs qui réfléchissent et agissent sur le territoire.

Je souhaite vivement que d'autres occasions se présentent prochainement pour poursuivre et enrichir ce dialogue.

Partie I
APPROCHES THÉMATIQUES

Repenser l'aménagement et l'organisation du territoire

**Jean-Louis Guigou,
directeur à la DATAR**

France 2015 est une réflexion sur l'avenir du territoire français dans l'espace européen. Il est utile de présenter l'esprit qui anime ce projet avant de décliner les tendances de l'organisation du territoire et les enseignements à en tirer pour les politiques d'aménagement.

I. LE SENS D'UNE DÉMARCHÉ ENTRE RÉFLEXION ET ACTION

“Si j'étais chef d'un grand Etat, j'agis peu ; je regarderais ce qui évolue spontanément ; je choisiraies les tendances qui me sembleraient convenables et je les encouragerais”

Fernand Braudel

“France 2015” est née en juin 1994 d'une rencontre de la Science et du Politique. Jamais “France 2015” ne serait née, comme mouvement d'idées, si une “volonté politique forte” n'avait pas fait sienne ce projet d'aménagement du territoire et de transformation de la société. Mais jamais “France 2015” ne serait née sans le travail préalable des scientifiques et des chargés de mission de la DATAR animés par l'esprit de la prospective. Le couplage de la Science et de la Politique, dans leurs interférences et leurs synergies, a conduit à un grand bouillonnement d'idées, d'où sortent, sans cesse, de nouveaux projets.

Les scientifiques, qui pendant trois ans ont coopéré dans le projet “DATAR – Prospective et

territoires”, ont contribué à “France 2015”, sans restriction, pour les motifs suivants :

La passion de l'anticipation

S'il est un domaine où les scientifiques peuvent donner libre cours à leur passion pour la réflexion à long terme, pour les prévisions, l'anticipation, l'élaboration de scénarios, c'est bien l'aménagement du territoire.

De même, s'il est une fonction noble, dans la politique, c'est bien de proposer aux citoyens des perspectives d'avenir, de tracer des voies, de fixer des objectifs, de libérer les imaginations... de faire rêver à un avenir meilleur. Voilà pourquoi certains scientifiques et certains politiques sont, par nature, complices dans la prospective et l'aménagement du territoire.

Le sens de l'intérêt général procédural

Les scientifiques considèrent :

- que l'aménagement du territoire, dans sa globalité et sa cohérence, est indépendant de la somme des parties, c'est-à-dire de la somme des intérêts particuliers des élus locaux ;
- que l'organisation du territoire est le domaine, par excellence, de la planification, de l'anticipation et le résultat du dialogue permanent avec les élus et les citoyens. Dans ce domaine, la procédure (intérêt général procédural), le partenariat, la méthode importent davantage que la définition d'objectif (intérêt général substantiel).

De son côté, le Gaullisme a trouvé dans l'organisation du territoire le support de son idéologie : rassemblement, unité, rôle de l'Etat, cohérence, cohésion social, participation des citoyens...

C'est ainsi que la DATAR a été créée par le Général de Gaulle et que les grands délégués (O. Guichard, J. Monod) furent de cette famille politique. Là encore, le rapprochement entre scientifiques (indépendants) et un projet politique n'est pas surprenant.

Un levier pour le changement

Nombreux sont les scientifiques qui considèrent qu'après la phase de dramatisation (marginalisation, sur-concentration, désertification), il convient "de positiver" et de proposer un scénario, valorisant les atouts incontestables de la France en Europe et dans le monde. Ainsi est née une certaine image de la France de 2015, mélange de science et d'images de prospective et de réflexion, image qui constitue une véritable alternative à l'organisation actuelle de l'armature urbaine française, sur le mode de l'Etoile de Legrand.

Le Politique, pour sa part, est condamné à proposer un avenir meilleur : cette image d'une France 2015, recomposée et harmonieuse, comblait son espérance.

Le souci des réformes à engager

Les scientifiques mobilisés dans le réseau de Prospective estiment que face à la mondialisation et à la révolution technologique du XXI^e siècle, la France, trop longtemps fermée sur elle-même et encore trop centralisée, doit engager des réformes en profondeur.

Le politique pense, lui aussi, que des transformations radicales sont nécessaires.

Quels sont les scientifiques de l'aménagement du territoire qui, malgré un grand souci d'indépendance, ne se sentiraient pas à l'aise dans cette démarche ?

La puissance de la Politique quand elle s'appuie sur la science, l'encourage et respecte sa liberté et, réciproquement, la créativité de la science quand elle peut être utile à la politique, présentent d'incontestables avantages à court terme.

A moyen terme, il faudra veiller à ce que la démarche scientifique ne soit pas dénaturée par les

choix politiques. Il faudra veiller, aussi, à maintenir en éveil le milieu scientifique indépendamment de l'action politique pour conduire, de leur côté, une évaluation objective.

II. TENDANCES, RUPTURES ET DÉFIS À RELEVER

On se limitera ici à lister ces tendances, ces ruptures et ces défis sans faire de longs développements.

1. Les tendances lourdes

1.1. Un espace français fragile et difficile à gérer par ce qu'il est hétérogène et discontinu, de faible densité et fortement centralisé.

Soumis à l'économie de marché, l'espace français est toujours menacé de dysfonctionnement (surconcentration et dépopulation) que seule une volonté politique, peut atténuer.

1.2. Le XXI^e siècle sera le siècle de la mobilité généralisée

- des hommes, jusqu'à quand la mobilité alternante aura-t-elle une vertu positive ?
- des marchandises (mondialisation de l'économie) ;
- des capitaux ;
- des activités (modernisation et délocalisation sont simultanées) ;
- des informations.

1.3. Une irrésistible concentration urbaine qui entraîne une menace de dualisme dans le territoire

Au recensement de 1990, déjà 80 % des Français se concentrent sur 20 % du territoire. La métropolisation est à l'œuvre à l'échelle mondiale.

En 2010, 22 des 26 plus grandes villes du monde seront dans le tiers monde. Cette vague de concentration est sans précédent car tous les acteurs y trouvent un intérêt à titre individuel.

- les entreprises, dans cette phase d'innovation technologique incessante, cherchent à minimiser les risques (et non à maximiser les profits). Or, "la grande ville est le lieu d'assurance tout risque" (P. Veltz et M. Savy).
- les populations se concentrent pour trouver un emploi et des services de qualité.

– les technologies de transport conduisent au rabattement et à la massification à longue distance (Hubs and Spocks).

On observe dans tous les pays un double processus de :

– contraction des espaces à l'échelle macro-spatiale,
– diffusion des peuplements à l'échelle micro-territoriale.

En France, la concentration de l'Etat, des Pouvoirs, des savoirs et la concentration de l'économie pourraient conduire à des dysfonctionnements majeurs remettant en cause l'efficacité économique et la cohésion sociale : encombrements, coûts sociaux, exclusion, pollution, crise urbaine et des banlieues...

Plusieurs conséquences se font jour :

– Les grandes villes ne semblent plus correspondre aux attentes de la société contemporaine. La masse des populations attirées vers les mégapoles risquent de conduire à une métropolisation de type "tiers-monde" ;

– Problème de solitude, d'insécurité, d'environnement écologique, d'immigration, de gestion du temps, de ségrégation sociale et spatiale de croissance des impôts locaux ;

– *Les villes ont tendance à s'émanciper de leur environnement et à se recomposer.* Réapparition des "villes-états" (comme à la Renaissance) reliées dans un réseau planétaire. Apparition des villes-nodales et de villes-rubans.

– *L'urbanisme de faible densité devient majoritaire en Europe.* L'habitat individuel se généralise en France avec retard. L'urbanisme diffus lié à la mobilité et au progrès dans les communications tend à se substituer à l'urbanisme de forte densité. Le passage de la forte densité à la faible densité pose des problèmes (crise des centres-villes – problème d'animation).

1.4. La mondialisation de l'économie et des échanges

La baisse tendancielle des coûts de transport, la mobilité généralisée, l'hégémonie de l'économie de marché, le libéralisme ambiant et la dérégulation donnent à la mondialisation une ampleur nouvelle.

Plusieurs conséquences :

– des délocalisations d'entreprises,
– des craintes de marginalisation,
– surtout **"l'exaspération du local"** (*éphémère/repère* ; mobile/sédentaire, individuel/collectif ; homogène/hétérogène ; loin/proche).

1.5. La dislocation des territoires et la fragmentation

L'individualisme, l'accentuation de "l'effet de tri" entre catégories sociales selon les lieux, l'effacement des frontières et la mondialisation des capitaux sont des facteurs qui contribuent à la dislocation des territoires.

On observe le passage de formes circulaires, compactes, agrégées, pleines, fermées, à des formes disloquées, éclatées, diffuses, ouvertes, en archipel, informes...

Ex. 1 : dislocation des Nations (la Tchécoslovaquie, la Belgique, la Yougoslavie, demain l'Italie ?... absorption des zones frontalières par le dynamisme des voisins...)

Ex. 2 : dislocation des régions naturelles (massif alpin, massif central...)

Ex. 3 : dislocation des villes (ségrégation...)

La tendance lourde est à la dissolution : dislocation des groupes sociaux, diffusion de l'individualisme, fragmentation des espaces riches et pauvres...

En terme géographique (ou territorial) : c'est la *dislocation des espaces interdépendants*. Dislocation de la nation, des régions, de la ville... au profit d'espace toujours plus réduits. Fédéralisme, isolats régionaux, ville-Etat, quartiers riches produisent ou entérinent l'exclusion d'espaces et de population.

D'où, pour l'Etat (expression de l'intérêt général), un double effort à maintenir :

– recomposer, sans cesse des espaces (surface) interdépendants de rang supérieur (ex. : l'Union Européenne, les Grandes Régions, les Communautés de Communes...)

– tenir compte de la coexistence sur les territoires infra-régionaux de zones riches et de zones en déclin qui connaissent des évolutions divergentes, y compris dans les régions les plus prospères qui sont peut-être les plus contrastées (ex. : le Hainaut belge et français dans la banale bleue ; les banlieues en crise dans l'Ile-de-France qui est la plus riche région d'Europe).

La déconnexion entre développement économique et solidarité remet en cause les politiques traditionnelles de zonages (européen ou français). L'Etat doit créer, sans cesse (imposer, inciter) de *l'interdépendance économique* entre espaces proches pour recréer la solidarité territoriale. D'où

les politiques de métropoles polynucléaires, de systèmes urbains, de réseaux de villes, de développement local qui permette *d'intégrer* tous les espaces intersticiels.

Telle est la volonté exprimée dans le Schéma National d'Aménagement du Territoire.

1.6. L'espace rural se diversifie et se fragmente

Le recensement de 1990 montre des départements en croissance tant pour les villes que pour les campagnes, mais à l'opposé des départements en déclin avec contraction démographique des villes et des campagnes.

Quatre types d'espaces ruraux apparaissent :

- espace rural périurbain en expansion (modèle britannique),
- espace rural en développement (massif alpin, modèle allemand),
- espace rural à vocation agricole intérieure (modèle middle-east),
- espace rural en voie de dépopulation (modèle français à concevoir).

1.7. Passage d'un réseau de petites mailles à un réseau de grandes mailles

Le TGV, les autoroutes et les aérodromes structurent le territoire en grandes mailles et amplifient la mobilité alternante et la concentration... L'effet tunnel s'amplifie et la saturation des réseaux de transport s'accroît.

Les flux de transports de personnes et des marchandises vont doubler entre 1990 et l'an 2010.

La saturation des grands corridors menace toute l'Europe.

1.8. La décentralisation est irréversible

- Elle est un facteur d'intégration européenne : elle rapproche le fonctionnement de nos institutions de celui de la majorité des autres pays de l'Union.
- Elle est un facteur d'efficacité : responsabilisés, les élus locaux agissent avec plus d'efficacité.
- Elle est un facteur d'amélioration de la démocratie locale : elle rapproche le citoyen des centres de décision et favorise l'émergence de la démocratie participative.

2. Les tendances nouvelles

2.1. De la géographie des coûts à la géographie des organisations

Le rôle des institutions est de produire de l'organisation. Aujourd'hui, l'organisation (c'est-à-dire, faire coopérer des acteurs) peut être considérée comme un facteur de production, au même titre que le capital de travail et la terre. D'où la nécessité de valoriser les *rapports de proximité* ; de valoriser le partenariat et la coopération ; de produire des *économies externes* positives de qualifier les territoires.

2.2. La masse et la rapidité des innovations technologiques

Ce mouvement impose une réforme des filières éducatives et un nécessaire rapprochement géographique des lieux d'innovation et des lieux de formation. L'innovation est continue. La reconversion permanente. D'où l'apparition de districts industriels ; le rôle des syndicats professionnels et des centres techniques vis-à-vis du tissu des PME/PMI devient fondamental.

Ce qui exige un effort pour repenser ces fonctions anciennement centralisées ; un effort pour repenser les relations Centre/Périphérie ; un effort pour redistribuer "l'intelligence"...

2.3. Une forte demande de géographie, d'aménagement du territoire et de participation

Demande des élus pour rompre le "no-bridge" entre les micro-aménagements et les macro-aménagements.

Mais aussi demande de la société civile qui cherche à se réapproprier la gestion des territoires trop longtemps confisquée par le pouvoir central. A côté de la démocratie représentative, on constate la montée en puissance de la démocratie participative.

Le rôle de la carte, élément d'un véritable contrat social, expression cartographiée d'un avenir structuré.

2.4. Le développement local (économie du projet) et la décentralisation correspondent à des demandes

L'hégémonie de l'économie conduit à la banalisation et à l'homogénéisation de la consommation de masse. La mondialisation conduit à la complexité.

Face à ces évolutions, deux tendances se dessinent :

- demande d'identification (dans le local) comme contrepartie à l'homogénéisation,
- demande d'autonomie (des territoires) comme contrepartie de la complexité.

Les collectivités locales sont productrices de solidarité et d'identité d'une part, d'économies externes et d'organisation d'autre part. Mais à une condition : qu'elles s'organisent et coopèrent au niveau des territoires de base : les Pays.

2.5. La prise en compte de l'écologie est croissante : le développement durable

Le désir de mieux vivre ensemble (moi-nous) des années 1990 remplace le besoin de consommation individuelle (moi-je) des années 1960. Recherche d'une vie harmonieuse, plus valable humainement, recherche d'un développement durable.

La qualité de l'environnement constitue un facteur de valorisation des espaces. L'écologie sera-t-elle une idéologie de contestation du capital et de promotion d'un nouveau modèle ou simplement l'objet d'une récupération par le capitalisme ?

Une fin de siècle extraordinaire par les tensions sur l'espace

“Nous vivons une fin de siècle qui a vu se déployer deux révolutions contradictoires : la montée de l'importance des gens ordinaires et la montée de l'importance des technologies”, Gérard Demuth (*Le Monde*, 17 janvier 1992).

Ces deux révolutions génèrent deux logiques territoriales, ou spatiales, ou géographiques qui vont, de plus en plus, se télescoper :

– **une logique de métropolisation, de concentration, de rabattement** de population (Hubs and Spocks), **de mobilité alternante à grande échelle** induite par le couplage du TGV, des autoroutes et des aéroports internationaux. Economies et technologie renforcent leurs effets, la mondialisation de l'économie, la surconcentration métropolitaine, la congestion de certaines villes et la désertification ailleurs.

– **une logique de l'écologie, du désir de mieux-vivre ensemble, la recherche d'une vie plus harmonieuse**, plus valable humainement, recherche d'un développement durable ; le “moi-nous” des années 1990 (écologie) l'emportant sur le “moi-je” des années 1960 (la consommation).

Ces deux logiques, puissantes l'une et l'autre, vont rentrer en conflit. Nous ne sommes pas à l'abri d'un “coup de société” (G. Demuth).

2.6. Le renouveau de la planification physique comme gage de la cohérence et de la transparence

La planification physique (Schéma Directeur POS) est de nouveau à l'honneur tant au niveau des agglomérations des départements, des régions et des grands chantiers d'aménagement du territoire.

Ce retour en force exprime un quadruple compromis :

- entre les acteurs privés et publics,
- entre le court terme et le long terme,
- entre les différentes échelles d'aménagement (Europe, Etat, Régions, Départements, Agglomérations, Communes).

Cette régulation des préoccupations des divers acteurs rend compte d'une double exigence :

- l'exigence de cohérence entre les décisions et les choix de tous les partenaires est le gage de l'efficacité. Elle permet de “tirer” le maximum de productivité de l'espace. En France, trop longtemps, l'espace est resté un gisement de gain de productivité insuffisamment exploité.
- l'exigence de transparence entre tous les partenaires conditionne la **qualité du partenariat**, du compromis et de l'action d'aménagement.

2.7. Les inégalités territoriales reproduisent et amplifient les inégalités sociales

La division de travail cumulée avec la concentration urbaine, la concurrence liée à la décentralisation, et enfin la baisse du rôle redistributif de l'Etat, font apparaître des inégalités croissantes. De l'inégalité régionale à la ségrégation urbaine, la ségrégation sociale dans l'espace (ville-habitat) a toutes les chances d'être **de plus en plus marquée**, de plus en plus proche et enfin de plus en plus insupportable.

3. Les défis à relever

3.1. La prospective des territoires s'impose comme une “ardente obligation”

Saurons-nous réintroduire la pensée à long terme ?

“l'avenir ne se prévoit pas, il se prépare” (Braudel)
“les problèmes de demain sont les solutions d'aujourd'hui” (H. Coing).

3.2. La ville comme lieu d'intégration des populations

La ville est morte, vive la cité !

Comment après cette phase de fonctionnalisme et d'hégémonie de l'économie revenir à des lieux de cité des lieux d'échange et d'intégration. Intégration sociale, intégration territoriale et intégration ethnique.

3.3. Paris enfermée dans une contradiction entre l'hégémonie et l'asphyxie

Saurons-nous réduire les tensions entre Paris et les autres villes de France ?

Paris, par rapport aux autres capitales européennes et mondiales, doit être renforcée !

Paris, par rapport aux autres villes de France, risque de devenir une monstruosité !

L'aménagement du territoire est ici une nouvelle fois confronté à un paradoxe : maintenir Paris, en prolongeant les aménagements qui y sont réalisés, à son rang de métropole européenne et internationale, c'est limiter les possibilités de développement des espaces urbains provinciaux. Aménager, en priorité, le Bassin Parisien, n'est peut-être pas rendre service à la France toute entière ?

3.4. L'armature urbaine est à remodeler pour passer de la hiérarchie au réseau

A la hiérarchie et à la spécialisation des tâches succède la complémentarité dans l'exercice des compétences.

Saurons-nous adapter le fond à la forme ; le cadre au contenu ?

L'évolution va et doit se faire :

– d'une hiérarchie centralisée, unitaire, mécanique où prédomine la taille des villes (approche quantitative) ;

– vers des réseaux décentralisés, polynucléaires, différenciés, proches des modèles biologiques où prédominent les fonctions urbaines (approche qualitative) et la coopération.

L'apparition de "grappes de villes" ou de systèmes urbains régionalisés est inéluctable, liées à l'apparition des districts industriels. Ainsi, encouragées par les investissements publics, de véritables alternatives à Paris pourraient émerger dans les 20 ans : d'où le modèle France 2015.

3.5. Les douze raisons pour favoriser l'interrégionalité

Les grands bassins d'aménagement du territoire constituent des lieux d'expression des priorités ordonnées de l'Etat ou des "outils de réduction de nos ignorances mutuelles" (H. Nonn).

– raisons administratives (organiser la déconcentration et les délocalisations administratives, organiser les redécoupages anarchiques des Ministères) ;

– raisons culturelles (retrouver des identités régionales...) ;

– raisons politiques (lutter contre l'opposition des Ville-Etat, éviter la dislocation du territoire national, concevoir le développement à l'échelle Européenne, éloigner les départements des régions...) ;

– raisons d'aménagement du territoire (valoriser les six politiques publiques, remodeler l'armature urbaine autour des systèmes urbains).

Sept grands systèmes urbains pourraient organiser, en 2015, sept grandes régions ?...

3.6. Les institutions, héritées de 1789, sont à repenser : l'innovation institutionnelle facteur de progrès

Qui peut, et qui veut, engager cette révolution institutionnelle ?

Apprentissage difficile de la co-souveraineté.

Nation, Communes, Départements, sont des institutions à "sang chaud". Elles ont été instituées en 1789. Les régions créées en 1962 sont définies comme des agglomérats de départements.

Par contre, Europe, Région, Communautés de communes sont des institutions à "sang froid".

Les premières reflètent : le centralisme d'Etat et la prédominance de l'espace rural sur l'économie urbaine ; elles reflètent notre territoire et nos traditions. Les secondes préfigurent un système décentralisé où domine l'économie urbaine ouverte sur le monde.

3.7. De la cohésion-redistribution à la cohésion-organisation

Il faut passer de la redistribution du Centre vers la Périphérie à l'organisation des territoires (offre territoriale) les mettant en situation de produire des richesses. Du *traitement social* du territoire au *traitement structurel des territoires*.

Des "territoires en catégories" à des territoires intégrés. Voilà pourquoi il faut remettre en cause la politique du zonage.

L'espace est un gisement de gains de productivités insuffisamment exploité en France.

Parce que l'espace est, chez nous, abondant, nous avons relativement négligé son aménagement.

L'Allemagne ne connaît qu'une planification : celle de l'occupation physique du sol, planification rigoureuse et concertée.

3.8. De l'“intérêt général” substantiel à l'intérêt général procédural

Au nom de l'intérêt général, les fonctionnaires ou les politiques ne peuvent plus éditer des normes, des plans et des objectifs à atteindre. L'action publique normative est contestée. Le citoyen veut à nouveau jouer un rôle décisif. **“Le plus important, ce n'est pas d'avoir un plan mais de le préparer”** (P. Masse).

Dans cette nouvelle perspective de l'intérêt général procédural, ***vouloir aménager l'espace c'est bien exprimer un projet global de société.***

L'aménagement du territoire ne relève pas seulement de la science (discours technocratique) mais de la Culture. L'espace est un bien collectif, un produit social, le reflet d'une civilisation ; il associe dans une organisation :

- privé et public,
- individuel et collectif,
- centre et périphérie,
- efficacité et solidarité.

Vouloir aménager le territoire français pour l'an 2000 et après, c'est exprimer un projet global de société qui exige la redéfinition d'un projet politique.

Répondant

Olivier Piron,
Secrétaire permanent du Plan Construction et Architecture

Il m'est très difficile de prendre la parole et de répliquer à Jean-Louis Guigou, dont les travaux aussi bien scientifiques que prospectifs ou politiques, font autorité dans ce domaine. Donc, je ne vais pas répliquer, mais seulement essayer de lancer des réflexions sur différents plans en commençant par un plan un peu théorique. La pensée de Jean-Louis Guigou m'y autorise elle-même puisqu'elle est nourrie de bases théoriques qu'il n'a pas exposées ici, mais qui sont abondamment exposées dans ses livres. Je reviendrai plus tard sur sa conclusion. Je commencerai par un point essentiel qui est celui de l'Etat.

Les territoires de l'Etat

En France, la Nation a été créée par l'Etat. C'est un point qui nous diffère fondamentalement, par exemple, de l'Italie ou de l'Allemagne, où la Nation s'est construite autour d'une langue ou d'une culture et où la notion d'Etat central est récente. En France, la Nation est née de l'Etat et le réseau des villes a commencé à se figer le jour où Philippe Auguste, je crois, en a eu assez de voir des archives du trésor royal disparaître dans une embuscade et a décidé de stabiliser tout cela à Paris, qui n'était pas un mauvais site sur le plan technique. Il a fallu attendre Louis XIV pour supprimer tous ces grands-ducs qui faisaient la Fronde par une hypercentralisation à Versailles. L'autre grand tournant a été la République qui, au nom d'une certaine idée de la France, au nom d'une idéologie qui est le démarrage de la spécificité française – idée à la fois concrète et abstraite – a décidé de l'uniformisation. La France est vraiment née de son Etat. Rappelez-vous qu'en 1789, il n'y

avait pas plus de la moitié du territoire dont la langue de base était la langue française. Je crois que c'était moins de la moitié, y compris les patois (mais si on prend le breton, la langue d'oc, etc.). Ainsi les hussards de la républiques, de Jules Ferry, avaient encore pour vocation forte de franciser le territoire au sens linguistique. Donc, je dirais que la macrocéphalie de la France, la centralisation, est totalement consubstantielle à notre Nation. L'étoile de Legrand n'a fait que transposer à la France, dans des modes techniques modernes, une hiérarchie urbaine qui existait depuis quelques siècles et qu'on retrouve encore aujourd'hui absolument telle quelle. J'insiste là-dessus, car vous savez tous que si on ignore l'Histoire, on est condamné à la revivre. Deuxième point important : ce modèle de l'Etat français s'est reproduit dans l'industrie française avec également ses états-majors, ses PDG tout-puissants, dont il n'y a pas d'équivalents en Europe, avec une certaine hypertrophie du siège et des fonctions de commandement par rapport aux fonctions un peu méprisées de production ou de distribution. Je fais appel à ces perspectives historiques pour dire que, pour moi, la prospective territoriale est d'abord une prospective politique au sens fort du terme, au sens de l'organisation du territoire et au sens de la "gouvernance" ou de la "gouvernation", je ne sais pas très bien en quels termes il faut le dire. Mais c'est une vieille idée qu'Aristote avait développée dans son Livre III de la Politique et qui a été reprise par un auteur un peu méconnu qui s'appelle Nicolas Horêve. Au fond, ce sont les personnes et les gens qui sont la matière des cités. La forme et l'ordonnance de la ville, c'est sa gouvernance, sa politique. Chaque fois qu'on change la politique, on change la Cité. Ce n'est pas la peine de parler de

changer la Cité, si on ne s'attaque pas à la politique. Voilà le point fondamental pour compléter les approches géographiques de notre ami J.-L. Guigou. Un petit détail méthodologique que je voudrais citer : on parle souvent d'équilibre général. Les mathématiques de l'équilibre sont des mathématiques du continu, des fonctions dérivables, des équations dérivées partielles. On essaie de trouver un optimum général. Ce ne sont pas de bonnes mathématiques. Ce ne sont pas de bonnes sciences économiques. Dans ce domaine où on travaille, sur les villes, ce sont essentiellement les sciences des rapports de pouvoir, l'économie des dominances et des dominés, tous les travaux de François Perroux qui sont intéressants (il n'a pas eu le prix Nobel d'économie, mais je n'ai pas très bien compris pourquoi). Ce sont également les mathématiques du discret, de l'aléatoire. Un centre de recherches à l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales travaille sur ce sujet et fait des analyses très pertinentes. Bref, il faut avoir les outils et les modèles scientifiques adéquats. Une parenthèse que je referme vite.

France maillée ou hiérarchisée ?

Partant de là, par rapport aux conclusions de J.-L. Guigou, je ne suis pas d'accord avec ses trois modèles. Pour moi, la France sera à la fois maillée et hiérarchisée. Le problème est de savoir comment on le fera et comment on le gèrera. Je pense que les techniques, qui sont par ailleurs importantes dans le fonctionnement quotidien, n'ont que très peu d'incidence sur la répartition territoriale. En entendant J.-P. Giblin nous parler du PREDIT, je me disais : "Chic !", avec ces nouveaux modes de transport, ça va vraiment améliorer la métropolisation régionale et je me disais encore : "Chic !", avec ces transports un peu moins chers dans les zones moyennement denses, on va pouvoir faciliter et bien gérer l'étalement urbain et le rendre totalement compatible avec les préoccupations de développement durable. Il est clair que l'informatique, en permettant de séparer ce que les financiers appellent "front office" et "back office", peut tout à fait aller dans le sens de la hiérarchisation du territoire. Alors pourquoi dis-je "hiérarchisée et maillée" ? Parce que je crois qu'il faut être optimiste, en regardant ce qui a été fait depuis quarante ans. La première politique forte d'aménagement du territoire a été énoncée par Claudius Petit en 1954-1955. Il y avait un diagnostic clair : c'était "Paris et le désert français". Il y eut des mesures de décentralisation entre 1955 et 1960, les plus fortes qui aient jamais été prises dans notre territoire, puisque finalement après 1962 la place de

l'Ile-de-France dans l'ensemble du territoire est devenue à peu près stable. On voit bien que toute la politique de l'organisation menée en Ile-de-France par Paul Delouvrier a effectivement augmenté la qualité de l'Ile-de-France, sans accroître son poids démographique. Donc, l'Etat a massivement investi sur le point central (Paris), sans empêcher l'émergence de pôles régionaux suffisamment forts. La priorité, maintenant, est de tenir fortement les équilibres. Espérons qu'on réussisse à faire au niveau régional ce qu'on a pu faire au niveau national. Espérons que Toulouse, par exemple, qui a beaucoup vécu en "prélevant" sur tout son milieu local redevienne un lieu qui cesse de "pomper" les étudiants, mais un lieu qui réemette des flux. Il ne s'agit pas d'affaiblir Toulouse, mais d'affermir sa capacité d'entraînement. Venons-en maintenant aux deux derniers problèmes, politique et financier.

Quelles solidarités territoriales ?

D'abord, les problèmes de péréquations horizontales. Celles-ci doivent se faire à l'intérieur des politiques, car les péréquations financières globales sont d'une ampleur absolument ridicule. Je suis au ministère du Logement où il y a 120 milliards qui sont mis dans la politique du logement. Est-ce qu'on ne pourrait pas travailler sur ces 120 milliards ? Est-ce que cette répartition, avec des mécanismes apparemment complètement neutres pour les territoires, est vraiment sans effet ? Est-ce qu'il y a, oui ou non, des modulations, des péréquations à opérer ? Deuxièmement, nous lisons tous les journaux, et il est évident que la localisation d'un troisième grand aéroport, soit dans le Bassin parisien, soit en dehors, aura une influence sur l'aménagement du territoire infiniment plus forte que d'augmenter la péréquation de la DGF de quelques points. Et là, je prends cet exemple à l'intérieur de la politique des transports car c'est essentiel, on voit bien aujourd'hui que l'Etat consacre beaucoup d'argent à faire fonctionner l'Ile-de-France, alors que les autres métropoles de France sont obligées de financer elles-mêmes ce qui est pourtant l'instrument fondamental de leur métropolisation, c'est-à-dire les transports en commun en zone centrale. Ces problèmes de péréquation, de convergence sur les objectifs, de divergence sur la méthode, il faut les travailler à l'intérieur des politiques et non pas à travers des fonds externes de péréquation. C'est peut-être plus difficile, mais, à mon avis, les sommes qu'on peut déplacer de cette manière sont considérables.

Et je terminerai par le problème politique qui est de savoir si on travaille à l'organisation des

viles ou à l'organisation des régions. Je pense que si on va trop vers des villes autonomes, on continuera à avoir des dialogues entre une cinquantaine de villes et Paris. Et cela contribuera encore à renforcer le pouvoir central et la hiérarchisation. Je pense que si on ne souhaite plus vraiment avoir un réseau hiérarchisé, mais maillé, parce que c'est la nécessité, il faut penser à donner plus de pouvoir à des échelons plus étroitement régionaux, seuls aptes à organiser des cohérences. Jamais on n'ar-

rivera à avoir un dialogue fraternel entre Metz et Nancy. Idem pour Bordeaux et Toulouse ; il y a eu trop de guerres. Et je ne parlerai même pas de Nîmes et de Montpellier. Face à des réseaux de villes qui ont ce poids historique, seules des autorités régionales peuvent peut-être réussir des choses. Si on veut gagner le pari d'avoir une organisation à la fois hiérarchisée et maillée, il faut vraiment travailler sur cette question fondamentale : quelle gouvernance en France au niveau régional ?

L'économie, entre globalisation et retour du territoire

Pierre Veltz,
directeur du LATS (ENPC)*

La montée des interdépendances – économiques, sociales, politiques – est le phénomène central de cette fin de siècle. Dans la vie des sociétés locales, les relations à grande échelle comptent désormais autant, voire davantage, que les relations à court rayon. La mondialisation de l'économie rend problématiques les notions même de l'économie nationale, a fortiori d'économie régionale. Le temps court mondial impose ses rythmes. Ceci vaut particulièrement pour la France, pays très ouvert aux flux transnationaux de l'investissement et de l'échange : la proportion des emplois industriels relevant de firmes françaises, localisées en France et travaillant pour le marché intérieur est aujourd'hui inférieure à 40 %, contre 55 % au début des années 80.

Mais l'omniprésence de l'économie globale ne conduit pas à un monde où le territoire serait purement et simplement neutralisé. Nous assistons à un immense basculement. Dans la période de croissance exceptionnelle d'après-guerre, les capitaux étaient peu mobiles, mais le progrès technique apparaissait comme une sorte de ressource universellement disponible, ayant permis notamment le rattrapage des USA par l'Europe et le Japon. Désormais, le capital est incomparablement plus fluide, mais les savoir-faire et les technologies, en raison de leur caractère cumulatif et combinatoire, ont un rapport pour le moins ambivalent avec la géographie. *Les techniques standardisées, les normes de qualité des produits et les procédés se*

propagent très rapidement. Mais la création technologique exige de plus en plus des milieux très spécifiques. La technologie apparaît de moins en moins comme un bien universel, et/ou simplement transférable avec les machines. La prospérité des nations et des régions – qui peut aller de pair avec des effets internes d'inégalité croissante – est liée surtout aux capacités d'innovation et d'apprentissage, c'est-à-dire aux compétences des hommes, c'est-à-dire au facteur de production qui reste le moins mobile de tous. De plus, les nouvelles formes de compétitivité qui découlent de l'accroissement de la concurrence sur les marchés développés – par la qualité, la réactivité, la diversité – ont en commun de favoriser les ensembles productifs où se produisent les interactions les plus denses et les plus riches. Ces formes s'accommodent mal de la rigide division taylorienne des tâches qui fut celle de la période de production de masse. Elles sont directement liées, en revanche, à la qualité des relations entre les "fonctions" au sein des firmes (conception-réalisation, en particulier), mais aussi entre les firmes, leurs clients, et l'ensemble de l'environnement socio-institutionnel. L'efficacité devient relationnelle. Elle s'appuie notamment sur le tissu conjonctif des services.

Ainsi, la proximité territoriale – sociale davantage que simplement physique – redevient un ingrédient essentiel du dynamisme économique : effet paradoxal dans un monde où les coûts de la distance ne cessent de diminuer, mais où *l'espace des relations à forte valeur ajoutée est en définitive plus structurant que l'espace technique des opérations courantes, qui se déploie sur des réseaux à*

* Laboratoire Technique Territoire et Société, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées.

vaste dimension. Tout cela explique aussi les effets de polarisation qu'on voit resurgir dans le monde entier. Car il est clair que ces dynamiques avantageant aujourd'hui les zones les plus développées, et les grandes métropoles au sein de ces zones. Après une longue période de recul, les inégalités géographiques s'accroissent à nouveau, à toutes les échelles. Le décrochage des pays les plus pauvres prend des proportions angoissantes, car il échappe à toute régulation. En France, des processus d'exclusion d'une part croissante de la population expriment – au-delà même du facteur "chômage" – les transformations d'une société où les riches ont de moins en moins besoin des pauvres. Mais il faut ajouter qu'il n'y a, derrière ces nouvelles logiques économiques, aucune fatalité géographique. Les grandes villes, et au premier chef l'agglomération parisienne, bénéficient spontanément des logiques directement issues des forces du marché. Mais *les villes moyennes ou des bassins ruraux gardent toutes leurs chances, dès lors qu'ils fonctionnent comme tissus de coopération créative entre acteurs, comme matrice d'innovation et d'apprentissage, et non plus comme stock de ressources passives à la disposition des investisseurs.*

1. Un contexte mondial en mutation

Les évolutions de la géographie économique depuis les années 1970 ne se résument pas aux effets de la "crise" ou des nouveaux équilibres sectoriels : déclin des zones de vieille industrie, montée des centres tertiaires. A travers ces glissements parfois brutaux, des transformations lentes et profondes sont engagées, qui concernent la nature même des relations entre la géographie et les conditions de la production des richesses.

De nouveaux espaces économiques et technologiques

La *globalisation* croissante des économies est très différente de l'internationalisation des années 1960-1970. Elle se caractérise surtout par la montée rapide des investissements transnationaux (20 % de croissance par an, de 1985 à 1990 !), par l'extension du commerce international et interrégional – commerce qui est de plus en plus un commerce intra-branche, complément logique de l'extension des réseaux productifs – et par le développement spectaculaire des accords inter-firmes, où se mêlent étroitement compétition et coopération. La déréglementation et l'ouverture des marchés boursiers et financiers accroissent le poids des critères financiers, et alimentent une redistribution souvent frénétique des droits de propriété au sein

des oligopoles mondiaux. Les grandes firmes se développent surtout par croissance externe : l'acquisition rapide de parts de marché est le moteur essentiel de l'extension qui doit ensuite être digérée à travers des restructurations souvent douloureuses. Mais la globalisation signifie aussi l'intégration croissante des ensembles productifs à l'échelle de la firme étendue (incluant les fournisseurs stables) ou de la firme-réseau, par une coordination renforcée des opérations à des échelles diverses (nationale, européenne, mondiale, selon les firmes et les secteurs), accompagnée souvent d'une décentralisation des organisations, et d'une déconstruction des grandes bureaucraties devenues trop rigides.

Au cœur de cette économie globalisée, l'espace des techniques est en mutation profonde. Les technologies décisives sont directement liées aux progrès des savoirs, et procèdent de plus en plus de connaissances génériques, théoriquement accessibles à tous, mais en réalité appropriées par certains milieux. Ces technologies sont souvent combinatoires. Les produits et les procédés sont de plus en plus le résultat d'interconnexions complexes entre des savoirs multiples. Ainsi, les techniques nouvelles circulent de plus en plus vite dans les sphères où les compétences de base sont réunies, à un niveau suffisant. Et les positions de leadership technique sont, en ce sens, de plus en plus précaires. En revanche, les techniques voyagent mal en dehors de ces sphères de compétences. Le temps est passé où il suffisait de faire traverser la Manche à une machine dentellière pour créer une nouvelle industrie à Calais. L'importance croissante de ces effets de contexte limite fortement les risques de délocalisation massive vers les pays du sud, malheureusement pour ces derniers, qui sont sous la menace d'un véritable "techno-apartheid".

Enfin, l'espace de la consommation et des marchés est loin d'être, comme certains le prédisent, en voie d'uniformisation. Certes, les habitudes de consommation convergent dans les pays développés, et l'exhibition planétaire des richesses crée d'immenses frustrations dans le reste du monde. Mais la concurrence exacerbée pousse à la différenciation croissante des produits, des biens manufacturés et des services, souvent assemblés et combinés entre eux. On assiste à une explosion de la variété, que la globalisation s'efforce de maîtriser – même si cette variété est souvent largement artificielle.

La performance par l'organisation

Dans ce nouveau monde, la ressource fondamentale est de moins en moins constituée par la main-d'œuvre pas chère et peu formée, qui guidait

les implantations de la période taylorienne, dans l'espace international comme au sein de l'espace national. (La France constituant, à cet égard, un cas exemplaire). La concurrence des pays neufs, aujourd'hui dramatisée par certains comme bouc émissaire de la crise, n'a rien de nouveau. C'est un phénomène de longue durée, et l'histoire montre plutôt à quel point il est long et difficile d'entrer dans le club fermé des pays riches. *L'ouverture croissante des économies oblige en revanche des pays comme la France à se spécialiser davantage dans les produits à haute valeur ajoutée, et à privilégier la compétition par la qualité et l'innovation à la seule compétition par les coûts.* Pour cela, la ressource principale est et restera durablement la compétence, et la capacité d'articuler des compétences multiples. C'est une matière première étrange, qui ne s'épuise pas à l'usage, mais au contraire se régénère ou se dissipe à travers des processus hautement cumulatifs. Pour les firmes, la capacité concurrentielle dépend surtout des possibilités d'accès à l'information, d'insertion dans les réseaux pertinents, ainsi que de l'aptitude à combiner efficacement les ressources et les qualifications. De plus en plus, c'est la valeur de l'organisation qui fait la différence, non seulement en termes de qualité ou de flexibilité, mais en termes de coût. Cela vaut en particulier pour les secteurs capitalistiques, où les pays à main-d'œuvre chère produisent non seulement mieux, mais souvent à moindre coût que les autres, parce que leurs machines sont mieux entretenues !

Une géographie des compétences et de l'organisation se superpose ainsi à la géographie traditionnelle des coûts. Les nouveaux schémas mondiaux sont très différents de ceux de la "division internationale du travail" des années 1950 à 1970. Les dotations statiques en ressources des pays comptent moins que les avantages construits de type immatériel. Le monde des années 1990 est moins hiérarchisé, la domination des USA fait place à une multipolarité, très sensible dans la diversification des flux d'investissements internationaux. Mais il est aussi plus fracturé, car le développement se concentre de plus en plus dans les pôles de la Triade USA-Japon-Europe et de leurs satellites. En 1980, les cent pays les plus pauvres réalisaient 8 % des exportations et 9 % des importations mondiales. En 1990, ces taux étaient tombés à 1,4 % et 5 % !

2. Le territoire, creuset du dynamisme économique

Avec la globalisation et l'ouverture des économies, la distance s'accroît entre les territoires concrets et l'espace des grandes firmes. De nombreuses entreprises réorganisent par exemple leurs

réseaux de fournisseurs sur des bases géographiques beaucoup plus larges, parfois mondiales (world sourcing), ce qui perturbe bien des tissus locaux. Ceci n'est même pas contradictoire avec le développement de méthodes telles que les "flux tendus", qui nécessitent davantage la *fiabilité temporelle* que la *proximité spatiale*, et peuvent s'organiser à grande échelle dès lors que les infrastructures le permettent. De plus, les impératifs de flexibilité conduisent en général les firmes à préférer des structures aussi fluides que possible, préservant la mobilité de leurs actifs, immobiliers en particulier. Les sites et les régions sont placés en situation de concurrence accrue, surtout lorsqu'il s'agit d'activités banales, qui ne requièrent pas de compétences ou d'équipements spécifiques ; ou, à l'autre extrême, d'activités à très forte valeur ajoutée, où la compétition pour la localisation se joue à l'échelle continentale, voire planétaire. Mais il y a, heureusement, des contrepoids puissants à cette mobilité généralisée.

La tendance lourde : la polarisation

La tendance spontanée, dans la compétition des territoires, est incontestablement en faveur des régions les plus développées. Cela est vrai à l'échelle mondiale, européenne, nationale. Les investissements se dirigent à l'inverse de ce que voudrait la théorie économique. Loin d'aller sagement, comme pendant les trente glorieuses, vers la main-d'œuvre la moins chère, en égalisant progressivement les conditions de travail et de salaire, ils vont en priorité vers les zones les plus riches. Les résultats sont inquiétants au regard de l'équilibre territorial. Ils se nomment : métropolisation, remontée des inégalités, risques de décrochages des périphéries.

La concentration de la croissance autour des grandes métropoles est un phénomène mondial. Elle est spectaculaire au Japon, en Asie en général, et aussi en Europe. En France, le recensement de 1990 a confirmé la concentration démographique dans les périphéries des grandes villes. L'Ile-de-France agit comme une formidable pompe aspirante et refoulante. Elle est la seule région de France à attirer un fort surplus de jeunes, et à laisser partir beaucoup de retraités. L'emploi est plus concentré encore que la population. Secteur par secteur, la balance Paris-Province ne bouge pas beaucoup, et souvent en faveur de la seconde. Mais les secteurs les plus créateurs d'emplois sont sur-représentés en Ile-de-France. Enfin, la valeur ajoutée est plus concentrée que l'emploi. L'Ile-de-France a gagné en dix ans 1,5 % en PIB par rapport au total national. C'est peu et beaucoup à la fois, si

l'on songe que cela équivaut au PIB de la Franche-Comté, par exemple.

La remontée des inégalités territoriales est un phénomène général. Elle contraste avec la forte atténuation de ces inégalités (en termes de revenu des ménages, ou de PIB) constatée depuis la guerre. Les causes de ce retournement combinent l'orientation des flux capitaux, l'absence de compensation par les migrations, plutôt gelées qu'amplifiées par la crise, le recul des politiques de redistribution et de régulation par les Etats.

Enfin, le couplage traditionnel entre les centres et les périphéries qui les entourent est remis en cause. Le territoire réel est de plus en plus mal représenté par l'image pyramidale que nous lui associons spontanément. Dans cette image, les effets de proximité l'emportent toujours sur les relations à longue distance. Les villes vivent en symbiose avec leur arrière-pays, et s'organisent en cascade, jusqu'à la capitale, qui monopolise les rapports avec les économies lointaines. Or, désormais ces échelles se brouillent. Durant les trente glorieuses, les processus de développement étaient de type extensif – Caen et la Basse Normandie prises dans une même dynamique régionale. Ils sont aujourd'hui plus ponctuels, plus intensifs. Rien n'empêche une ville de prospérer dans une région qui décline, dès lors que cette ville est capable de s'inscrire dans un jeu de relations à grande échelle, considérablement facilité par les communications modernes. Ceci joue, en particulier, pour les grandes villes, qui peuvent devenir des *foyers de croissance autonome*, reliés en réseau avec d'autres grandes villes.

Le risque qui en découle est celui du décrochage des périphéries, du glissement de l'inégalité à l'exclusion. Dans l'organisation de l'espace traditionnelle, les effets d'inégalité et de ségrégation étaient forts, parfois brutaux. Mais le centre-ville bourgeois avait besoin du faubourg ouvrier, la métropole parisienne avait besoin des usines provinciales. Ce *couplage* dans l'inégalité risque aujourd'hui de se rompre, pour laisser place à l'apparition des zones entières littéralement hors-circuit par rapport aux mécanismes économiques fondamentaux.

Mais il n'y a pas de fatalité géographique : le territoire comme lieu privilégié d'innovation et d'apprentissage

On pourrait conclure de cela : en dehors des grandes métropoles, point de salut. Mais ce serait une grave erreur de perspective. Le dynamisme de nombreuses villes et régions de taille moyenne,

souvent mal dotées par la géographie, le démontre. Ces villes et régions ont en commun, à des degrés divers, ce que les observateurs ont particulièrement souligné dans le cas de l'Allemagne du sud ou des "districts" d'Italie centrale : *un authentique milieu entrepreneurial, des réseaux internes et externes actifs, une imbrication étroite entre l'économie et le social, une densité élevée d'interactions entre entreprises et institutions locales*. Ces caractéristiques sont plus rares en France, en raison du mode de développement des trente glorieuses, qui a souvent laminé les tissus locaux préexistants. C'est probablement le principal handicap de notre pays.

D'où vient le dynamisme de ces "économies-territoires" ? Avant tout, de leur potentiel d'innovation, d'apprentissage et de flexibilité, qui résulte lui-même du mélange intime de compétition et de coopération qui les caractérise.

L'innovation, contrairement à une image encore répandue, n'est pas un processus linéaire qui va des connaissances abstraites aux produits marchands. Elle résulte presque toujours d'effets de réseaux, de croisement de cultures. Les interactions à base territoriale, précisément parce qu'elles sont non-spécialisées, multi-directionnelles, permettent l'émergence de tels effets, même si la dimension territoriale se combine ici nécessairement avec d'autres dimensions comme la circulation des idées au sein de milieux professionnels structurés. Une large partie des innovations vient d'interactions qualitatives entre les producteurs et les usages des produits, spécialement pour les biens d'équipement. Des "grappes" nationales ou régionales se forment ainsi, qui créent et entretiennent des compétences, essentielles non seulement pour les PME, mais pour les grands groupes territorialement enracinés.

La démultiplication des apprentissages est l'autre atout maître des territoires-milieux, notamment parce qu'ils donnent accès à des connaissances "tacites", peu formalisée. Une PME isolée peut apprendre vite et bien dans une sphère limitée (en fabrication, par exemple). Mais face à la mouvante complexité des marchés, des techniques, des normes, elle rencontre vite ses limites. Le partage d'expérience est alors une force décisive. Faire partie d'un réseau permet d'"être dans le coup", de savoir ce qui n'est écrit nulle part, de connaître les réputations des fournisseurs et des clients. Faut-il aller ou non sur tel marché ? Pour un chef d'entreprise, la capacité de jugement, de séparation du positif et du négatif, de pesée qualitative des risques, est fondamentale. Or, ce jugement est infiniment plus difficile pour l'entrepreneur isolé que pour l'entrepreneur bien inséré dans un milieu. Le

milieu territorial, là encore, n'est pas le seul vecteur possible de tels apprentissages. Mais les solidarités territoriales ont souvent une composante extra-économique qui permet, mieux que toute autre, la confiance mutuelle, la suspension momentanée de la compétition.

Enfin, les milieux territoriaux sont une source de flexibilité, à tous les sens du terme. Une gestion cohérente et mutualisée du marché du travail, confère une souplesse dont ne disposent pas les firmes extérieures à de tels milieux. Ainsi, la coupure entre les grandes firmes et les PME en France – qui s'exprime par des différences de salaire – beaucoup plus fortes qu'en Allemagne, par exemple – est un des obstacles majeurs à la flexibilité des marchés du travail locaux, et une des sources de chômage français.

De l'espace des opérations à l'espace des relations

La prospective, fascinée par la technologie, met souvent l'accent sur la compression du temps et de l'espace qu'entraînent les formidables progrès des communications. Il est vrai que, si l'on se borne aux opérations techniques, la distance est un obstacle en voie de disparition. Le maillage autoroutier, la grande vitesse ferroviaire, une offre de services de télécommunications aujourd'hui surabondante par rapport aux besoins moyens, facilitent considérablement le fonctionnement de systèmes productifs multi-localisés. Dans une zone richement dotée en infrastructures comme l'Europe de l'ouest, le handicap de la distance pure n'existe plus vraiment.

Mais le dynamisme économique ne se nourrit pas seulement d'opérations efficaces. Se borner à la lecture de ces espaces techniques, de leur topologie parfois surprenante, fait oublier l'essentiel : *l'espace des relations*, qui permet de faire face aux changements incessants de l'environnement, d'innover, de créer des organisations efficaces non seulement à court terme, mais à moyen terme. Être proche du marché, des clients, est quelquefois une contrainte technique (par exemple, dans les productions en "circuit court" de l'habillement, qui conduisent parfois au rapatriement de productions précédemment "délocalisées" dans les pays à bas prix du travail), mais toujours un impératif social.

L'atout des métropoles est, bien sûr, de combiner les accès les plus performants aux infrastructures de l'espace des opérations et la richesse maximale en termes d'espace des relations. Mais des territoires non-métropolitains peuvent détenir et créer des atouts comparables, par le biais des rela-

tions coopératives non-marchandes. Les grandes métropoles permettent aussi, pour les entreprises comme pour les personnes, de multiplier les opportunités et de diminuer les risques (par exemple, en cas de fermeture d'unités), grâce à la taille de leurs marchés (du travail, des services, du logement). Mais, là encore, des territoires non-métropolitains peuvent suppléer à l'étroitesse de leurs marchés par des processus de coopération et de mutualisation des chances et des risques.

3. L'aménagement du territoire : catalyser la création de richesses plutôt que redistribuer

L'aménagement du territoire est condamné à un changement de paradigme. Le principe fondateur d'équilibre par la redistribution est en décalage de plus en plus profond avec l'économie. L'aménagement du territoire doit être repensé comme un ensemble de politiques (nationales, régionales, locales), favorisant la création de ressources nouvelles, comme catalyseur des potentiels de dynamisme des territoires.

Le modèle des "trente glorieuses"

L'aménagement du territoire en France est né dans un contexte bien particulier : croissance exceptionnelle, création d'emplois industriels par des grands groupes dont on pouvait orienter le déploiement géographique. Un million et demi d'emplois industriels ont ainsi été créés et redistribués sur le territoire français, dans un processus complexe de déconcentration de l'emploi peu ou moyennement qualifié, accompagné d'une rigoureuse division des tâches entre les zones de décision, de conception des produits et des procédés (au premier chef : la région parisienne) et les zones d'exécution, et d'un immense recyclage des ressources humaines de la vieille France artisanale et rurale. L'Etat, et les pouvoirs publics en général, ont accompagné très efficacement ce mouvement. Il y avait une masse de manœuvre – les emplois – et des moyens adaptés. Aménager des zones industrielles, construire des routes, installer le téléphone étaient des politiques efficaces. Car il s'agissait de combler des retards, d'assurer à la nouvelle France la logistique lui permettant d'être concurrentielle.

Or, l'ensemble de ce modèle repose, on vient de le voir, sur des justifications théoriques dépassées. Et son héritage pratique est pour le moins ambivalent. Il comporte des aspects très positifs, comme le haut niveau d'équipement, une véritable diffusion de la culture industrielle, des bases solides pour les

groupes qui ont pu, dans une période récente, s'internationaliser vigoureusement. Mais la trajectoire suivie a conduit aussi à des attitudes trop passives (on attend le salut de l'extérieur), à un laminage des tissus locaux des PME, à une vassalisation fréquente de ces dernières par les groupes, à une coupure culturelle profonde entre le monde des grandes entreprises, dominé par les grands corps et les élites parisiennes, et le monde des PME, et à un rapport globalement "prédateur" des firmes aux territoires, considéré davantage par elles comme des réservoirs de ressources passives que comme des partenaires actifs du développement, par création de ressources nouvelles.

Catalyser les potentiels territoriaux de coopération

Le changement de paradigme qui s'impose ne signifie pas l'abandon des politiques d'équilibre ou d'équité du territoire. Mais, en la matière, les formes implicites de redistribution qui transitent par les budgets de la protection sociale et les budgets publics ordinaires sont déjà beaucoup plus puissantes que l'"aménagement du territoire" stricto sensu. Et l'équilibre territorial dépendra de plus en plus de la trajectoire de l'Etat-Providence.

L'enjeu crucial d'une politique territoriale spécifique est, en revanche, de favoriser l'émergence et la consolidation des effets de milieu évoqués plus haut, en dépassant l'opposition néfaste entre "développement endogène" et "développement exogène". Seuls les territoires dynamiques attireront les investisseurs extérieurs. Et les firmes globales, elles-mêmes, ont besoin de s'articuler à des tissus locaux actifs. Le grand paradoxe du monde apparemment "tout-économique" de la globalisation est que la réussite y repose moins sur des critères géo-économiques stricto sensu, que sur les compétences sociales, ou socio-politiques, d'initiative et d'organisation. La capacité de projet et l'existence *de cadres collectifs d'action clairs* constituent de ce fait un ingrédient central pour le développement : d'où l'importance des institutions et des politiques publiques.

Le problème central est de créer la confiance dans l'avenir à moyen terme, favorisant un véritable engagement des firmes vis-à-vis des sociétés locales. Si cette confiance n'existe pas, les avantages des grands marchés métropolitains continueront de provoquer le drainage de la grande majorité des compétences et des investissements.

Répondant

A. Bruston,
Secrétaire permanent du Plan Urbain

Je commencerai peut-être par faire un peu de publicité sur le livre de Pierre Veltz, "Mondialisation, villes et territoires". On y trouvera des approches encore plus riches que ce qui nous a été dit sur la partie : "Approches par le territoire". Il a été obligé ce matin de nous brosser une fresque assez extraordinaire, mais trop courte, des modifications des systèmes de production. La conclusion de son livre est que dans un monde où les facteurs de compétitivité ne sont plus donnés par la nature, mais construits par la société (l'éducation, les compétences, les ressources de relations et d'organisation), le rôle économique des institutions publiques se trouve ipso facto renforcé.

La régulation institutionnelle des territoires

Je saisis cette balle au bond pour dire qu'une partie des questions qui nous sont posées dans cette journée est de savoir si, face à cette transformation des systèmes productifs qui va changer à la fois le monde et notre pays (c'est le débat qui avait commencé entre J.-L. Guigou et O. Piron), nous croyons en la capacité des territoires et surtout en celle de nos institutions publiques à trouver des solutions à l'intérieur même de cette transformation. Si nous avons réellement encore des capacités d'intervention, cela voudrait dire que nous pourrions encore avoir un sentiment de confiance dans la capacité de nos systèmes politiques et de nos institutions publiques, qu'elles soient centrées sur des activités à caractère exclusivement administratif, ou qu'elles le soient – et c'est bien plus important, on ne le dit pas assez – sur l'ensemble des autres activités publiques ou parapubliques de

notre pays. Je pense que nous avons une tendance à imaginer qu'en parlant des institutions publiques, il est légitime de ne parler que de l'organisation politique au sens strict, alors que nous avons un grand nombre d'institutions qui jouent un rôle de gestion collective au jour le jour. Et s'il y a des gens qui le savent, ce sont les élus locaux, car nous sommes dans un pays où les élus nationaux sont très souvent d'abord des élus locaux. Ils savent qu'il y a des institutions publiques qui gèrent le territoire. Il faut essayer de pondérer et de réévaluer les représentations que nous en avons. Ce sera mon premier point. C'est un défi à la recherche et aux intellectuels. Nous sommes dans une difficulté de représentation considérable. Est-ce que nous disposons, pour la recherche, des concepts adéquats pour en parler quand on pense à la fois au grand public, aux décideurs et aux institutions ? Disposons-nous par ailleurs des images qui permettent de passer de cette production conceptuelle à quelque chose à partir de quoi on puisse travailler ? In fine, on se rend bien compte qu'entre décideurs et responsables, il y a un temps de partage de l'imaginaire tout à fait décisif et sans lequel aucune décision ne se fait vraiment. Pour ne prendre qu'un exemple, que j'emprunte à la DATAR : la DATAR a fait un très gros travail de popularisation du thème des réseaux, mais nos collègues de France Télécom l'ont fait plus encore. Nous avons sans arrêt été amenés à confronter, à opposer la notion de "réseau" et de "territoire", alors même que la notion de "réseau" aujourd'hui renvoie aux espaces spécifiques du système productif et des rapports sociaux, espaces qui ne trouvent plus de caractéristiques géographiques claires tant ils s'entrecroisent et tant ils ont une épaisseur qui leur est propre.

Des espaces qui n'ont pas la même temporalité

Cette épaisseur, on ne sait pas en combien de dimensions elle est. Elle n'est sûrement pas dans les deux dimensions de la carte. En revanche, qu'elle soit à une épaisseur en x dimensions parce qu'elle manipule un grand nombre d'acteurs, nous le supposons, mais nous n'avons pas pour l'instant ni les concepts ni les images. Pour moi, c'est un point de fond, parce que c'est aussi ce que doit faire la recherche. Je prends un exemple très ancien et très historique qui est celui de l'image qu'on a essayé de se faire de la propagation des idées, car les idées ont eu des progressions territoriales. Elles ont conquis des territoires, des populations successives. L'exemple le plus classique est celui de la progression du christianisme en Europe après l'Empire romain. Cette progression s'est faite suivant des linéaires successifs, par sauts d'espace, par sauts de puce. Mais ces sauts sont complètement orientés par les grands axes de communication, les fleuves, etc. En même temps, il faut prendre en compte que la diffusion des idées joue un rôle dans le développement même des communautés, des groupes et des populations. Un certain nombre de villes se sont constituées sur les bases de cet ordre. En revanche, autour de ces pôles, le fait ensuite qu'il y ait eu une pénétration à caractère territorial par aires concentriques chères aux géographes a pris des siècles. Et même, on peut montrer que cette mécanique-là, amorcée au IV^e et V^e siècles, n'aboutit pas à la christianisation du territoire français, y compris au XIX^e siècle. C'est dire que les écarts de temporalité entre les conquêtes économiques les plus novatrices et les égalisations correspondantes, que supposent un certain nombre d'analyses libérales du marché, sont complètement non-pertinentes. On a là un problème de décalage des temps dans lesquels se succèdent les développements de l'économie, la conquête des espaces et territoires et la conquête des esprits ; ce n'est pas le moindre problème.

Le local et le global

Deuxième point : le local et le global. Le terme barbare de "localisation" pose immédiatement une

question. Dire qu'il y a "localisation" de l'économie signifie que d'un côté les firmes ne peuvent pas avoir de vision autre que globale, et, d'un autre côté qu'elles ne peuvent exister en dehors du fonctionnement local. On s'adapte à la nature même du local. Une des questions posées est : si les systèmes économiques peuvent être considérés à travers cette représentation, en est-il de même des sociétés ? Les rapports sociaux sont-ils localisables ? Voilà une question volontairement provocatrice. Cette question nous concerne directement pour la recherche en sciences sociales appliquée aux phénomènes territoriaux. Il faut regarder d'un peu plus près le rôle que les espaces territoriaux jouent aujourd'hui et demain vis-à-vis de ces fonctionnements sociaux. P. Veltz a très largement insisté, et j'en suis d'accord, sur le fait que les facteurs de production que représentent les sociétés elles-mêmes sont un élément déterminant. Alors essayons d'imaginer si oui ou non le fait que nous soyons en société nationale (je m'en réfère à O. Piron) est encore totalement pertinent du point de vue de la constitution même de nos rapports économiques et sociaux (et de notre culture). Ou si c'est sur un certain nombre de territoires plus restreints, avec d'autres types de solidarités, que se jouent ces mécanismes-là, auquel cas on pourrait les opposer (comme certaines recherches ont pu le faire en opposant, d'un côté, les élites "cosmopolites" circulant à l'échelle européenne et mondiale, et, de l'autre, des populations qui seraient enfermées dans des espaces locaux). Ce modèle dual, qui a été défendu par certains auteurs il y a quelques années, est sans doute à mettre en cause très largement. Donc il ne faut pas se poser la question en terme de localisation des sociétés, mais en terme de marge d'action possible avec les sociétés et sur les territoires qui sont les nôtres. Nous avons par exemple en cours un programme sur "Ville et emploi". Ce n'est pas parce qu'on imagine que les villes créent de l'emploi, ce qui est l'approche qu'ont eu à une certaine époque ceux qui croyaient à un développement local plus ou moins endogène. Le problème est bien plutôt de savoir si, à l'échelon local, il y a encore des sociétés locales non dualisées, et par conséquent aptes à porter les facteurs lents de la constitution sociale qui font qu'il y a une économie. C'est la question majeure qui nous est posée à travers ce thème du développement local.

Les transports : mobilité et recomposition

Alain Bonnafous,
professeur à l'Université de Lyon II

Sans que l'on sache trop pourquoi, le domaine des transports semble fait pour inspirer les inventions les plus débridées aussi bien que des prospectives les plus baroques. Dans une recherche fort sérieuse sur les transports dans les villes nouvelles, financée au début des années 1970 par la DGRST⁽¹⁾, il était prévu que, dans des cités construites de toutes pièces et donc peu contraintes par l'existant, s'imposerait nécessairement le système de transport de marchandises le plus rapide, le moins polluant et, au total, le plus économique. Ce ne pouvait être qu'un transport sous vide assuré par un réseau pneumatique, de même principe que celui qu'utilisait la poste dans certaines grandes villes pour les plis urgents. Ainsi, plus de poids lourds sur le réseau de voirie, avec tous les avantages que cela peut entraîner sur sa configuration et son usage !

Dans sa sagesse, un "évaluateur" de cette recherche a posé la question de savoir comment seraient transportés les pianos à queue. C'est donc en hommage au bon sens qu'un exercice prospectif sur les transports peut être placé sous le signe de ce vénérable instrument.

1. Une charpente prospective sous le signe du piano à queue

Les choses du passé sont l'unique support des énoncés prospectifs. C'est en ne les quittant pas du regard que nous pouvons espérer prévenir nos

délires. Du passé de nos systèmes de transport et de leurs subtiles relations avec l'espace, nous devons retenir au moins trois leçons, trois déclinaisons d'un même principe : les flux sont têtus.

Des morphologies qui se reproduisent

Les flux sont têtus car solidement arrimés à l'espace. Certes, les déplacements de la vie quotidienne sont de plus en plus lointains et accompagnent l'étalement urbain. Mais à l'intérieur d'un cercle déjà urbanisé il y a 20 ou 30 ans, rien ne ressemble plus à une carte des flux de 1994 qu'une carte des flux de 1964, sinon que leurs segments se sont épaissis. Certes, avec la création d'un espace économique communautaire, les trafics internationaux ont connu, dans la durée, une croissance plus vive que les trafics nationaux. Pourtant, les axes autoroutiers proches de la saturation se superposent aux routes qui étaient dans la même situation il y a 35 ans. Sur un beaucoup plus long terme, les inerties des structures des flux sautent aux yeux lorsque l'on compare telle carte de voyages recensés extraite de l'Atlas de la Révolution à une représentation des trafics actuels de circulation automobile.

Ces inerties s'expliquent, bien sûr, par le fait que les localisations de l'habitat et des activités évoluent lentement, mais surtout par le processus cumulatif qui, progressivement, organise l'espace et hiérarchise les réseaux de transport : les investissements d'infrastructure sont naturellement orientés là où la demande de transport se manifeste ; cela crée des différences d'accessibilité dans l'espace et autorise des localisations nouvelles là où les trafics

⁽¹⁾ Feu la Délégation Générale à la Recherche Scientifique et Technique.

qu'elles induisent pourront s'écouler. Cette mécanique vaut pour les axes de développement urbain aussi bien que pour les grands axes interrégionaux. Ainsi, une structure de trafic, qui s'exprime essentiellement par l'imbrication de flux hiérarchisé, tend à se reproduire tout naturellement en accentuant la hiérarchie qui la caractérise.

Une faible substituabilité transport-télécommunication

Les flux sont têtus car peu substituables. Les nouvelles technologies de communication devraient permettre de substituer des transferts d'information à des transports de marchandises ou de personnes. A la limite, la croissance économique serait beaucoup moins gourmande en transport, celui-ci étant soulagé par le télétravail, les téléconférences, le téléachat et, plus généralement par ces transports immatériels d'information que l'on appelle télécommunications. La production elle-même, à l'image de journaux "téléimprimés" pourrait faire progressivement l'économie d'une multitude de tonnes-kilomètres de marchandises. Cette déjà vieille idée prouve le moyen de survivre aux démentis pourtant persistants des faits

De même que dans les années 1970 le système d'audioconférence ne s'est pas véritablement développé, la vidéoconférence n'a pas véritablement décollé dans les années 1980. Les premiers adeptes ont très vite réalisé que la perte d'efficacité par rapport aux rencontres "face à face" était rarement compensée par les économies de coût et de temps autorisées par ces systèmes. Le téléachat et le télétravail ne se développent guère plus vite que les pratiques classiques d'achat ou d'organisation du travail, et cela sur des créneaux qui restent très étroits. Quant à la "téléproduction", que l'on peut définir comme une abolition de la distance entre la fonction de conception et la fonction de production, elle est surtout favorable aux délocalisations et, le plus souvent, induit du transport beaucoup plus qu'elle n'en épargne : le fax et les faibles coûts du transport intercontinental permettent de faire fabriquer à Hong-Kong un pin's conçu en France et qui y sera distribué.

Ce dernier exemple illustre parfaitement le démontage du mythe de la substitution, démontage proposé il y a déjà longtemps par Gérard Claisse⁽²⁾ et quelques autres. Etablie initialement pour le transport de personnes, cette analyse semble fort

bien résister à ce qui a pu être observé plus récemment en matière de trafic de marchandises. Elle prend en compte le fait qu'outre les relations de substitution entre transport et télécommunication, les relations de complémentarité jouent pleinement leur rôle, qu'il s'agisse de pin's ou de personnes. C'est ainsi que si le téléphone permet de prendre des nouvelles de Grand-mère sans se déplacer, il est aussi le moyen d'organiser au mieux des déplacements et, par conséquent de les induire. Il ne s'agit donc pas de nier la substitution, mais d'observer qu'il s'agit d'une substitution relative des télécommunications aux transports qui s'exerce dans une sphère globale de communication qui est elle-même en expansion. Cette expansion se nourrit des progrès techniques conjugués des deux types de communication.

Ainsi, si elles autorisent d'autres formes de rapport à l'espace, en particulier en matière de localisation des activités, les télécommunications semblent devoir induire au moins autant de mobilité qu'elles ne sauraient en abolir.

Des dépendances plutôt que des tendances

Enfin, les flux sont têtus, même s'il leur arrive de s'assoupir et s'ils se soumettent aux fluctuations de la conjoncture. Dans l'ambiance de crise et d'inquiétude qui a accompagné le déclenchement de la guerre du Golfe, le trafic aérien s'est gravement tassé. Pendant quelques mois, la substitution que nous venons d'évoquer a pu être observée : dans le temps où le trafic d'affaires baissait, la pratique des téléconférences a explosé. Le piège à gogo de la substitution a très bien fonctionné en ce début des années 1990 car ce phénomène a été interprété comme un signal structurel, un changement durable et irréversible des comportements. Certains responsables de compagnies aériennes se sont même précipités sur cette interprétation pour justifier leurs piètres résultats.

Pourtant, confirmant leur entêtement, les trafics aériens ont connu une croissance de 4 % en 1993 au niveau mondial et une croissance proche de deux chiffres dès le premier semestre 1994. Il ne faut jamais oublier cette dépendance, jusqu'ici toujours confirmée par les chroniques conjoncturelles, entre les activités de transport et la croissance économique. Plus que de dépendance, il s'agit même d'une hypersensibilité : activité ancillaire de l'économie, les transports croissent plus vite encore lorsque celle-ci est en expansion mais ils stagnent dès que la croissance économique est faible et régressent plus fortement que la production en cas de récession.

⁽²⁾ Gérard Claisse, Transport ou télécommunication : les ambiguïtés de l'ubiquité, PUL, 1982.

Cette hypersensibilité vaut pour la plupart des segments du transport, quelques nuances apparaissant selon chacun quant à l'ordre de grandeur des élasticités et quant à la variable économique la mieux faite pour rendre compte de la dépendance : le revenu des ménages pour les transports de la vie quotidienne, le PIB pour les déplacements interurbains, la production industrielle pour les transports de marchandises, etc.

La leçon à tirer de cette mécanique est double. D'une part, *en matière d'évolution quantitative des trafics, ce ne sont pas des tendances qu'il importe de repérer mais des dépendances. Cela signifie, en particulier, que des scénarios pour le transport sont avant tout des scénarios économiques.* D'autre part, le fait que des structures de trafic soient durablement inscrites dans l'espace et le fait que les flux qui composent ces structures n'aient guère de substitut n'empêchent nullement des pulsations cycliques fortes. Cela signifie, en particulier, que *selon que l'on se trouve sur une phase descendante ou ascendante de cycle long, dans une perspective à 20 ans, tel type de trafic peut être quasiment inchangé ou largement quintuplé.*

2. Du simple au quintuple

Ainsi que je l'évoquais un peu plus haut, les sensibilités des flux de transport aux phénomènes économiques sont d'ampleur différente selon les segments du secteur. Alors que l'on a pu enregistrer dans le passé des doubléments en moins de 10 ans de trafics routiers de marchandises sur les grands axes, ou de trafics aériens de voyageurs, la mobilité quotidienne, mesurée en nombre de déplacements ne connaît guère de croissance supérieures à 1 % par an, même en période de haute conjoncture économique.

Les enjeux liés à ces perspectives de croissance sont eux-mêmes très différents selon ces divers segments. C'est ainsi qu'un doublement, dans les dix ans qui viennent, des trafics de marchandises de longue distance serait, certes, difficile à gérer mais, peut-être, moins lourd de conséquences qu'un accroissement de 10 %, pendant la même période, des déplacements urbains. Mais dans tous les cas, la croissance économique pose un problème d'écoulement de flux et implique un développement rapide des encombrements. En somme, *la croissance est encombrante pour nos systèmes de transport.*

La croissance encombrante dans les régions urbaines

C'est dans un contexte aujourd'hui bien repéré de croissance urbaine, c'est-à-dire d'étalement

urbain, que se poseront les problèmes de transport de la vie quotidienne. Peu visibles ces derniers temps car assoupiés par la crise, ces problèmes ne manqueront pas de resurgir en cas de croissance retrouvée. Celle-ci, selon des mécanismes que l'on sait modéliser, favoriserait tout à la fois l'augmentation de la mobilité et de la possession et de l'usage de la voiture. Il s'ensuivrait un développement accéléré des encombrements, en même temps qu'une aggravation de la crise du financement des transports publics, dont les réseaux de surface perdent beaucoup de leur productivité sur des voies congestionnées. Or, la crise de financement serait peu propice à la réalisation massive des infrastructures nouvelles qui seraient alors rendues nécessaires par la crise de l'encombrement. *La tenaille de cette double crise constitue un risque majeur pour les parties denses des agglomérations.*

Il s'agit bien ici des zones denses et pas seulement de centres villes car les encombrements ne se limiteraient pas aux centres urbains, en raison même du processus d'étalement urbain. Il ressort des statistiques de l'OEST⁽³⁾ qu'en 20 ans, les distances moyennes des déplacements des habitants de la région parisienne ont doublé, passant de 7 à 14 km, des évolutions à peu près homothétiques étant enregistrées dans les grandes villes de province.

Enchâssés dans de vastes zones urbaines aux voiries congestionnées, les centres perdraient progressivement les ingrédients de l'urbanité. Pour reprendre les configurations de régions urbaines dégagées par Alain Bieber, Marie-Hélène Massot et Jean-Pierre Orfeuill⁽⁴⁾, ce serait l'épilogue malheureux du "scénario saint-simonien" dont nous avons hérité de l'histoire et l'effacement progressif de la polarisation urbaine autour de centre-villes dynamiques. Nos armatures urbaines étant peu propices à l'émergence d'un "scénario californien" serait le plus probable, avec de vastes bassins d'emploi, parsemés de quelques centres dévolus à des activités de tertiaire supérieur. Les problèmes de déplacement seraient de moins en moins solubles par le développement du transport collectif, des trafics périphériques moins polarisés se prêtant mal à une massification des flux. La politique de transport consisterait à gérer au mieux la course entre la diffusion des encombrements et les investissements de capacité routière, course dont on devine le vainqueur dans une hypothèse de croissance.

⁽³⁾ Observatoire Economique et Statistique des Transports.

⁽⁴⁾ Cf. prospective de la mobilité quotidienne, in *Circuler demain*, DATAR, Editions de l'aube, 1993 (pp. 157-184). Ce chapitre rend compte des travaux de ces chercheurs de l'Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS).

Si, comme cela est vraisemblable, le choix politique est fait de prévenir un tel scénario ou, du moins, de tenter de le faire, cela implique d'abord que soit ralenti, pour être mieux maîtrisé, le processus de métropolisation. Cela implique surtout que les modes de régulation du système de transport soient transformés. Il s'agit de briser la séquence auto-entretenu "congestion-perte d'urbanité-étalement-congestion". La force de cette séquence tient à ce qu'elle est alimentée par la croissance économique et urbaine, sans être véritablement jugulée par les forces de rappel auxquelles on songe spontanément. On imagine, par exemple, que sur des voies de plus en plus congestionnées, les usagers de la voiture particulière réduisent leurs déplacements, ou encore cherchent à changer de mode de transport, ou même envisagent une solution plus radicale de changement de résidence. En réalité, la rigidité des comportements affaiblit une telle autorégulation.

A la faveur d'une recherche récente, menée par le LET⁽⁵⁾ sous la responsabilité de Charles Raux, des scénarios d'encombrement ont été proposés à des personnes enquêtées. Les résultats du "jeu-simulation" auquel elles se sont livrées témoignent d'un souci majoritaire de conserver l'usage de la voiture, même dans des hypothèses d'introduction d'un péage urbain dès lors que celui-ci reste modéré⁽⁶⁾. La loi de l'entêtement des flux se vérifie une nouvelle fois.

Tout cela signifie qu'une croissance retrouvée impliquera la mise en œuvre de mesures radicales si l'on choisit de prévenir le scénario californien. Car les forces qui le poussent, celles de la métropolisation, sont accrues encore par cet entêtement des flux. Ces mesures doivent évidemment s'inscrire dans un projet territorial, autant dire dans une cohérence stratégique.

Rien n'est moins évident. Qui a observé, lors de la querelle des abonnements sur le TGV Paris-Lille, que ce n'était pas un problème d'association d'usagers, mais d'aménagement du territoire ? Qui osera mettre en cause le pouvoir de police des maires pour que puisse être mise en œuvre, au niveau d'une région urbaine, une politique de gestion et de partage de la voirie entre la voiture et le transport collectif ? Qui s'est étonné de cette tyrannie du statu quo qui a surplombé les débats parlementaires de la loi sur l'aménagement du territoire dès lors qu'il

s'agissait de faire émerger de nouveaux niveaux de solidarité et une cohérence "horizontale" ?

La maîtrise des trafics et des espaces de la vie quotidienne appelle pourtant une politique coordonnée et soumise à un projet territorial des instruments de la politique des transports que sont les investissements d'infrastructures, ainsi que la réglementation et la tarification de leur usage. Nous n'y sommes pas prêts.

La croissance encombrante sur les grands axes

Ces perspectives de congestion liées à la croissance n'épargnent pas les transports inter-régionaux, tant s'en faut. Certes, les réseaux qui les supportent semblent disposer d'importantes réserves de capacité. Dans le cadre de leurs travaux sur le corridor nord-sud pour le programme de recherche prospective, Fabien Leurent et Francis Papon⁽⁷⁾ observent que, sur les principales barrières de péage, le trafic n'excède les 4 500 véhicules par heure sur trois voies⁽⁸⁾ que durant quelques heures par an. Il est vrai que lors de ces heures de grande migration, le trafic des poids lourds n'est autorisé que pour quelques transports dérogatoires, alors qu'en temps normal, les auteurs considèrent que ce trafic représente 20 à 40 % de la capacité utilisée (et non du nombre de véhicules) selon le segment routier considéré.

Cependant, ces "surcapacités" sont trompeuses : dans le couloir rhodanien, il suffirait d'une augmentation des trafics de moins de 20 % pour doubler le nombre d'heures à plus de 4 500 véhicules, donc pour doubler ce que l'on peut considérer comme une mesure pertinente de la congestion. C'est avec ces ordres de grandeur présents à l'esprit qu'il convient de scruter les avenir possibles et, en particulier, les conséquences d'une croissance durablement retrouvée.

Les périodes de congestions liées aux grandes migrations de loisir sont certes appelées à s'étendre, tout particulièrement sur cet axe nord-sud, mais pourront être vraisemblablement traitées, dans les 20 ans qui viennent, avec les itinéraires de substitution en cours de réalisation ou projetés à moyen terme⁽⁹⁾, comme les itinéraires auvergnats et alpins de dégagement du couloir rhodanien. La sensibilité du transport routier de marchandises à la croissance est plus inquiétante. Elle est illustrée par les simulations représentées sur le graphique ci-après.

⁽⁵⁾ Laboratoire d'Economie des Transports.

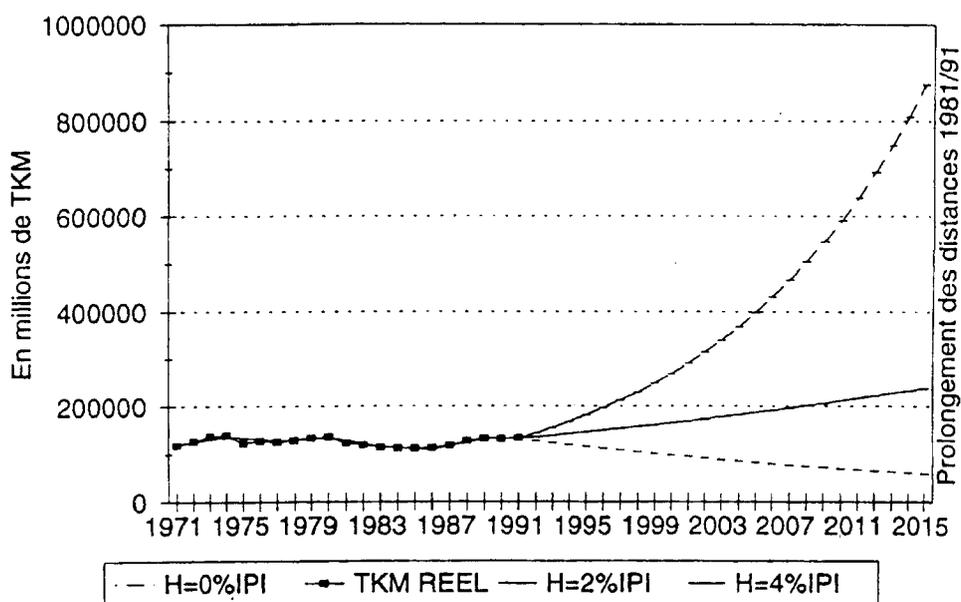
⁽⁶⁾ Résultats présentés par Charles Raux au congrès de l'ATEC, *Le péage urbain : une incitation au changement de mode de transport ?* Paris, 17-19 octobre 1994 (15 p.).

⁽⁷⁾ Chercheurs à l'INRETS.

⁽⁸⁾ Débit pour lequel un régime fluide ne peut pas être assuré.

⁽⁹⁾ Ces projets sont désignés dans un rapport du Commissariat au Plan (*Transport : pour une cohérence stratégique*, 1993).

LES TRANSPORTS DE MARCHANDISES SIMULÉS À L'HORIZON 2015
 pour trois hypothèses de croissance de l'indice de production industrielle (IPI)
 (Tonnes - kilomètres, tous produits, tous modes)



Source : modèle Quin-Quin Fret du LET⁽¹⁰⁾

Les évolutions que l'on peut constater ne doivent pas être considérées comme des possibilités réelles, mais comme des "sentiers de croissance" susceptibles d'être empruntés successivement par les itinéraires représentatifs de l'évolution du fret selon le rythme de croissance industrielle enregistré. C'est ce qui s'est produit entre 1971 et 1991 avec de rares périodes de croissance forte (de l'ordre de 4 %) de la production industrielle, des périodes de croissance modérée (2 %) ou de stagnation (0 %) et même plusieurs périodes à croissance négative. Cette dernière éventualité n'a pas été retenue dans cet exercice puisqu'il s'agit d'explorer une hypothèse de retour durable à la croissance, mais sans pour autant négliger les effets clairement dissymétriques des cycles de la conjoncture.

Ainsi, ces évolutions nous suggèrent que, sous une hypothèse de fluctuations de la production industrielle autour d'une tendance soutenue, la trajectoire de croissance du fret devrait se situer quelque part entre le sentier de croissance à 2 % et

celui à 4 %. Autant dire qu'un doublement en 20 ans de l'activité de fret doit être, pour le moins, envisagé sans que puisse être écartée l'éventualité d'une expansion beaucoup plus forte encore.

De surcroît, si l'on fait l'hypothèse (qui n'est pas vraiment farfelue) que les conditions de concurrence entre le rail et la route ne seront pas autrement modifiées qu'elles ne le furent dans les 20 années passées, on peut prédire que les parts de marché du transport routier continueront à s'accroître avec la même régularité, les besoins de souplesse et de rapidité exprimés par les chargeurs ne pouvant que se confirmer⁽¹¹⁾. *Le triplement du trafic routier de marchandises sur l'axe nord-sud, qui n'est pas le moins dynamique sur le territoire national, peut être alors considéré comme une conséquence minimale de l'hypothèse de croissance.*

Une contradiction qui peut être dépassée

Cet entêtement des flux à accentuer les soubresauts de la conjoncture favorise naturellement leur

⁽¹⁰⁾ Ces calculs de simulation ont été établis par Céline Latreille.

⁽¹¹⁾ Cf pour ces perspectives intermodales *Circuler demain*, pp. 10-17, *op. cit.*

concentration sur des axes dont il favorise l'hégémonie : face à une pression de la demande que les investissements d'infrastructures ont quelque peine à anticiper et pour traiter les phénomènes majeurs de saturation, les pouvoirs publics tendent à orienter leurs ressources vers ces axes saturés, ce qui vient renforcer l'entêtement des flux à se reproduire et à se hiérarchiser toujours plus.

Il s'agit bien là d'une affectation optimale de ces ressources au sein du secteur des transports, mais il s'agit également d'une politique qui est, par nature, en contradiction avec les objectifs de diffusion et d'équilibres régionaux de l'aménagement du territoire. Sous la pression d'une demande *qui est surtout visible là où s'observent les encombrements, la politique traditionnelle consiste à accepter implicitement cette contradiction en traitant prioritairement les portions saturées par de nouveaux investissements de capacité.*

Le réseau autoroutier national est aujourd'hui suffisamment maillé pour qu'une autre politique soit engagée : des itinéraires de dégagement plus lointains peuvent être achevés, qui auraient un double mérite. Celui d'épargner des axes supplémentaires à des corridors qui en sont gavés et celui d'apporter de l'accessibilité à des régions qui ont toujours souffert d'un enclavement relatif. On songe tout naturellement au Massif Central et aux Alpes du Sud où ne manquent que quelques centaines de kilomètres d'autoroutes pour que puissent être offerts des itinéraires de substitution au couloir rhodanien.

Pour qu'ils jouent pleinement ce rôle, ces itinéraires devraient bénéficier d'une politique systématique de différenciation des péages dans l'espace et dans le temps⁽¹²⁾. Aussi têtus qu'ils soient, les flux ne sont pas inélastiques aux prix.

Si l'on peut raisonnablement penser qu'une telle politique est de nature à limiter le développement des encombrements, sa réussite en matière d'aménagement du territoire est plus incertaine. Il est aujourd'hui acquis qu'il n'y a pas d'effet mécanique de l'offre de transport sur les dynamismes régionaux. Cela signifie, en particulier, que *les effets structurants (toujours attendus) d'une infrastructure nouvelle n'ont de chance de se produire que si les potentialités locales préexistent et si les acteurs sont capables de porter un projet territorial*

cohérent. Les réussites avérées sont rares, mais elles remplissaient toujours ces deux conditions, tels le "plan routier breton" ou l'aménagement du Languedoc enrichi de l'autoroute A9.

En complément de ces solutions alternatives aux corridors saturés, qui peuvent ne pas suffire si la croissance venait à être durablement forte, il est vraisemblable qu'un relèvement progressif de la tarification routière s'imposera à mesure que les goulots d'étranglement seront observés. De même que s'imposeront peut-être des innovations technologiques comme l'autoroute ferroviaire.

Il va de soi que si ce qui précède paraît à première vue très hexagonal, la dimension internationale n'en est pas absente, ne serait-ce que parce que les axes qui ont été évoqués sont aussi le réceptacle de trafics internationaux, plus réactifs encore à la conjoncture que ne le sont les trafics nationaux. Mais aussi, et peut-être surtout, parce que, dans la compétition territoriale internationale, nos espaces ont l'avantage d'être aujourd'hui moins saturés que ne l'est, par exemple, la région rhénane et qu'un tel avantage mérite, à plus d'un titre, d'être conservé. Deux autres enjeux internationaux de première importance concernent respectivement le rail et l'aérien.

3. Deux enjeux internationaux majeurs

Dans le précédent paragraphe, il était déjà question de transport rapide puisque fut surtout évoqué le réseau autoroutier. Les transports rapides correspondent à ce qu'il est convenu d'appeler des créneaux porteurs et l'exercice prospectif ne serait pas complet s'il ne traitait pas du train à grande vitesse et du transport aérien qui, l'un et l'autre, désignent une dimension géostratégique de l'aménagement du territoire.

Y a-t-il une géostratégie du TGV ?

Le TGV, considéré du point de vue de l'aménagement du territoire, semble désigner le problème lié au très (trop ?) gros maillage que forment les tracés, présents ou projetés, des lignes nouvelles. C'est un problème mais ce n'est pas un drame. D'une part, parce que la carte des gares desservies ou appelées à l'être montre qu'au total le système TGV, à longueur équivalente de réseau, irrigue aussi bien l'espace des villes, sinon mieux, que le réseau autoroutier. D'autre part parce que la hiérarchisation des réseaux de transport ne date pas d'aujourd'hui : le bouvier, le mulétier et le voiturier se

⁽¹²⁾ La recherche confiée par la DATAR à l'INRETS et dirigée par Francis Papon a précisément pour objet d'évaluer l'efficacité d'une telle politique (cf. *Circuler demain*, ch. 5, *op. cit.*).

complétaient déjà en des réseaux plus ou moins lents et de proximité ou plus ou moins rapides et de liaisons lointaines. L'espace reste irrigué par des complémentarités de même type.

La véritable question vive que pose le TGV pour l'aménagement du territoire est celle de la vocation internationale de son réseau. Doit-il s'appuyer sur la dynamique des trafics nord-sud, auquel cas le TGV Rhin-Rhône eût été plus urgent que le TGV Est ? Doit-il être développé, dans une perspective d'intégration européenne, là où il induit le plus de trafic transfrontalier, auquel cas la liaison transalpine Lyon-Turin devrait être largement prioritaire ? Doit-on privilégier, plutôt que des considérations spatiales, des opportunités de coopération industrielles, auquel cas il conviendrait de pousser au plus vite le réseau vers Barcelone ?

Si de telles questions ont été posées, cela est passé inaperçu. Conformément à ses engagements contractuels, la SNCF a discrètement poussé les projets financièrement rentables, ce qui, au demeurant, est la meilleure manière d'achever au plus vite le schéma national. C'est ainsi que, jusqu'ici, les nouvelles lignes ont été pratiquement réalisées dans l'ordre de leurs rentabilités financière et socio-économique. Avec la décision de réaliser le TGV Est, qui fait peu de cas de ses énormes besoins de financement publics et que la SNCF s'est vue imposer, le poids des notables l'a emporté sur celui des critères. Les dimensions géostratégiques de cette décision et, surtout, de ses implications sur les autres projets en termes d'échéancier de réalisation échappent à l'analyse dès lors qu'est prise en compte la politique allemande de construction de lignes nouvelles.

On aurait pu opposer, par exemple, à cette décision une ambition latine, de Catalogne en Lombardie, reliant les régions les plus dynamiques de l'Europe méditerranéenne, propice à l'internationalisation du système français et propre à favoriser un contrepoids du sud au dynamisme rhénan.

Y a-t-il une géostratégie aéroportuaire ?

Pour exprimer complètement la question, il convient de la situer par rapport à la situation actuelle des aéroports français et dans la perspective du vaste chambardement qui s'annonce, lié à la libéralisation du transport aérien dont l'ultime étape est prévue en avril 1997.

Si le nombre de passagers qui fréquentent un aéroport est l'indicateur le plus couramment retenu pour qualifier son rang, il est aussi fortement corrélié à ce qui compte pour les usagers et pour la

région desservie, à savoir le nombre et la diversité des destinations, les fréquences de vols réguliers ou encore l'importance des vols intercontinentaux. C'est, en somme, comme pour un port, la palette des "touchées" et les fréquences propres à chacune d'elle.

Les trois principaux aéroports de province, dans l'ordre croissant ceux de Lyon, Nice et Marseille, se situent dans une fourchette de 4 à 6 millions de passagers. Ils sont donc loin d'autres aéroports européens de second rang comme Düsseldorf ou Munich qui, avec une fréquentation de plus de 12 millions de passagers, bénéficient de touchées multiples sur tous les continents, en particulier vers les Amériques et l'Asie. Nous retrouvons là la dépendance entre la puissance d'un aéroport, au sens de la diversité et de la fréquence des dessertes, et le nombre de passagers traités. Cette dépendance s'explique très simplement par le fait que la condition nécessaire d'ouverture d'une ligne est un seuil minimal de fréquentation. Celui-ci ne peut être atteint que si la zone de chalandise de l'aéroport est suffisante ou si elle est complétée par un jeu de correspondance qui assure un taux de remplissage suffisant sur le service créé. Le nombre de passagers et le nombre de touchées s'alimentent, ainsi, mutuellement.

Ce cercle vertueux s'accélère dès l'instant qu'au moins une compagnie utilise l'aéroport dans une logique systématique de *correspondance*, dite de "hub and spokes" (de moyeu et rayon). Le cas le plus spectaculaire en Europe est celui de Francfort qui a franchi en 1992 le seuil des 30 millions de passagers, mais dont près de la moitié ne faisaient qu'y transiter. Cette "moitié" permet de franchir le seuil de remplissage suffisant pour un grand nombre de lignes. Celles-ci induisent, dès lors qu'elles sont créées, un trafic supplémentaire pour la clientèle locale, qui jouit ainsi d'une accessibilité au reste du monde exceptionnelle.

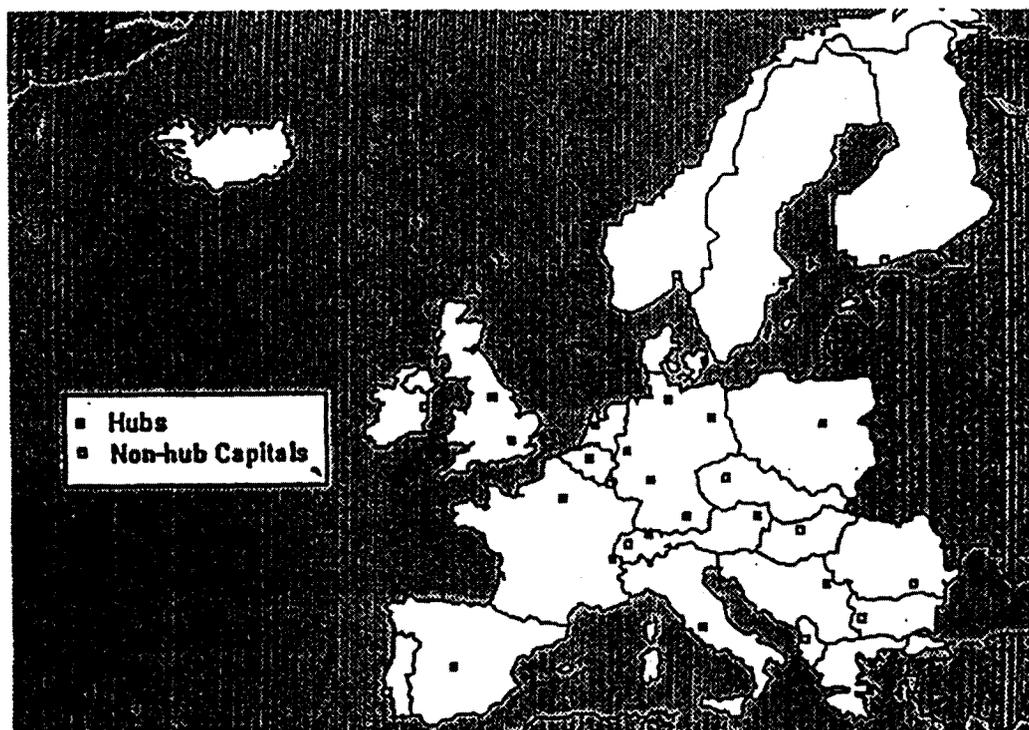
Aucun aéroport français de province n'est un hub. Outre les problèmes de taille, il faut admettre qu'il n'était pas de l'intérêt du groupe Air France de développer (ni de laisser développer par un concurrent) un hub et une "porte d'entrée" intercontinentale ailleurs qu'à Charles de Gaulle. Comme beaucoup d'autres marchés du transport, l'aérien est caractérisé par des rendements croissants à l'échelle. La massification des flux est la pierre philosophale des opérateurs.

Aux Etats-Unis, ce n'est qu'après la déréglementation de 1978 que les compagnies ont pu créer librement des lignes et constituer progressivement

des réseaux radialisés dans cette logique de correspondance et de massification. En Europe, le modèle standard, qui ne souffre que quelques infractions, est encore celui qui associe un pays, sa compagnie nationale et son aéroport principal, pour établir une porte d'entrée et des rayons en correspondance. La libéralisation complète du transport aérien européen fragilisera ce modèle et le fera même probablement éclater. Sur des distances comparables à celles de l'Europe communautaire, mais avec une population deux fois moindre, la partie Est des Etats-Unis a été parsemée d'une vingtaine de hubs en moins de dix ans de concurrence libérée. Le pari est raisonnable d'imaginer qu'il y en aura au moins autant en Europe occidentale à l'aube du prochain siècle.

Dans le jeu de go auquel se livreront les compagnies, les principaux sites français ne sont pas sans attrait du point de vue de leur zone de chalandise et de leur situation géographique, mais ils sont surplombés par le poids des aéroports de Paris qui représente dix fois ce que pèsent en moyenne nos trois principaux aéroports de province. Le graphique ci-dessous n'est pas extrait de "Paris et le désert français" mais représente les 20 villes qui, en Europe, devraient bénéficier d'un hub selon une simulation qui reproduit leur mise en place conformément à la logique qui a été enregistrée aux Etats Unis.

LES VINGT FUTURS HUBS EUROPÉENS simulés selon la rationalité d'implantation observée aux Etats Unis



Source : *Airline Hubs in the Single European Market : A Benchmark Analysis*, John H. Huston and Richard V. Butler, *Revue of Industrial Organization*, n° 8, 1993

La comparaison entre les situations allemandes et françaises se passe de commentaire et nous suggère que les ambitions internationales de quelques-unes de nos villes de province sont peut-être excessives. Mais il ne s'agit là que de simulations d'un

avenir incertain. C'est pourtant très délibérément que j'ai choisi de conclure sur cette dernière réflexion : il est bon de savoir ce qui nous attend pour espérer atteindre ce que nous voulons.

4. Les transports : trois scénarios pour 2015

Hypothèses de base (rappel des analyses précédentes)

De ce que nous croyons savoir des systèmes de transport nous pouvons, en résumé, retenir deux solides hypothèses de travail pour un exercice prospectif :

- 1) En matière d'évolution quantitative des trafics, ce ne sont pas des tendances qui dessinent l'avenir, mais des dépendances. Cela signifie, en particulier, qu'un scénario de transport est avant tout un scénario spatial et économique.
- 2) Le fait que des structures de trafic soient durablement inscrites dans l'espace et le fait que les flux qui composent ces structures n'aient guère de substitut sont deux puissants facteurs d'inertie. Cependant, ils n'empêchent nullement des pulsations cycliques fortes. Cela signifie, en particulier, que selon que l'on se trouve sur une phase descendante ou ascendante de cycle long, dans une perspective à 20 ans, tel type de trafic peut être quasiment inchangé ou largement quintuplé.

Bien sûr, les sensibilités des flux de transport aux phénomènes économiques sont d'ampleur différente selon les segments du secteur. Alors que l'on a pu enregistrer dans le passé des doublages en moins de dix ans de trafics routiers de marchandises sur les grands axes, ou de trafics aériens de voyageurs, la mobilité quotidienne, mesurée en nombre de déplacements ne connaît guère de croissance supérieures à 1 % par an, même en période de haute conjoncture économique. Cependant, les enjeux restent comparables en termes d'externalités négatives. L'urbain aurait autant à souffrir de 10 ans de croissance à 1 % que les grands axes d'un doublement du trafic des poids lourds. Tout se passe comme si notre société équilibrait peu ou prou le coût marginal social des risques.

Dans tous les cas, la croissance économique pose un problème d'écoulement de flux et implique un développement rapide des encombrements. En somme, comme on l'a déjà dit la croissance est encombrante pour nos systèmes de transport.

Nous sommes donc banalement conduits à distinguer trois scénarios : l'un de crise économique bien installée ; les deux autres de croissance retrouvée, mais se distinguant par le fait que les évolutions de l'espace des transports sont mal ou bien maîtrisées.

■ *Scénario 1 : les longs flux tranquilles de la crise*

Même à défaut de croissance, le système urbain poursuit sa transformation. Elle est simplement ralentie et marquée par l'affaiblissement des capacités de financement public. Pour des raisons à la fois démographiques et liées aux comportements des nouvelles générations, la croissance de la possession et de l'usage de la voiture particulière se poursuit : dans une sphère peu expansive de mobilité en raison de la crise, les déplacements n'augmentent guère en nombre mais continuent à s'allonger car, si la croissance urbaine est elle-même ralentie, l'étalement urbain n'est pas stoppé.

Au contraire, les difficultés financières de certains ménages et l'incertitude des lendemains de beaucoup d'autres les incitent aux choix résidentiels les moins coûteux et donc les plus lointains. Comme par le passé, ils ne prennent que peu en compte les coûts de transport induits par cette option ou, si l'on préfère cette interprétation plus rationalisante, ils gagent leur choix résidentiel sur leurs futurs efforts en temps et en coût de transport.

A côté de cela, la mobilité liée à d'autres motifs que le travail ne croît plus guère. Ainsi les points de congestion restent limités aux grandes pénétrantes urbaines aux heures de pointe. La politique de transport urbain peut alors aller d'un pas tranquille, en dépit des difficultés financières. Il suffit d'améliorer ici ou là le système en alternant quelques investissements de transport public et des investissements de capacités sur les voiries les plus encombrées.

La ville ne s'en trouve pas plus que ça transformée, continuant à s'étaler lentement et à perdre un peu de sa densité. Du reste, en ville comme dans le rural profond, on parle moins de transports car les problèmes sont ailleurs. Là où la crise a posé ses bombes à retardement sociales.

L'un des ministres les plus heureux est encore celui des transports. Il sait que les 32 kilomètres d'autoroutes qu'il arrive à faire construire bon an mal an suffisent aux besoins de court terme et qu'il pourra annoncer l'achèvement des schémas d'autoroutes et de TGV pour le début des fêtes de leur cinquantenaire en 2037. Il sait aussi que si son collègue du budget le veut bien, il pourra annoncer le bouclage financier de l'achèvement du TGV Est à la veille des présidentielles de 2016.

■ *Scénario 2 : les axes hégémoniques*

C'est dans un contexte aujourd'hui bien repéré de croissance urbaine, c'est-à-dire d'étalement urbain, que se poseront les problèmes de transport

de la vie quotidienne. Peu visibles au début des années 1990 car assoupiés par la crise, ces problèmes n'ont pas manqué de resurgir avec la croissance retrouvée. Celle-ci, selon des mécanismes que l'on sait modéliser de longue date, favorise tout à la fois l'augmentation de la mobilité et de la possession et de l'usage de la voiture. Il s'ensuit un développement accéléré des encombrements, en même temps qu'une aggravation de la crise du financement des transports publics, dont les réseaux de surface perdent beaucoup de leur productivité sur des voies congestionnées. Cette crise de financement est peu propice à la réalisation massive des infrastructures nouvelles qui seraient pourtant nécessaires pour relever le défi de l'encombrement. La tenaille de cette double crise se resserre tragiquement dans les parties denses des agglomérations.

Il s'agit bien ici des zones denses et pas seulement des centres-villes car les encombrements ne se limitent pas aux centres urbains, en raison même du processus d'étalement urbain qui s'est accéléré. D'anciennes statistiques de l'OEST avaient montré qu'entre les années 1970 et les années 1990, les distances moyennes des déplacements des habitants de la région parisienne avaient doublé, passant de 7 à 14 km. Les enquêtes les plus récentes ont montré que les 20 kilomètres ont été dépassés au début des années 2010, des évolutions à peu près homothétiques étant enregistrées dans les grandes villes de province.

Enchâssés dans de vastes zones urbaines aux voiries congestionnées, les centres perdent progressivement les ingrédients de l'urbanité. Pour reprendre les configurations de régions urbaines dégagées par des chercheurs du siècle dernier (Alain Bieber, Marie-Hélène Massot et Jean-Pierre Orfeuill (13)), nous vivons l'épilogue malheureux du "scénario saint-simonien" dont nous avons hérité de l'histoire et l'effacement progressif de la polarisation urbaine autour de centres-villes dynamiques. Nos armatures urbaines n'étant pas propices à l'émergence d'un "scénario rhénan", de nature polynucléique, le glissement progressif vers un "scénario californien" est aujourd'hui confirmé, avec de vastes bassins d'emploi, parsemés de quelques centres dévolus à des activités de tertiaire supérieur. Les problèmes de déplacement sont ainsi de moins en moins solubles par le développement

du transport collectif, les trafics périphériques moins polarisés se prêtant mal à une massification des flux. La politique de transport ne peut que gérer au mieux la course entre la diffusion des encombrements et les investissements de capacité routière, course dont chacun peut observer que les premiers sortent vainqueurs.

Sur les grands axes interrégionaux on vérifie que les experts, pour une fois, ne s'étaient pas trompés lorsqu'ils annonçaient qu'une augmentation de 20 % de la circulation doublerait la durée du nombre d'heures de bouchons. Ils doublent, en effet, tous les quatre ans. Le long des axes les plus concernés, les élus locaux, pourtant habitués à se battre contre toute infrastructure nouvelle dans ces corridors qui en sont gavés, ont presque tous changé de discours et réclament à cor et à cri des investissements de capacité. Le dernier contrat de plan prévoit un effort sans précédent qui, s'ajoutant à ceux des années récentes, va d'autant mieux renforcer l'hégémonie de ces grands axes que les régions reculées s'en trouvent plus que jamais délaissées.

■ Scénario 3 : Le territoire décongestionné

Le choix politique ayant été solennellement fait de prévenir un tel scénario tous les moyens ont été mobilisés afin que soit ralenti, pour être mieux maîtrisé, le processus de métropolisation. On n'a pas hésité à transformer les modes de régulation du système de transport afin de briser la séquence auto-entretenue "congestion-perte d'urbanité-étalement-congestion". La force de cette séquence tenait à ce qu'elle était alimentée par la croissance économique et urbaine, sans être véritablement jugulée par les forces de rappel auxquelles on songe spontanément. On imaginait, par exemple, que sur des voies de plus en plus congestionnées, les usagers de la voiture particulière réduiraient leurs déplacements, ou encore changeraient de mode de transport, ou même envisageraient une solution plus radicale de changement de résidence. En réalité, la rigidité des comportements affaiblissait une telle autorégulation et l'on a eu confirmation, dès la fin des années 1990 que les flux restaient bien têtus.

On a donc pris alors conscience que la croissance retrouvée impliquait la mise en œuvre de mesures radicales si l'on voulait prévenir le scénario californien. Car les forces qui le poussent, celles de la métropolisation, sont accrues encore par cet entêtement des flux. Ces mesures se sont évidemment inscrites dans un projet territorial, autant dire dans une cohérence stratégique.

Rien n'était moins évident. Pourtant, dans la vieille querelle des abonnements sur le TGV Paris-

(13) Cf. prospective de la mobilité quotidienne, in *Circuler demain*, DATAR, Editions de l'aube, 1993 (pp. 157-184). Ce chapitre rend compte des travaux de ces chercheurs de l'Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS).

Lille, on a enfin convenu que ce n'était pas un problème d'association d'usagers, mais un problème d'aménagement du territoire. Pourtant, on a osé mettre en cause le pouvoir de police des maires et l'on a pu ainsi mettre en œuvre, au niveau des régions urbaines, des politiques efficaces de gestion et de partage de la voirie entre la voiture et le transport collectif. Pourtant, on a enfin vaincu la tyrannie du statu quo et révisé l'ancienne loi sur l'aménagement du territoire afin de faire émerger des niveaux de solidarité plus pertinents ainsi qu'une cohérence "horizontale" renforcée de l'ensemble des politiques publiques. Ainsi, les choses ne se sont peut-être pas spectaculairement améliorées, du moins ont-elles cessé de s'aggraver.

La maîtrise des trafics et des espaces de la vie quotidienne a tout de même pu être assurée par une politique coordonnée, et soumise à un projet territorial des instruments de la politique des transports que sont les investissements d'infrastructures, ainsi que la réglementation et la tarification de leur usage. Le péage urbain a démontré ses vertus et se trouve aujourd'hui bien accepté.

Les craintes de congestion majeure sur les grands axes ne se sont pas, quant à elles, concrétisées. Certes, les réseaux semblaient disposer d'importantes réserves de capacité. Mais on a pu s'apercevoir dès les premières années de forte croissance que ces réserves n'étaient que de court terme et que leur reconstitution demandait beaucoup de temps et de moyens. On a donc choisi, là encore, de mettre en œuvre une stratégie coordonnée.

C'est ainsi que les grandes migrations de loisirs ont pu s'accroître, tout particulièrement sur l'axe nord-sud, mais ont pu être convenablement traitées avec les itinéraires de substitution, comme les itinéraires auvergnats et alpins de dégagement du couloir rhodanien. La sensibilité du transport routier de marchandises à la croissance était également inquiétante. Pourtant, le doublement en moins de 20 ans de l'activité du fret a pu être assuré sans coûts sociaux excessifs.

Cette évolution des trafics aurait pu favoriser leur concentration sur les grands corridors et pousser les pouvoirs publics à orienter leurs ressources

vers ces axes saturés, ce qui aurait renforcé l'entêtement des flux à se reproduire et à se hiérarchiser toujours plus. C'eût été, peut-être, une affectation optimale de ces ressources au sein du secteur des transports, mais c'eût été, également, une politique contradictoire avec les objectifs de diffusion et d'équilibres régionaux de l'aménagement du territoire.

Heureusement, le réseau autoroutier national était déjà suffisamment maillé pour qu'une autre politique ait pu être engagée : des itinéraires de dégagement plus lointains ont pu être achevés, qui avaient un double mérite. Celui d'épargner des axes supplémentaires à des corridors qui en sont déjà encombrés et celui d'apporter de l'accessibilité à des régions qui ont toujours souffert d'un enclavement relatif. On songe tout naturellement au Massif Central et aux Alpes du Sud où ne manquaient que quelques centaines de kilomètres d'autoroutes pour que puissent être offerts des itinéraires de substitution à l'axe rhodanien.

Mais ces itinéraires ont joué pleinement ce rôle parce qu'ils ont bénéficié d'une *politique systématique de différenciation des péages dans l'espace et dans le temps*. Aussi têtus qu'ils soient, les flux ne sont pas inélastiques aux prix. Ils n'ont, ainsi, pas été insensibles à cette politique.

Si l'on pouvait raisonnablement penser qu'une telle politique était de nature à limiter le développement des encombrements, sa réussite en matière d'aménagement du territoire était plus incertaine car il n'y a pas d'effet mécanique de l'offre de transport sur les dynamismes régionaux. S'ils ont pu être ranimés dans les régions concernées, c'est parce que les potentialités locales ont pu être repérées et valorisées au mieux par des acteurs qui ont su porter un projet territorial cohérent, renouant ainsi avec une tradition ancienne, celle du "plan routier breton" et de l'aménagement du Languedoc enrichi de l'autoroute A9.

Ce sont, en somme, les risques de saturation qui ont enfin permis cette réconciliation entre les soucis d'optimisation du secteur des transports et les objectifs de l'aménagement du territoire.

Répondant

Alain Sauvart,
direction des Transports Terrestres, MELTT

Un des principaux mérites de l'exposé précédent est de rappeler quelques évidences en ce qui concerne le rôle "structurant" des transports. La première de ces évidences, souvent oubliée, est que ce ne sont pas les infrastructures de transport en elles-mêmes qui sont structurantes, mais plutôt l'utilisation qu'on en fait, autrement dit les possibilités offertes à la circulation.

Pour le réseau routier (hors autoroutes), en général, il y a une certaine identité entre la consistance de l'infrastructure et les possibilités offertes à la circulation. Ce n'est toutefois déjà pas le cas pour quelques infrastructures très spécialisées, telles les autoroutes, où les zones qui profitent de la nouvelle infrastructure se situent autour des échangeurs et non le long de l'infrastructure.

Pour les transports collectifs, les différences entre la consistance physique des infrastructures et les possibilités de circulation qu'elles offrent sont bien plus importantes encore. Au-delà de la notion de points d'arrêts (que l'on trouvait déjà d'une certaine façon dans le cas des autoroutes), d'autres variables viennent définir le niveau de service offert au voyageur : apparaissent ainsi les notions de correspondances, donc de lignes, de trajet direct ou non, de fréquence, d'amplitude dans la journée, de prix.

Ces données qui décrivent le niveau de service sont en fait souvent plus structurantes que la consistance de l'infrastructure elle-même.

Je voudrais illustrer cette remarque par deux exemples, l'un concernant le transport urbain de voyageurs, l'autre le transport interurbain de voyageurs.

• L'analyse succincte d'un réseau de transport urbain collectif de voyageurs consiste trop souvent à examiner ce qui se passe sur le maillon "phare", le plus souvent central, qui conditionne trop souvent

l'image des transports collectifs dans l'agglomération. Telle ville se dote ainsi d'un VAL, telle autre d'un tramway, autour desquels on restructure, lorsque cela est possible, le réseau des autobus.

On oublie ainsi trop facilement les facteurs qui conditionnent la réussite d'un réseau de transport collectif : le maillage des lignes de bus, les fréquences et les amplitudes journalières. En particulier, pour le désenclavement des zones urbaines excentrées, la qualité de la desserte en soirée est souvent plus structurante que la vitesse de la desserte. Or, on sait bien que la qualité de la desserte conditionne l'accès de tous à la ville, et contribue par là-même à un bon aménagement du territoire urbain.

• La même fixation trop fréquente sur l'infrastructure et sa consistance peut conduire à des mauvais choix pour les transports collectifs interurbains. Trop souvent, l'attention se polarise autour de l'existence ou de l'absence d'une desserte ferroviaire de telle ou telle ville. Cette polarisation est d'ailleurs renforcée par le fait que les schémas directeurs décrivent traditionnellement l'infrastructure et non les services circulant dessus. Or, bien souvent, l'amélioration de la desserte des territoires passe beaucoup plus par la mise en place d'un bon maillage de transports collectifs par autocars, voire par taxis collectifs, que par le maintien à tout prix d'une ligne ferroviaire avec deux ou trois trains par jour au maximum, qui desservent parfois les zones d'habitat et d'emploi les plus significatives... au XIX^e siècle.

Ce sont là des domaines où d'importants efforts de communication et de concertation et de transparence seront indispensables pour que les acteurs de la politique des transports, mais aussi l'ensemble des gens comprennent mieux où doivent porter les contributions des transports à un aménagement réussi du territoire, dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint.

**GRENOBLE 2010 :
HYPOTHÈSES SUR LA MOBILITÉ ET LES DÉPLACEMENTS
DANS CES VINGT PROCHAINES ANNÉES**

• A l'initiative de l'Agence d'urbanisme de l'agglomération Grenobloise, l'INRETS vient de réaliser un exercice de prospective sur la mobilité et la motorisation dans la région urbaine de Grenoble à l'horizon 2010.

Il s'en dégage un certain nombre de conclusions très intéressantes, parmi lesquelles les suivantes :

– Entre 1990 et 2010, **l'essentiel de l'accroissement démographique (80 %) se produira dans l'espace périurbain.**

Ce nombre de ménages devrait en effet croître de la moitié en périurbain (46 %) au lieu de + 12 % en banlieue et d'une diminution de 5 % dans le centre.

– **Le parc automobile** dans l'agglomération **continuera à croître fortement** (de 40 à 50 % en vingt ans) avec, là encore, **une croissance beaucoup plus forte en zone périurbaine (80 à 90 %).**

– Le taux de motorisation atteindra ainsi 70 voitures pour 100 habitants en 2010 (77 en périurbain) contre 40 en 1975 et 55 en 1990. Plus de 40 % des ménages seront en 2010 multi-équipés (au moins deux voitures) ; 14 % seulement n'auront pas de voitures (1/3 en 1975).

– **Le nombre moyen de déplacement par habitant et par jour continuera, de son côté, de décroître** pour atteindre un chiffre voisin de celui de l'Île-de-France (3,5 au lieu de 4,5 actuellement).

– En revanche, ces déplacements seront de plus en plus longs en moyenne 4,2 kilomètres en 2010 contre 3,6 en 1990, la longueur des déplacements devant croître plus rapidement chez les habitants de la ville centre que pour ceux de la banlieue.

– Compte tenu de toutes ces évolutions, le trafic global ne devrait pas augmenter (en millions de voyageurs kilomètres) d'ici vingt ans au centre ville et en banlieue : **la croissance du trafic global résultera essentiellement du développement envisagé dans l'espace périurbain.**

– **Le choix des modes de transport – hors périurbain – se fera de plus en plus au bénéfice de la voiture individuelle** – qui devrait assurer en 2010 les trois quarts des déplacements au centre ville – contre 70 % aujourd'hui (83 % contre 77 % en banlieue). En conséquence, le trafic effectué en voiture continuera d'augmenter même dans la zone "centrale" (centre + banlieue). Si l'on ajoutait à cela les tendances prévisibles (mais non calculées) pour le périurbain, on ne devrait pas être loin d'une évolution de 50 % du trafic automobile pour toute l'agglomération.

– Les efforts en matière de transport en commun n'auront d'effet que dans le centre ville – où leur "part modale" sera stabilisée (17 %).

– Tous les autres modes de transport déclineront (marche à pied, trains, taxis, vélos, autocars...) (division par 5 en centre ville entre 1980 et 2010, par 3 en banlieue).

*** Résumé fait par le CPVS**

(Il faut préciser que l'étude ne permet pas d'évaluer l'évolution de la mobilité dans l'espace périurbain, alors que tout permet de penser que c'est là que la mobilité se développera le plus rapidement).

Les enjeux de l'armature urbaine

Alain Sallez,
professeur à l'ESSEC

I. COMMENCER PAR NE PAS OUBLIER LES DÉFIS DE LA CROISSANCE PÉRI-URBAINE

Parmi les défis que notre société aura à traiter sur son territoire au cours des 25 prochaines années, parce qu'ils correspondent à des tendances lourdes qui menacent la cohésion sociale, figurent la forme des villes et la compétitivité économique, c'est-à-dire le niveau de vie ; nous retiendrons particulièrement quatre défis.

– **Sur le plan social et de la solidarité**, le mal vivre de certaines banlieues, le chômage, la drogue et la tentation maffieuse rapprochent les grands ensembles, et plus généralement nos quartiers difficiles, de la violence et de la ségrégation des villes d'Amérique du Nord. Ces quartiers devront être réintégrés à la ville ;

– **Sur le plan des modes de vie, la préférence** d'un grand nombre de ménages **pour l'habitat individuel** entraîne des choix résidentiels au-delà des zones actuellement urbanisées ; la recherche de la qualité paysagère associée à des charges foncières minimisées de la part des entreprises contribue également à étendre les aires urbaines et les espaces de vie en zones rurales très au-delà des périmètres pris en compte jusqu'ici par les urbanistes et les structures politiques locales. Il faudra adapter les plans d'urbanisme et les institutions à ces mutations que ne pourront que favoriser les nouvelles technologies de la domotique, de l'information, du travail et de la consommation à distance.

– **Hors des aires métropolitaines, le principe d'égalité d'accès des citoyens aux services**

publics et services collectifs imposera le maintien d'un maillage serré de services et de réseaux indispensables à la vie quotidienne dans les zones rurales : enseignement, santé, poste et télécommunications, culture, transports, commerces.

– **Au sein des aires métropolitaines** en voie de développement rapide, il conviendra par une planification stratégique, d'**organiser la croissance à partir de schéma d'organisation et d'aménagement** assurant la préservation de la qualité de la vie et de l'**environnement naturel** comme s'y efforcent nos voisins alémaniques ; la préservation des forêts et des espaces ruraux de la péri-urbanisation devra faire l'objet d'une vigilance permanente.

Les axes d'urbanisation devront être harmonisés avec les réseaux de transport. La complémentarité des fonctions exercées par une grande ville et ses voisines plus petites devra être encouragée. En effet, les études de l'INSEE (*Economie et Statistique* n° 282, 1995), comme nos propres recherches montrent clairement la solidarité de destin des villes appartenant à un même ensemble régional, ainsi que l'amélioration de la situation démographique et de l'emploi dans les zones d'influence des villes les plus peuplées. A ce titre, l'articulation du développement économique et du peuplement de la région Ile-de-France et du Bassin parisien (zone plutôt déprimée) restera pour les 25 ans à venir un chantier majeur de l'aménagement du territoire.

Mais puisque l'on m'invite à une "vision plus resserrée des enjeux", c'est à la question stratégique de l'armature urbaine du pays au sein de l'Europe que je vais consacrer l'essentiel de cet exposé.

II. RÉ-ÉQUILIBRER L'ARMATURE URBAINE

Si les géographes et les économistes attachent traditionnellement une importance centrale aux notions d'armature et de hiérarchie urbaine, c'est parce que la répartition des villes et l'aire d'influence de leurs services et de leurs entreprises commandent la satisfaction des citoyens et la performance économique des territoires. Or, nous héritons en France d'une situation d'extrême déséquilibre dans laquelle l'agglomération parisienne est dans un rapport de 1 à 7 avec la deuxième agglomération française, Lyon, aussi bien en termes démographiques qu'économiques (PIB). **Cette situation constitue un handicap économique pour la France** car les recherches menées à l'échelle mondiale (F. Moriconi-Ebrard, *L'urbanisation du Monde depuis 1950*, Anthropos, 1993) montrent une relation négative entre le niveau de primatie des pays (rapport de la taille de la première ville d'un pays sur la seconde) et leur enrichissement (taux de croissance du PIB et PIB par tête). Ainsi notre rapport de primatie de 7 est comparable à celui de l'ensemble des PVD qui est de 6 contre 3,59 pour l'ensemble des pays industrialisés. Il s'agit d'une situation issue de l'histoire centralisatrice de la France, des Valois à la République, qui ne peut être infléchie que par des politiques sélectives sur la longue durée.

Le rassemblement des fonctions stratégiques dans la capitale et l'avantage d'un marché du travail permettant l'amortissement des aléas conjoncturels de branche se traduit par des avantages considérables de productivité de la Région parisienne par rapport aux autres villes et régions françaises (R. Prud'Homme). Cet avantage considérable de Paris, et dans une mesure moindre des grandes villes, a renforcé le phénomène de métropolisation depuis 1980. Ces chiffres bruts devant être considérés avec une très grande réserve, R. Prud'Homme calcule un éventail de productivité de l'Île-de-France sur le reste de la France (par rapport aux 3 facteurs de production travail, capital privé, capital public) de 35 %, et des grandes villes provinciales françaises sur le reste de la France de 15 % (*Cities and the New Global Economy*, OCDE, 1994). En fait, si l'on ne considère pas la productivité moyenne mais la productivité marginale, c'est-à-dire les gains de productivité, on constate que les régions urbaines de province considérées dans l'étude : Lyon (Rhône), Marseille (Bouches-du-Rhône), Bordeaux (Gironde), Strasbourg (Bas-Rhin), Nice (Alpes Maritimes), Montpellier

(Hérault) ont des performances proches, quoique inférieures, de celles de l'agglomération parisienne.

• De ces observations nous tirons trois conclusions :

1. La domination parisienne est probablement préjudiciable à la productivité moyenne française
2. C'est les grandes aires de métropolisation que ce créé la richesse du pays
3. Les grandes agglomérations françaises après Paris, n'ont pas un poids économique et démographique leur permettant de bénéficier d'économies externes comparables à celles de la Capitale et plus généralement à celles des autres métropoles européennes?

Tous les classements des villes européennes établis par les meilleures équipes scientifiques démontrent que les grandes villes françaises, en dehors de Paris, ne figurent pratiquement pas dans le haut de la hiérarchie. A titre d'exemple, on trouvera ci-après le classement établi d'après la nature des fonctions exercées par les villes européennes et leur degré d'internationalisation par le laboratoire P.A.R.I.S.-Géopolis de la Sorbonne.

On pourrait également considérer que l'Allemagne compte 17 villes multimillionnaires et millionnaires régulièrement réparties sur le territoire, alors que la France n'en compte que quatre (agglomérations au sens INSEE). Cette faiblesse relative des grandes villes françaises qui ne cumulent pas comme leurs rivales européennes le pouvoir politique, les centres de décisions économiques, l'enseignement supérieur et la recherche, le pouvoir financier, la culture se traduit par un handicap en termes de productivité donc de richesse nationale, et de taux de chômage. Toutes les études économiques menées notamment en Amérique du Nord, convergent dans leurs résultats pour démontrer un avantage de productivité de l'ordre de 8 à 10 % des villes de l'ordre de 2 millions d'habitants sur les villes moyennes de quelques 100 000 habitants (Henderson, 1994, Segal, Richardson, Sweikoscas...).

Ce sont donc bien ces quelques métropoles dotées des grandes fonctions supérieures urbaines qui manquent à l'armature française pour jouer son rôle dans la compétition des villes pour attirer les flux (hommes, capitaux, investissements) d'une économie devenue mondiale. L'observation des villes européennes majeures montre que si beaucoup accueillent 2 à 4 millions d'habitants, d'autres exercent des fonctions internationales stratégiques bien que plus modestes sur le plan démographique comme Bruxelles, Genève, Zürich ou Francfort.

Classification des villes européennes

Caractéristique structurelle	Très forte concentration de pouvoirs de décision	Structure d'activité diversifiée, forte concentration d'entreprises et/ou d'institutions internationales, très bonne accessibilité	Structure d'activité légèrement spécialisée Fonctions internationales spécialisées ou incomplètes	Faiblesse des services tertiaires de niveau métropolitain, fonctions internationales peu développées	Faiblesse des services tertiaires de niveau métropolitain, fonctions internationales très peu développées, accessibilité médiocre			
Position hiérarchique								
Métropoles internationales dominantes	Londres Paris							
Métropoles internationales à fonction spécialisée		Amsterdam Berlin Bruxelles Dusseldorf Francfort	Hambourg Copenhague Munich Strasbourg Zurich					
Métropoles régionales à fort rayonnement international		Anvers Bâle Brême Hannovre Cologne-Bonn Luxembourg	Lyon Marseille Milan Nuremberg Rotterdam Stuttgart	Barcelone Berne Bologne Bristol Florence Madrid	Manchester Naples Nice Rome Salzburg The Midlands			
Métropoles régionales périphériques à rayonnement international limité			Bordeaux Edimbourg Innsbruck	Munster Nantes Southampton Toulouse	Athènes Belfast Bilbao Gênes Glasgow Graz	Lille Linz Lisbonne Malaga Palerme Porto	Séville Salonique Turin Tyneside Valence Venise	Montpellier Nancy-Metz Plymouth Grenade Grenoble
Métropoles régionales à rayonnement international limité et très spécialisé			Cardiff Clermont-Ferrand Eindhoven		Alicante Barl Catane	Liège West Yorkshire Saragosse	Murcia Kiel Pamplune La Corogne Le Havre St-Sébastien Stantander Vigo	
Equipe P.A.R.I.S.								

Source : Le système des villes européennes - Cattan et alii, Anthropos, 1994

Dans ce contexte, **une option à privilégier** pour le Schéma National d'Aménagement et de Développement du Territoire serait de *favoriser* au cours des 25 prochaines années, **l'émergence de quelques métropoles de dimension et de rayonnement mondiaux**. C'est déjà ce que proposait Olivier Guichard dans ses "Propositions pour l'Aménagement du Territoire" de 1986. Il écrivait alors "pour équilibrer Paris, il faut agir sur des données qui soient analogues. L'objectif n'est naturellement pas d'équilibrer une concentration urbaine de huit millions d'habitants en créant une demi-douzaine de concentrations urbaines d'un million d'habitants. L'objectif n'est pas démographique. Il est économique, social, culturel".

• Lorsque l'on considère la géographie et le poids des métropoles françaises, on constate que seules quelques-unes pourraient prétendre, par leur action avec l'aide des politiques d'aménagement du territoire, à l'accession au rang des métropoles internationales. Trois critères peuvent être considérés :

1. Leur poids et leur dynamisme économique et démographique,

2. l'étendue de leur influence régionale,
3. leur position stratégique au sein de l'Europe.

Ainsi apparaissent :

- Lyon, première puissance économique après Paris, qui rayonne sur le sud-est rhône-alpin,
- Toulouse, dont la zone d'influence a le mieux résisté à l'attraction parisienne depuis un demi-siècle (F. Damette, La France en Villes, 1994), et dont la dynamique a été la plus forte depuis 20 ans,
- Lille, qui en dépit des industries en crise a maintenu sa position économique et se trouve aujourd'hui au cœur des courants d'échanges européens,
- Marseille, en dépit de ses pertes économiques et démographiques, constitue avec Aix-en-Provence la ville la mieux placée pour faire rayonner l'influence française sur les deux rives de la Méditerranée, en raison de son poids économique, notamment portuaire et scientifique et de sa tradition millénaire d'échanges,

– Strasbourg et Bordeaux, par leur position, leur histoire et leur économie, peuvent jouer un rôle d'ouverture respectivement vers l'Europe continentale et les pays d'outre-mer.

En fait, on constate, comme dans de nombreuses régions mondiales, que l'urbanisation se développe en chapelet entre des métropoles majeures. A ce titre, on retiendra la concentration linéaire du développement le long des fleuves et des côtes en France (H. Le Bras, INSEE) notamment entre les grandes villes. C'est donc à la continuation de cette tendance, dont l'accueil doit être anticipé sous forme de schémas régionaux, qu'il faut s'attendre. Ces espaces en tension peuvent représenter des avantages par des effets de synergie et de complémentarité, mais aussi par leurs poids économiques si les villes principales coopèrent dans les espaces stratégiques que sont le couloir rhodanien entre Lyon et Marseille, l'axe de la Garonne entre Bordeaux et Toulouse, le couloir rhénan entre Strasbourg et Mulhouse. L'axe séquanien de Paris au Havre doit être aussi réactivé. Paul delouvrier et les auteurs du Schéma de la Basse-Seine avaient voulu en faire l'espace maritime concurrent des ports de l'Europe du Nord et le prolongement naturel de l'expansion parisienne.

Au titre des grandes villes à fort potentiel, on retiendra à l'ouest, Nantes, Rennes et Angers dont on a souvent identifié les complémentarités et Nice au sud.

Toutes ces villes, complétées par le réseau maillé des autres grandes villes et villes moyennes, assurent à la France une bonne couverture des services urbains. Mais si l'on souhaite faire accéder quelques villes françaises à une dimension fonctionnelle européenne, il conviendra **de faire des choix politiques favorisant une concentration des centres de décision politiques, économiques et financiers de niveau européen.**

A ces considérations doit s'ajouter celle de la démographie. Avec un taux d'urbanisation de 76 % au recensement de 1990, taux incluant les petites villes rurales et les villes moyennes, la France présente un taux d'urbanisation sensiblement inférieur à ses voisins (Belgique : 97 %, Danemark : 86 %, Allemagne occidentale : 86 %, Pays-Bas : 88 %, Grande-Bretagne : 92 %).

Nul doute que l'émigration vers les grandes villes se poursuive, ne serait-ce que parce que le taux de chômage y est plus faible. Si l'on ne veut pas voir l'agglomération parisienne continuer de croître à un rythme de 50 000 habitants supplémen-

taires par an, il conviendra d'offrir des alternatives extrêmement attractives et performantes pour les cadres, les ingénieurs, les techniciens et d'une façon générale pour les fonctions tertiaires supérieures et les entreprises internationales, dans d'autres métropoles.

III. LES FACTEURS-CLÉS DE LA DYNAMIQUE URBAINE

Afin d'apprécier les politiques publiques les mieux à même de renforcer la dynamique économique et géographique, il nous semble intéressant de considérer les résultats des travaux économiques sur la dynamique des villes menés dans notre propre laboratoire pour le compte de la DATAR (Analyse économétrique de la dynamique des agglomérations françaises, 1994 ; La dynamique des villes en Europe, 1995).

Par ordre décroissant d'importance, cinq facteurs principaux expliquent de façon significative les succès et les échecs des 100 premières agglomérations françaises sous l'angle de la croissance démographique et l'équilibre de l'emploi.

1er facteur : la gouvernance

On entend par là, la coopération entre divers acteurs porteurs d'un même projet de ville : tout d'abord, la coopération entre la commune centre incarnée par un leader régional et les communes périphériques ; également, la coopération entre les élus et les services de l'Etat ; enfin, des choix stratégiques partagés avec les institutions intermédiaires : chambres de commerce, ports autonomes, syndicats, association professionnelles et les principales entreprises.

2ème facteur : les services marchands aux ménages et qualité de la vie

Le rôle des services dans l'attractivité des villes est universellement reconnu ; ce qui l'est moins, c'est que ce sont les services à la population, notamment les services marchands qui ressortent comme facteur numéro un d'attraction des analyses économétriques. Parmi ces services, la corrélation est très nette avec le commerce spécialisé aux enseignes reconnues et certaines activités culturelles comme le cinéma.

3ème facteur : le taux d'encadrement des entreprises en cadres et ingénieurs

Cet encadrement gestionnaire et scientifique a été et reste indispensable à la mutation des sys-

tèmes de production. On notera, fortement relié à cet indicateur d'encadrement, la richesse des villes en services aux entreprises et le nombre d'étudiants inscrits dans les établissements d'enseignement supérieur.

4ème facteur : la diversification du portefeuille d'activités

Ce facteur positif et significatif, se place loin des deux premiers dans la hiérarchie des causes de succès. Ce facteur peut être masqué lorsqu'une "ville spécialiste" se trouve portée par une conjoncture favorable. La trop grande spécialisation devient dramatique lorsque l'activité basique de la ville achève son cycle de vie sans être compensée par d'autres spécialisations sectorielles.

5ème facteur : accessibilité et situation nodale sur les infrastructures de transport à grande vitesse

Au même niveau d'importance et de significativité que le facteur précédent, l'accessibilité par TGV, par autoroutes et avion, bien que positive, constitue un facteur plus modeste que ne l'estiment, en général, les responsables politiques locaux. En fait, comme chacun des facteurs précédents, l'accessibilité n'entraîne pas le développement par elle seule comme cela a été démontré par la stagnation de certaines villes cependant raccordées au TGV.

On a pu constater que lorsque les cinq facteurs ont été présents, les villes ont connu des trajectoires favorables au cours des 15 dernières années. Parfois quatre ont suffi. Les données ont été analysées et on a pu comparer les performances des villes à leur potentiels. Il y a donc possibilité pour toutes les villes d'établir des diagnostics stratégiques afin d'évaluer leurs potentiels et d'améliorer leurs points faibles. Si l'on souhaite, comme nous l'avons évoqué précédemment, promouvoir certaines aires métropolitaines pour équilibrer Paris, il est possible d'identifier les actions publiques aptes à promouvoir directement ou indirectement les facteurs-clés de leur dynamisme et de leur attractivité économique.

IV. LES ACTIONS PUBLIQUES À PROMOUVOIR

a) La gouvernance

Il nous semble qu'à ce titre-là, trois types d'actions publiques pourraient intervenir :

- tout d'abord, la **promotion à l'échelle de l'agglomération** (portée par l'histoire de la ville), **d'une forme institutionnelle de gouvernement**

unitaire en matière d'urbanisme et de développement économique ; des réformes institutionnelles et fiscales sont ici impliquées ;

- l'**encouragement aux spécialisations complémentaires** de grands équipements publics entre les villes appartenant à un même ensemble régional comme Paris et la Basse Seine ;
- la **décentralisation de certaines tutelles** de l'Etat en relation avec la position internationale des métropoles qu'elles soient **financières, politiques** ou **économiques**.

b) Services aux particuliers et qualité de la vie

Dans ce domaine, au moins trois types de politiques publiques pourraient contribuer à la promotion des métropoles :

- la politique de **revalorisation et de qualification des quartiers centraux** de façon à redonner confiance aux investisseurs en services privés ;
- une politique "des grands chantiers" architecturaux et culturels, mais cette fois-ci au profit des métropoles régionales ;
- une politique de l'environnement (pollution, nuisances, espaces verts) comparables à celles des villes suisses et allemandes.

c) Taux d'encadrement des entreprises en cadres et ingénieurs

Là, de façon évidente, ce sont les politiques publiques de localisation des établissements d'enseignement supérieur et de la recherche qui joueront au premier degré. On sait d'ailleurs que les effets d'entraînement d'universités complètes allant jusqu'aux 3ème cycles n'ont lieu que dans les très grandes agglomérations. Hors celles-ci, il est devenu habituel de recommander une complémentarité des spécialités universitaires entre les grandes villes d'une même région... ce qui n'est pas toujours entendu.

Le taux d'encadrement des villes est également fortement corrélé aux services supérieurs aux entreprises (marketing, audit, finances...). Pour ces services, leur implantation est conditionnée par la dimension du marché régional, sachant qu'aujourd'hui le rôle polarisateur de Paris est écrasant. C'est donc à une politique sélective d'encouragement aux implantations tertiaires supérieures qu'il pourrait être fait appel au bénéfice de quelques métropoles.

d) La diversification du portefeuille d'activités

Sur ce plan, la responsabilité incombe à toutes les grandes villes (agglomérations, bassins d'em-

ploi) de procéder à l'audit stratégique de leurs activités et de promouvoir des politiques de développement ciblées en concertation avec les acteurs du développement économique : agences de développement et de promotion, chambres de commerce, comités d'expansion...

e) Accessibilité par les transports à grande vitesse

Sur ce plan, l'accessibilité des métropoles françaises à la Région parisienne est généralement bonne, sauf à l'Est. Le fameux réseau en étoile des transports terrestres construit au XVIII^e siècle, puis au XIX^e siècle avec le plan des chemins de fer de l'ingénieur Legrand, enfin au XX^e siècle avec le programme des autoroutes et des TGV est efficace. L'enjeu aujourd'hui est de raccorder par autoroutes et TGV nos métropoles provinciales au réseau des grandes villes européennes en complétant, en France, le maillage européen des axes de l'Ouest à l'Est et du Nord au Sud.

Sachant également que le nombre de "hubs" aéroportuaires sera très réduit en Europe, on ne pourra promouvoir qu'un à trois sites (et encore !) en France en dehors de Paris. Il serait incohérent de ne pas favoriser ceux des métropoles à promouvoir au plan international, notamment sous forme de plates-formes multimodales articulant sur le même site aéroport, TGV, réseau de transport urbain.

Conclusion

Ainsi que nous l'avons annoncé dans l'introduction, nous avons limité notre réflexion à la question de l'armature urbaine de la France, tout en sachant que les enjeux sociaux des quartiers aujourd'hui marginalisés, et la nécessaire survie économique des espaces ruraux constituent par ailleurs des impératifs du développement et de l'aménagement du territoire.

L'optique que nous suggérons sur le plan de l'armature urbaine, est celle de la sélectivité des métropoles françaises à promouvoir au rang des grandes villes européennes comme le Randstad, Berlin, Hambourg, Francfort, Zurich, Milan, Barcelone, etc., tout en confortant le maillage des villes françaises hérité de l'histoire et de la géographie. Ceci implique des politiques publiques différenciant les équipements et services stratégiques dont le financement devrait être concentré sur quelques métropoles, et les équipements et services publics de la vie quotidienne dont la répartition devrait assurer l'égalité d'accès à tous les citoyens, quelle que soit leur localisation. Il serait souhaitable que le développement des nouvelles techniques de communication contribue à cet objectif. C'est donc une politique d'équité et d'efficacité qui a guidé les propositions que je viens de vous présenter.

Répondant

B. Mathieu,
chargé de mission à la Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme - MELLT

Je suis censé discuter ce qui vient d'être dit, mais il se trouve que je partage largement les idées exposées par M. Sallez. Donc je vais essayer d'être un peu provocant en posant, sur ce thème de l'armature urbaine et des réseaux, quelques questions. Trois points essentiels. Le premier : cette idée d'armature urbaine en réseau maillé et articulé est-elle encore pertinente ? Le deuxième : les réseaux de villes et enfin, troisième point : les réseaux dans la ville ou la planification aujourd'hui.

D'abord, l'armature urbaine : on a dans la tête l'image de ce réseau maillé, hiérarchisé, articulé qui part de l'agglomération parisienne vers les grandes métropoles et qui ensuite descend doucement vers les grandes villes, les villes moyennes, les bourgs et les villages. Est-ce encore d'actualité ? Tout à l'heure, on nous disait qu'aux Etats Unis, dans vingt ans, on trouvera douze grandes agglomérations de vingt millions d'habitants. En dehors de ça, il ne restera plus grand chose ; et c'est bien là le problème. On aurait intérêt à réfléchir à un modèle gravitaire qui s'apparenterait à un modèle astronomique en revenant à Isaac Newton : l'attraction entre les villes est proportionnelle à leur masse et inversement proportionnelle au carré de leur distance. On s'aperçoit que cela marche assez bien comme ça et on voit les grosses agglomérations grossir peu à peu en attirant vers elles les petites planètes qui sont autour d'elles et qui commencent à s'accoler. Par exemple, la région parisienne où l'on voit bien que petit à petit, la région a grossi. Je ne dis pas qu'elle a détruit d'autres villes, mais elle s'est agrandie. Ce qui est ennuyeux, c'est qu'elle a une influence quasi négative très au-delà. Je suis volontairement un peu critique. Les politiques d'aménagement

mènent bien la DATAR à agir en termes de contrat entre régions sur le Bassin parisien. Mais sur les villes qui sont à une heure de Paris et qui devraient retrouver la croissance, ces politiques ont bien du mal à démarrer. En quelque sorte, on a des planètes qui gravitent autour de la région Ile-de-France et qui ont du mal à décoller et prendre leur autonomie. Un des objectifs est d'arriver à donner des orbites stables à ces villes et de faire en sorte qu'elles trouvent une autonomie de fonction et qu'elles créent des constellations entre Le Havre, Rouen, Caen, à titre d'exemple. Tout à l'heure, un représentant de région me disait que Dijon était encore la banlieue de Paris. Ceci est évidemment inquiétant en termes d'espérance pour l'armature urbaine. Moi qui suis un praticien, je voudrais demander aux chercheurs s'il n'y a pas lieu de réfléchir sur un nouveau modèle d'armature. N'est-on pas en train de construire un espace totalement "désarmé", c'est-à-dire de faire un territoire où il n'y a plus de lien entre les différents points de l'espace et où chacun soit s'attire, soit fonctionne de façon indépendante.

Deuxième aspect : les réseaux de villes. C'est là une façon de recréer l'armature urbaine qui nous manque et de donner une chance à des agglomérations. Il faut d'abord clarifier le vocabulaire. Le terme de "réseau" a de multiples significations. On ne sait pas toujours de quoi on parle. Il existe des réseaux fonctionnels comme les eurocités, les eurométropoles... Mais aussi des réseaux de proximité qui permettent à des villes moyennes voisines de travailler ensemble dans la mesure où elles auront la capacité de créer à terme un bassin d'emplois unique qui leur permettra de passer à la marche supérieure au niveau européen. Des

exemples : Strasbourg-Mulhouse, Metz-Nancy (à quoi je crois), Grenoble-Chambéry-Annecy-Genève, Lyon-Saint-Etienne, la Côte d'Opale entre Dunkerque, Boulogne et Calais. Ces couples de villes, qui peuvent être rattachées, sont dans une distance-temps qui est souvent inférieure à l'heure. Elles sont capables de "s'agglutiner" sur le plan, non pas physique, mais sur celui du fonctionnement. J'attends qu'on vérifie les hypothèses de recherche selon lesquelles il y aurait un seuil (500-600 000 habitants) au-delà duquel, en termes de bassin d'emplois, les familles, mari et femme, arrivent à trouver toute une vie, un emploi au même endroit. En-dessous, ce n'est pas possible. Donc il y a un problème d'attractivité des habitants. De même, il y a un seuil de productivité et d'attractivité des entreprises extérieures. Il faut envisager dans l'aménagement du territoire des mesures lourdes dans ce domaine parce qu'on a ici la possibilité d'agir ; il n'est pas illusoire de penser qu'en vingt ans, on peut faire quelque chose.

*Dernier point : celui de la **planification des villes**, ou des agglomérations (au sens Insee). Cette planification devient très difficile du fait de la complexité, du fait des incertitudes (il n'est plus possible de faire des prévisions sur vingt ans : on l'a déjà fait et on s'est complètement trompés, du fait*

*de la multiplicité des acteurs différents et du nombre de décideurs différents). On est vraiment dans une société dominée par l'interaction de formes d'organisation horriblement complexes. Je citerais les réseaux économiques, les réseaux de service, les clubs, les lobbies, les associations de défense, les réseaux de communication... On a, par ailleurs, beaucoup de mal à organiser l'espace parce que les villes ne cessent de croître avec l'habitat individuel. Il faut pourtant essayer d'avoir un développement durable, de prévenir les problèmes de nécrose de la ville. Il faut donc inventer peu à peu un mode de planification qui soit mieux adapté. On commence à y réfléchir à la DAU. Moi, j'appelle cela volontiers "**la planification stratégique**" parce qu'on essaie d'orienter l'action à long terme par des projets à court terme qu'on peut maîtriser, sur lesquels on peut mobiliser des acteurs, sur un petit nombre de projets. C'est ce qu'on a fait sur les EPST (exercices de planification stratégique), au niveau des directives territoriales d'aménagement. Il faut essayer de répondre aux défis de la planification, de l'organisation et de l'évolution des grandes agglomérations dans un monde qui a complètement changé et où il faut sans doute être beaucoup plus pragmatique et beaucoup plus "partenarial", et pour cela trouver des projets partagés qui aient un effet structurant à long terme.*

Épuisement du modèle métropolitain et vertus d'un modèle polycentrique d'organisation de l'espace*

Guy Baudelle,
professeur, Département de géographie et aménagement de l'espace, Université de Rennes II

La mondialisation des échanges de marchandises, de capitaux et d'informations et l'exaspération de la compétition économique interurbaine qui en résulte tendent à faire prévaloir un modèle quasi unique de développement fondé sur la primauté d'un nombre très réduit de métropoles considérées comme les plus aptes à concentrer les investissements et à assurer leur rentabilité maximale. Or, ce modèle dominant doit être contesté car il fait l'impasse non seulement sur les difficultés croissantes de ces régions métropolitaines, mais aussi sur les conséquences néfastes pour les autres espaces d'orientations considérées comme irréversibles ou tout au moins comme très difficiles à contrecarrer. On montre ici les faiblesses et les risques inhérents au modèle métropolitain et, à l'inverse, les avantages des choix d'organisation spatiale effectués dans les régions atlantiques, plus prometteurs que l'actuelle remétropolisation présentée comme seule porteuse d'avenir.

Épuisement du modèle métropolitain

La volonté de promouvoir le développement de métropoles considérées comme plus aptes à attirer les capitaux et à produire des richesses s'appuie sur le constat de leur croissance différentielle : l'internationalisation du système productif et la globalisa-

tion de l'économie ont favorisé la capture des fonctions financières et directionnelles par quelques grandes places d'affaires. Ce mouvement de concentration a été encouragé par le développement des nouvelles technologies de télécommunication qui permettent la maximisation de l'information, la minimisation du risque et le management à distance mais requièrent un équipement complexe et "hautement immobile" car extrêmement coûteux. Les entreprises sont attirées par la perspective de réduire l'incertitude : c'est, comme le montre P. Veltz, la métropole comme assurance-flexibilité et comme milieu favorable à la réversibilité. Ces nouveaux équipements télématiques n'ont pas pour autant réduit l'importance du contact direct entre les décideurs, au contraire renforcée par le besoin d'information et d'innovation qui rend plus impératif le face à face, privilège des métropoles.

En conséquence, le "middle range urbanism" entrevu par certains semble n'avoir été qu'un faux espoir et une "fausse promesse d'espace isotropique (R. Brunet). De plus, si les systèmes télématiques favorisent bien la redistribution de la production au profit des régions périphériques, ils en accentuent aussi le caractère délocalisable.

L'aménagement du territoire n'a pourtant pas vocation à obéir aux tendances spontanées, d'autant qu'en l'occurrence, la surproductivité des agglomérations géantes prête à discussion. La surcroissance métropolitaine montre d'ores et déjà ses limites et son caractère "inacceptable".

* Texte également paru dans X. Girard (Dir.) : "Le Colporteur des Mondes", Editions de l'Aube, 1997.

La surconcentration produit en effet des nuisances de toutes sortes. La saturation invraisemblable des voies de transport et des transports en commun en est l'aspect le plus manifeste (exemple de coûts). Le gigantisme provoque également une dégradation de l'environnement et une pollution qui menacent la santé publique. Le renchérissement des coûts fonciers et immobiliers n'est pas moins impressionnant au point d'atteindre des valeurs prohibitives. La conséquence la plus visible en est l'exacerbation de la ségrégation spatiale, qui peut aller jusqu'à l'expulsion et l'exclusion, alors qu'un certain nombre de logements restent vacants pour des raisons spéculatives : ce processus est propre aux très grandes villes qui génèrent une société de plus en plus duale. Alors qu'on reprend volontiers les idées de S. Sassen sur les villes mondiales et la globalisation, on passe sous silence les effets négatifs de ces processus dont elle fait elle-même état, à savoir le développement des sans-abris chassés par la spéculation immobilière et les inégalités croissantes entre les couches favorisées et les salariés sous-payés. En dehors de leur frange favorisée, les habitants de ces grandes concentrations urbaines subissent tous un certain nombre de coûts sociaux qui se développent à un rythme supérieur à la croissance démographique ; coût psychologique de l'émigration vers la région parisienne, coût psychique du navettage, divorces, maladies mentales et pulmonaires, pertes de temps, délinquance, stress, solitude. Les problèmes de l'**Ile-de-France** sont ainsi devenus tels qu'ils exigent sans cesse des traitements quasi dérogatoires : série de lois sur la ville dite nationale alors qu'elles concernent avant tout certaines banlieues parisiennes en déshérence, doublement des plafonds admissibles pour l'obtention des prêts immobiliers à taux nul, montant exceptionnel de l'indemnité de résidence des fonctionnaires, etc.

Malgré ces mesures compensatrices, la population parisienne supporte de plus en plus mal ces désagréments que ne compensent plus de meilleures perspectives de carrière permises par la concentration des emplois d'encadrement ou l'agrément d'une offre culturelle exceptionnelle. L'attitude d'évitement est ancienne, mais persistante : on imagine sans doute assez mal à Paris l'effet de repoussoir considérable d'une éventuelle affectation en Ile-de-France chez une large fraction des chercheurs et ingénieurs exerçant dans les sites technopolitains de province. Plus neuf en revanche est le désir de fuite chez les Franciliens eux-mêmes, en dehors même des fonctionnaires qui subissent le préjudice d'une amputation considérable de leur pouvoir d'achat et de conditions de vie difficiles. La capitale a perdu de ses attraits, le doute gagne :

on rejette la pollution, le bruit, les transports épuisants, les surcoûts de la congestion, on aspire à une vie moins trépidante.

Sur la base d'un raisonnement purement économique, les dirigeants continuent néanmoins à faire preuve d'un certain aveuglement. Alors même que ce modèle unique vacille, les justifications se multiplient. Comme pour se donner bonne conscience, on fait état des fameux transferts de richesse vers la province, sans même y isoler les effets de branche – les activités nobles à plus forte valeur ajoutée sont en Ile-de-France –, de profil social et de composition démographique – les Franciliens sont essentiellement des adultes actifs, avec moins de retraités et d'inactifs, ce qui explique forcément les transferts enregistrés. Il faut croire que notre ville-phare est bien peu sûre de ses soi-disant performances comparées pour se trouver obligée de manipuler les chiffres. On comptabilise en Ile-de-France des richesses produites par des entreprises à siège parisien mais dont la production est réalisée en province. On multiplie assez confusément les études sur la valeur comparée du coût du transport et sur le coût économiques des heures de travail perdue au volant. Que penser de calculs s'inscrivant dans une logique purement économique d'où on élimine le secteur non marchand (les fonctionnaires qui supportent les surloyers) et les inactifs (idem), mais où on calcule la fonction de production (qui intègre la valeur ajoutée, le nombre d'emplois et le stock de capital productif) par habitant (et non par actif), alors qu'on connaît la supériorité structurelle du taux d'activité de l'Ile-de-France, qui chasse inactifs et retraités et aspire les actifs ? Que penser d'études qui dans les calculs des surcoûts de transport ne prennent en compte que les dépenses de transport supportées par les ménages, sans intégrer les subventions aux transports en commun versées par le contribuable français (le ticket parisien est le meilleur marché de France !) et les énormes surcharges d'investissements en infrastructures provoquées par l'hyperconcentration ? On prétend qu'il n'y a pas d'externalités négatives parce qu'on ne peut les mesurer, alors qu'il faudrait tenir compte des externalités négatives non intégrées aux calculs : pollution atmosphérique, hydrobiologique et phonique, surcoûts et fragilité des systèmes de transports, inélasticité de l'offre foncière et immobilière, inconfort et exigüité des logements, etc. Il conviendrait aussi d'évoquer les charges reposant sur les autres régions : migrants pendulaires des régions voisines, frais d'éducation des actifs formés en province, surcoûts de la désertification, subventions versées aux transports parisiens. Une analyse prospective réalisée par l'I.F.O., Institut de conjoncture munichois, entrevoit un

ralentissement de la croissance des grandes agglomérations comme Londres ou Paris, pour cause de saturation, au profit d'espaces qui ont des atouts analogues (proximité des marchés, productions à forte valeur ajoutée, entreprises innovantes, services aux entreprises, proximité des capitales et des places financières, tissu à dominante de PME) sans avoir les handicaps de l'ultraconcentration : East Anglia, Catalogne, Bade-Würtemberg, Bavière, Rhône-Alpes. Quatre chercheuses parisiennes estiment, au terme d'une analyse très poussée du système des villes européennes, que le rôle de premier plan de la composante hiérarchique dans la compétitivité économique différentielle reste à démontrer. "Il faut apprendre à distinguer ce qui doit être non seulement conservé mais conforté dans les fonctions parisiennes de haut niveau", reprennent en écho F. Ascher et al., car "l'équilibre territorial est générateur d'une meilleure efficacité pour les facteurs de production" et "procure des gains de productivité". Pour des raisons idéologiques, les autorités franciliennes reprennent complaisamment et abondamment le résultat d'une recherche hâtive et provocatrice qui présente toutes les apparences d'un travail de commande. Dans une hallucinante fuite en avant, on en vient même à truquer les perspectives de croissance démographique pour mieux solliciter le secours des investissements publics, comme l'a montré le démographe J. Dupâquier.

C'est pourquoi même d'un strict point de vue économique, il n'est pas sûr que la grande métropole soit plus productive. On peut penser que les déséconomies d'échelle progressent plus vite que les économies dont le rendement est décroissant : tout système cumulatif de croissance court à sa perte s'il n'est pas régulé. P. Veltz fait sur ce point une restriction très importante à son principe de la ville-assurance lorsqu'il précise que du strict point de vue de la rentabilité et de la productivité immédiate, le gain n'a rien d'évident. C'est surtout une assurance supposée *pour l'avenir*, dans la mesure où "l'efficacité productive réelle, et *a fortiori* l'optimum collectif, ne sont pas nécessairement atteints du même coup !". C'est pourtant le mode de développement concentré qu'on a érigé en modèle et qu'on présente comme incontournable et indispensable dans la course effrénée à l'attractivité internationale. Notre unique métropole de rang mondial assurerait l'essentiel de la création de richesses pour l'ensemble du pays qui devrait se contenter d'en partager les fruits, alors même qu'il n'est pas sûr que cette région de surinvestissement garantisse effectivement des surprofits. On ne saurait par conséquent admettre que les espaces centraux prétendent être seuls en mesure de capter les investissements et s'arrogent le monopole de la croissance

censée profiter indirectement, par redistribution, à tout le pays. L'économie spatiale a certes montré depuis longtemps que, grâce aux économies d'agglomération et aux externalités positives, la valeur ajoutée est généralement supérieure dans le Centre. Mais ici on prétend qu'elle ne peut être significative que dans les espaces métropolitains de rang mondial, à l'exclusion des autres. Cette prétendue exclusivité sert de justification à un accaparement de l'investissement public, dans un contexte de restrictions budgétaires et de volonté d'amélioration des résultats des entreprises publiques, alors que la logique de la rentabilité à court terme est toujours à l'avantage des centres. Or, le risque de réduction des moyens financiers et politiques de la Datar et l'entrée de nouveaux pays dans l'Union qui relativise le caractère périphérique des espaces atlantiques vont réduire les perspectives d'aides.

En fait, si l'Ile-de-France développe des stratégies pour capter une partie des budgets publics, c'est qu'elle est consciente de ses propres problèmes mais n'accepte pas d'en payer elle-même les surcoûts. Elle entend donc solliciter le contribuable français et demander un effort accru en sa faveur : on est alors loin du partage des richesses qu'elle aurait créés ! La prise en charge du traitement des quartiers en difficulté par la collectivité nationale ou celle du déficit colossal des transports parisiens en sont des exemples. Et si ces surcoûts ne sont pas supportés directement par les périphéries, ceux-ci risquent de toute manière de réduire considérablement les surprofits et de limiter l'assistance aux régions laissées à la traîne. Au-delà, l'argumentation de surcharges spécifiques peut même conduire au report ou au refus de l'aide aux régions en retard, en arguant que la priorité doit être la réduction des problèmes particuliers des régions métropolitaines de façon à en améliorer la compétitivité internationale. C'est déjà l'argumentation de la Lombardie face au Mezzogiorno. On ne saurait sous-estimer le caractère politiquement insupportable d'une telle opposition délibérée entre un centre producteur et des périphéries assistées. Il est donc dans l'intérêt même du Centre, dont la position est fragile, de favoriser un auto-développement de la périphérie atlantique.

Si l'on évoque surtout les rapports de la région capitale avec le reste du territoire national, c'est que celle-ci est présentée comme notre seul espace compétitif dans la concurrence intermétropolitaine internationale. Mais la mégapole rencontre des problèmes de déséconomies d'échelle analogues à ceux de l'agglomération parisienne en dépit de son caractère multipolaire. Les autorités des États correspondants tendent même à céder à leur tour aux

sirènes de l'hyperconcentration : la Randstad s'inquiète par exemple de ne pas disposer d'une ville de gabarit mondial, Bruxelles cherche à devenir capitale de l'Europe, l'Allemagne évalue les performances de ses propres métropoles. L'objectif numéro 1 des instances néerlandaises est désormais le renforcement de la compétitivité internationale de la Randstad. Or, dans le même temps, avec moins d'acuité mais sur des espaces plus étendus compte tenu de leurs densités nationales, les noyaux urbains de l'Europe lotharingienne subissent une saturation routière et des surcoûts fonciers élevés. La Randstad ne sait plus comment protéger son maigre cœur vert. Toute cette "Europe active" souffre de forts contrastes internes entre des espaces relativement délaissés, le plus souvent des reliefs, et des couloirs surempruntés : en Allemagne, en Suisse, au Royaume-Uni, en Belgique même. En Angleterre, la M4 est à son tour encombrée, sans parler de la M1 et de la M25. Ces pays cumulent ces problèmes de congestion avec de lourds héritages dans leurs régions anciennement industrialisées : friches industrielles, sous-qualification, surchômage, problèmes d'intégration de populations étrangères ou marginalisées.

La façade atlantique a fait prévaloir un autre modèle

L'enjeu est aujourd'hui de savoir ce qu'on peut proposer face à l'idéologie du "tout-à-la-mégapole" (Benko, Lipietz). Sur bien des plans, la façade atlantique ne saurait évidemment rivaliser avec les espaces mégalopolitains ou métropolitains : certaines fonctions directionnelles n'ont leur place que dans ces espaces centraux. Mais on peut néanmoins échapper à la "surcongestion" (Klaassen, Van der Meer) et à "l'hyperconcentration sauvage" (Savy, Veltz). Après tout, de grandes firmes multinationales ont leur siège dans des villes non métropolitaines et des pays prospèrent en affaires sans disposer d'énorme métropole, certains d'entre eux, tels que l'Afrique du Sud ou la Nouvelle-Zélande, étant même très éloignés des centres de l'économie-monde.

D'autres modèles d'organisation sont concevables, qui ne se contentent pas d'imaginer un transfert de retour d'investissement vers des régions jugées incapables d'auto-développement. Il est du reste assez curieux que l'idéologie libérale de la libre concurrence et de la loi du plus compétitif se résolve à ériger en règle l'assistantat aux plus défavorisés. Il faut au contraire associer l'ensemble des territoires à la production d'une valeur ajoutée

différenciée mais commune. C'est l'esprit même de la politique européenne : la convergence des niveaux de développement garantit la cohésion de l'Union. En somme, un modèle où chacun concourt à se mesurer et à sa façon à la production de richesses. L'enjeu n'est pas purement économique dans la mesure où le développement est porteur de démocratie et d'allégeance aux Etats-nations : les mouvements autonomistes et indépendantistes ont grandi dans les espaces en crise comme la Corse ou l'Ulster où les luttes armées n'ont fait que diminuer encore les chances de démarrage économique, tandis que le séparatisme breton a faibli à mesure que la Bretagne se développait.

Cette région a en effet montré depuis une génération que d'autres modes de développement et d'autres choix d'organisation spatiale étaient possibles. A maints égards, la Bretagne a été à l'avant-garde. Sa réussite s'est traduite par une croissance économique et démographique, mais aussi par un développement authentique, ainsi qu'en témoigne sa formidable modernisation qu'illustrent le degré actuel de confort des logements, la proportion record de propriétaires et de logements individuels, le niveau d'équipement des ménages et des collectivités locales, la progression des revenus, l'essor de l'équipement routier et ferroviaire, le haut niveau de formation, sans oublier le passage d'une image de marque archaïque à celle de région-modèle.

Les modalités de ce succès sont suffisamment connues pour qu'il n'y ait pas lieu d'insister. L'élément essentiel en a sans doute été l'aptitude à mobiliser les énergies collectives sur des projets de développement, grâce en particulier au CELIB (Comité d'Etudes et de Liaison des Intérêts Bretons) qui a joué dès 1951 un rôle fédérateur et pratiqué un lobbying suffisamment puissant pour obtenir un certain nombre de programmes décisifs en matière de désenclavement ou de décentralisation industrielle. Or, une aide publique est souvent nécessaire au démarrage, avant que les investissements ne soient ensuite démultipliés par le secteur privé autrement plus important. On connaît aussi le rôle de la Jeunesse Agricole Catholique dans le changement d'attitude d'une Eglise jusque-là rétive à la modernisation.

D'une façon générale, la Bretagne a été un des lieux de l'innovation institutionnelle. Le CELIB a poussé l'Etat à initier une politique régionale contractuelle généralisée trente ans plus tard. C'est aussi en Bretagne que les "pays" ont été redécouverts et redéfinis en conciliant le respect des appartenances historiques et mentales et une approche

moderne des zones d'emploi et des aires d'attraction urbaine. L'idée de pays a ensuite été reprise par un certain nombre de procédures et même, après un certain sommeil, adoptée par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 5 février 1995, le promoteur le plus actif de l'idée de pays, l'administrateur de l'INSEE Loëiz Laurent se voyant chargé d'une mission nationale sur le sujet. La Bretagne continue à jouer un rôle pionnier en matière de modernisation de la gestion spatiale, puisqu'elle a été la plus dynamique dans l'application de la loi du 6 février 1992 sur l'intercommunalité tout comme dans la mise en œuvre de mesures de péréquation fiscale, le District de Rennes étant la première structure intercommunale à mettre en œuvre les procédures qui aboutiront à un taux de taxe professionnelle unique. De même, le mouvement coopératif breton s'est montré extrêmement actif. Ainsi, l'éloignement, l'enclavement, le retard, la dispersion du peuplement et l'enracinement local n'ont en rien gêné le rassemblement des forces, la conception et l'établissement de structures d'administration territoriales innovantes.

Ces apparents handicaps auraient même plutôt favorisé l'initiative économique. Une bonne partie de ce rattrapage repose en effet sur une croissance endogène fondée sur la prise de conscience précoce du retard, sur l'identité culturelle porteuse du désir de "vivre au pays", sur l'enracinement endogène d'un développement tourné vers un horizon d'affaires national et international, sur la capacité d'innovation dont témoignent entre autres Brittany Ferries, la grande distribution, le secteur bancaire et la spectaculaire croissance agricole et agro-alimentaire qu'on tenait pour impossible en raison de l'éloignement, de la dispersion des structures, de la surpopulation agricole et de la médiocrité du milieu. Nous avons même fait l'hypothèse d'une dynamique endogène proportionnelle aux contraintes locales et à la distance au Centre qui diminuent d'autant les perspectives d'investissements extérieurs. Le Finistère s'est ainsi montré le plus entreprenant. Ce vif esprit d'entreprise qui a remplacé la résignation à l'exode propre aux périphéries a profité du désenclavement routier et ferroviaire et s'est conjugué avec l'aptitude à accueillir des entreprises décentralisées et des capitaux extérieurs, à lier des ententes industrielles élargies. Ainsi, il n'y a pas de contradiction entre la volonté de rester au pays et le développement : C. Canevet a parlé à propos de l'agriculture bretonne d'un essor "obligé" face aux perspectives d'exode agricole, rural et régional.

L'exemple breton montre ainsi qu'un certain nombre de caractéristiques des régions atlantiques,

loin d'être économiquement handicapantes, sont à l'inverse favorables. Il montre aussi que d'autres formes d'organisation spatiale du développement sont envisageables. Ainsi, le modèle agricole breton valorise l'abondance des hommes plutôt que le capital, et exploite par la production de primeurs à forte valeur ajoutée une rente de situation climatique qui provoque une inversion du schéma Thünénien d'anneaux concentriques de spécialisation agricole d'intensité décroissante en fonction de la distance au marché principal, Ile-de-France et Europe du Nord-Ouest. La prédominance des villes moyennes, de surcroît de taille modeste, n'a quant à elle pas empêché l'innovation économique et l'industrialisation, qui a suivi un modèle diffus, caractérisé par la dispersion des établissements et la prédominance des PMI, facteur de souplesse et d'adaptabilité. De même, les rocade et voies express privilégiées par le Plan routier breton favorisent une meilleure irrigation de l'ensemble du territoire, bien mieux adaptée aux caractères de l'armature urbaine et à la répartition du peuplement que des autoroutes à péage aux échangeurs parfois distants de 40 km. Le choix d'un développement de type péri-urbain plutôt que suburbain a préservé les villes de toute prolifération de banlieues, au profit de communes rurales revivifiées de la sorte, conservant des ceintures vertes autour des villes-centres. Le souci de la protection des paysages et de l'environnement a permis de préserver les littoraux de la spéculation immobilière et empêché la mise en œuvre de projets jugés inopportuns comme les centrales nucléaires.

Mais ce modèle trouve aujourd'hui ses limites. Le modèle agro-industriel a souffert de la surproduction, abusé des ressources en eau, localement altéré les sols, abîmé le bocage, capital écologique, paysager et touristique. La fin du système fordiste menace les villes qui, fortes de leur abondante main-d'œuvre bon marché et docile, avaient accueilli les entreprises décentralisées. Comment imaginer à présent un mode d'organisation durable, qui évite les écueils du modèle centralisateur, surmonte les faiblesses de la voie choisie et soit transposable ailleurs sur la façade atlantique ? Il y a urgence à concevoir un nouveau concept car le dynamisme se retourne contre ces espaces jugés désormais moins périphériques : la mise à niveau les a érigées au statut de régions intermédiaires, selon le vocabulaire britannique, dont l'aide apparaît d'autant moins prioritaire que d'autres régions, ultra-périphériques, ont fait (Laponie, Alpes scandinaves) ou pourraient faire (Pologne orientale, Turquie, Maroc) leur entrée dans l'Union.

Un modèle d'avenir : polycentrisme, densités moyennes et aménités résidentielles

La façade atlantique peut-elle répondre aux défis de l'avenir ? Elle est à un tournant, car les enjeux ne sont plus les mêmes : la création d'emplois non assistés, l'innovation et sa diffusion, l'accessibilité multimodale, l'insertion dans les flux d'échanges mondiaux, matériels et immatériels, la mise en réseaux des villes, la protection de l'environnement en vue d'un développement durable sont désormais prioritaires. Or, les faiblesses de la façade atlantique à ce niveau sont bien connues : sous-métropolisation, absence de grandes agglomérations de rang européen et a fortiori mondial, sous-densité relative nuisant à la construction de réseaux de villes, manque de masse critique nécessaire à l'innovation et aux investissements spécialisés, lenteur des transports en dehors des axes radiaux, absence de grandes plates-formes multimodales. Or, le ministre français de l'aménagement du territoire oppose quelques aires métropolitaines des zones de forte densité destinées à capter les flux internationaux et à fournir des services de haut niveau et, d'autre part, des pays surtout conçus comme un outil de gestion des espaces de plus faible densité.

La Bretagne a heureusement montré son aptitude à évoluer et à se prendre en main. Pour reprendre les stades identifiés par A. Reynaud, elle est passée du statut de périphérie dominée à celui de périphérie intégrée et présente d'ores et déjà les atouts pour accéder au rang de périphérie comptant sur ses propres forces, c'est-à-dire moins dépendante du Centre. D'autres espaces atlantiques européens présentent des caractères similaires et ont fait preuve des mêmes progrès indéniables : Ecosse, Eire, Pays-de-Galle littoral, région de Porto. Même en termes d'accès aux marchés, la façade atlantique n'est plus si mal placée : si l'on confronte la carte du tissu productif industriel et tertiaire avec celle de la clientèle potentielle, on constate que seuls l'Ouest irlandais, les Highlands du Nord écossais et le Sud portugais ont une attractivité restreinte.

On doit à ce stade souligner trois atouts majeurs pour la Bretagne comme pour l'Europe atlantique : polycentrisme, densités moyennes et aménités résidentielles.

L'organisation urbaine polycentrique, reposant principalement sur des villes moyennes, ne peut être vue comme un facteur de faiblesse. Cette armature multipolaire se prête au fonctionnement

en réseau qu'autorise la facilité de circulation des hommes et des informations. Surtout, cette organisation n'est pas un obstacle à l'innovation, comme l'a montré le dynamisme entrepreneurial récent. Il n'y a pas de rapport direct entre fortes densités et innovation. A en croire certains, l'innovation technologique ne serait possible que dans les sites excessivement rares de branchement sur les réseaux mondiaux de la décision économique et financière et de captation de l'information. Si les "villes mondiales" ont effectivement une vocation pour les fonctions directionnelles, il n'en va pas de même pour l'innovation. La recherche et le développement avaient intérêt à se concentrer quand les moyens de télécommunications étaient coûteux, la circulation interurbaine relativement lente et la ressource intellectuelle rare. Ce modèle de la métropole incubatrice est révolu. La métropole géante offre certes des opportunités d'échanges, de stimulation et d'émulation positives, mais les moyens rapides de communication permettent désormais l'échange d'information quasi instantanée. Les chercheurs ont les premiers pratiqué le courrier électronique et correspondent sur Internet. Il n'y a plus guère de raison de concentrer les centres d'excellence et les gros laboratoires dans les zones favorisées. La recherche, grâce aux réseaux de communication aisée et rapide – avion, TGV, télécommunications, télématique, visioconférence... –, s'exerce souvent mieux au vert, dans des espaces paisibles, que dans des laboratoires étriés. De nombreux centres universitaires américains renommés prospèrent malgré – ou grâce à ? – leur situation dans des unités urbaines modestes. Gunnar Törnqvist estime que de bonnes communications internes et externes, un niveau élevé de formations supérieures, un environnement résidentiel attractif pour les cadres, une diversité d'emplois disponibles et une politique d'aide à la vie culturelle rendent possible la concentration de compétences dans un ou deux domaines spécialisés au sein d'une ville moyenne. Ce géographe suédois a pourtant été l'un des tout premiers à mettre en évidence l'importance des systèmes de transmission à distance de l'information dans le processus de métropolisation à l'avantage des nœuds de réseaux invisibles. Son opinion présente est que le contact personnel est nécessaire pour les activités "intensives en contact" lors de la première rencontre pour laquelle la proximité physique joue un rôle important. Mais une fois la relation établie et le réseau construit, les télécommunications peuvent très bien remplacer les contacts directs, si bien que la compétence nouvelle élaborée au départ dans les foyers d'incubation et de création que sont les grandes agglomérations devient ensuite mobile et peut être déconcentrée sans dommage dans d'autres environnements.

C'est d'ailleurs la tendance actuelle de l'emploi de conception qui tend à se rapprocher de la production, notamment dans la phase d'application. Cela tient en partie au fait que la dissociation taylorienne de la conception et de l'exécution est en voie d'obsolescence, car le progrès d'innovation exige une association et une proximité accrues des deux types de tâches afin de réduire les circuits de toute nature. Dans l'automobile comme dans l'électronique, des services d'études appliquées commencent à s'implanter de la sorte sur les lieux de production. Le capital japonais implante ainsi des centres de recherche sur les sites technopolitains rennais, après avoir mieux appris à connaître le milieu local à la suite de leurs implantations industrielles. Il s'agit pour eux, plus que de collaborer, de se mettre au contact d'un pôle de compétence reconnu. J.P. Lacaze désigne même les pays de la Loire, d'Orléans à la mer, comme bien placés par la qualité de leurs sites, la densité de leurs villes et leur situation dans le prolongement du plateau de Saclay pour accueillir des activités de haute technologie par transferts volontaristes : il imagine comment ce faisceau, le plus prometteur de tous ceux qu'il entrevoit autour de Paris, peut faire émerger une métropole polynucléaire. Pour S. Sassen, qui cite le cas des assurances comme au Mans et à Niort, de telles villes hautement spécialisées émergent comme des centres susceptibles de satisfaire une "clientèle globale" dans leur créneau, à l'image des métropoles mondiales qui les satisfont dans de multiples domaines. Ainsi, "au moyen de stratégies opportunes, écrit R. Camagni, un centre de faibles dimensions peut s'élever à un niveau de standing international (et à un niveau conséquent de bien-être)".

De même, on peut douter qu'une métropole multimillionnaire soit indispensable pour satisfaire les besoins de recrutement des entreprises dans un contexte de sous-emploi. G. Törnqvist s'étonne ainsi qu'on mette en avant la quantité plutôt que la qualité de la force de travail qui peut tout aussi bien se trouver dans les villes moyennes. De toute manière, la recherche de la grande ville comme assurance tous risques n'est pas fondamentale pour toutes les entreprises, comme le montrent de nombreuses enquêtes. Les PME ne requièrent généralement pas des services d'aussi haut niveau que les grandes firmes, mais seulement des fonctions de moyenne gamme qu'elles sont susceptibles de trouver sur l'ensemble du territoire. Peut-être même y a-t-il un lien entre l'importance actuelle des PME dans l'évolution de l'emploi et le fait que ce soient les grandes villes moyennes qui enregistrent la plus forte progression des services aux entreprises. S. Sassen relève que, ces toutes dernières années,

c'est dans le second tiers des villes américaines que la croissance de ce secteur a été la plus élevée.

La métropolisation n'a par conséquent rien d'inéluctable. Qui peut prévoir si sur le long terme les villes moyennes ne retrouveront pas de nouveaux attraits ? Les Hollandais ont appris, dans leur gestion de leur réseau urbain, à anticiper sur les évolutions et les retournements de conjoncture, par des stratégies contre-tendancielles. Par ailleurs, la systémique enseigne que la diversité est nécessaire à l'adaptabilité d'un système, de sorte qu'on aurait tort de négliger actuellement les échelons inférieurs et intermédiaires de la trame urbaine, d'autant que les tendances futures, aléatoires, sont difficilement prévisibles. Peut-être un paysage naturel, un bocage préservé apparaîtront-ils un jour prochain comme des ressources rares et par conséquent recherchées pour leur valeur symbolique, patrimoniale et, au bout du compte, économique. Un établissement de recherche, la résidence d'un cadre dirigeant chercheront peut-être à valoriser l'environnement privilégié des villes moyennes et petites en mettant en avant le cadre de vie comme gage de performance et les avantages résidentiels comme signe de distinction sociale. Mais si le retournement de conjoncture induit par cette restauration d'image n'a pas été précédé par un renforcement de l'équipement, de l'animation économique et culturelle et de la compétence disponibles sur place, l'armature atlantique se retrouvera encore en position de faiblesse par rapport aux multiples centres de la mégapole dont la trame comporte par définition, ne l'oublions pas, un grand nombre de villes intermédiaires bien équipées et proches des pôles supérieurs.

D'une façon générale, la façade atlantique profite de ses densités moyennes et homogènes qui lui évitent les surcoûts liés à la congestion et à la désertification. Aussi les distances-temps et les distances-coûts de navettage y sont-elles bien inférieures que dans les espaces métropolitains surchargés. L'Ouest assure de la sorte des déplacements plus économes, plus sûrs pour la personne et plus fiables pour l'entreprise, ce qui est capital pour les stratégies logistiques fondées sur les flux tendus. A cet égard, les réseaux de l'Ouest, présentent un avantage comparatif incontestable sur ceux de la France de l'Est, la plus industrielle et la plus urbaine, sans parler des contraintes climatiques hivernales : là, les infrastructures sont d'autant plus fréquemment encombrées que le trafic des poids lourds, proportionnellement plus élevé, s'ajoute à des migrations alternantes plus importantes, dans un territoire au surplus composé de couloirs venant limiter les itinéraires alternatifs. En région pari-

sienne, la fiabilité de la logistique est encore davantage entravée par les embouteillages.

Enfin, le cadre de vie constitue un autre atout essentiel des régions atlantiques qui profitent d'une incontestable rente de situation littorale, climatique – hivers doux, côtes ensoleillées – et paysagère avec leur dominante bocagère, leurs terrains imperméables aux multiples rivières, leur relief en creux aux nombreux vallons et estuaires, leurs côtes découpées et variées, l'animation de leurs campagnes par la dispersion des fermes, des arbres et des haies. Les paysages-parcs des grandes propriétés britanniques n'ont fait que systématiser et valoriser cette qualité paysagère héritée. La densité patrimoniale enrichit encore ce capital naturel et agricole.

Cet atout est favorable au tourisme, mais aussi d'une façon générale aux investissements. Parmi les facteurs qui contribuent à l'attraction des cadres figurent en effet en premier chef les aménités résidentielles en tout genre, qui leur procurent un "revenu psychique" : agrément de l'environnement, moindre durée du navettage, moindre stress, plus grande facilité d'accès à la propriété, meilleures conditions de logement, ensoleillement, possibilités de loisirs sportifs et culturels... Il s'avère que les préférences personnelles des chefs d'entreprise sont loin d'être un élément négligeable, surtout pour les petites et moyennes entreprises. Une enquête toute récente menée sur les zones d'activités de l'arrondissement de Saint-Malo montre que cet attrait des lieux joue aussi bien pour les petites entreprises locales que pour les sociétés extra-régionales, parfois à la recherche d'un siège social à la fois prestigieux et peu coûteux. Les villes de la France atlantique offrent ainsi la possibilité de reproduire à moindre coût et dans de meilleures conditions certains des atouts des régions urbaines mégapolitaines : le polycentrisme et l'appartenance de certains espaces à deux aires d'attraction urbaine favorisée par un desserrement poussé de l'emploi et de la résidence, la mobilité des ménages, la préserva-

tion d'espaces non urbanisés autrement plus vastes que de simples coupures vertes, l'attention à un patrimoine valorisable.

Si l'Ouest échappe aux pollutions atmosphériques d'origine industrielle ou automobiles, elle doit en revanche s'efforcer d'améliorer ses résultats écologiques en matière agricole et adopter complètement un modèle extensif de style britannique qui garantit équilibre hydrologique et pédologique à défaut de fournir autant d'emplois. Pour les zones rurales à faible production, où l'espace est la principale ressource, le besoin de terres d'épandage doit être concilié avec la vocation récréative. Les deux finalités ne sont pas contradictoires, car la protection de l'environnement est créatrice d'emplois.

Les dernières décennies ont été pour les régions atlantiques celles d'un développement fonctionnel, de type productiviste, privilégiant l'efficacité, la réussite individuelle, l'exploitation des ressources naturelles, la satisfaction de besoins quantitatifs et matériels par mise à niveau de l'équipement des entreprises, des collectivités locales et des ménages. Mais la période qui s'achève a doté la façade d'outils propres à assurer l'évolution vers un autre paradigme, celui d'un développement territorial qualitatif et immatériel fondé sur de nouvelles valeurs : solidarité, organisation décentralisée donnant la priorité à l'organisation à petite échelle, souci de l'intérêt collectif, autonomie, dispersion, développement par le bas, polycentrisme, relativisme culturel, reconnaissance des limites de la science, développement durable, qualification des emplois, qualité de productions à plus forte valeur ajoutée, préservation des atouts écologiques. C'est à ce niveau toutefois que l'on observe les différences internes les plus fortes à l'intérieur de la façade atlantique, car dans les pays les plus pauvres, la satisfaction de besoins matériels reste encore l'objectif premier.

Figure 1
Le privilège de la distance-temps dans les régions centrales

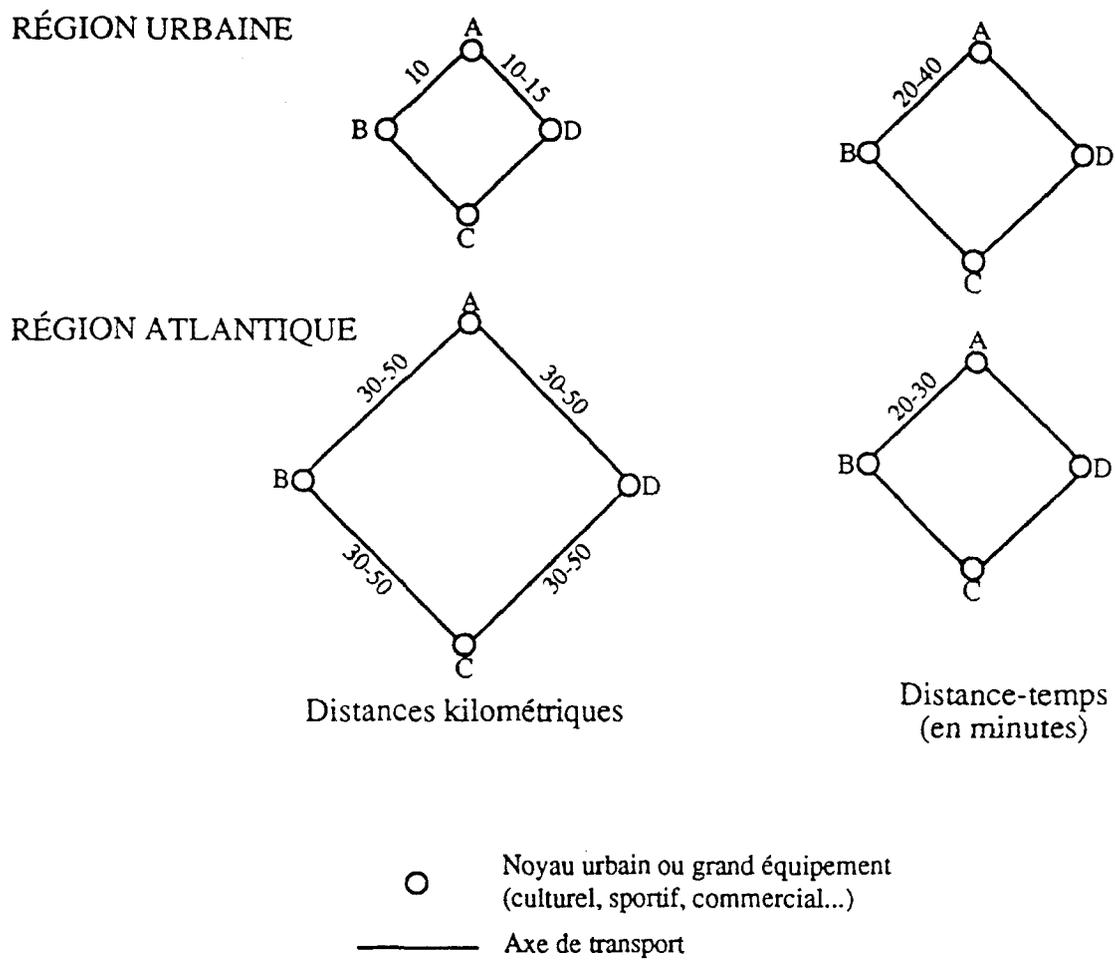
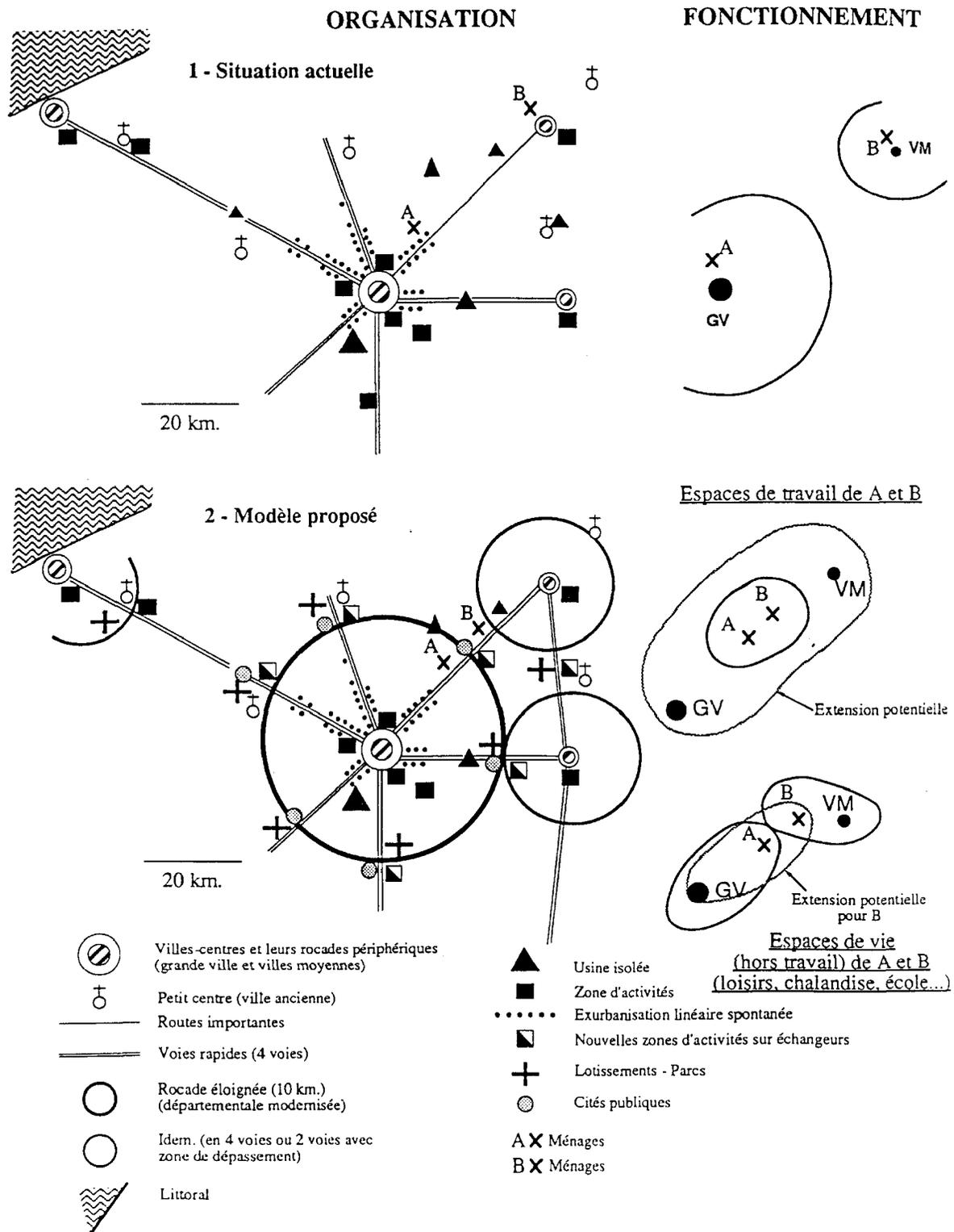
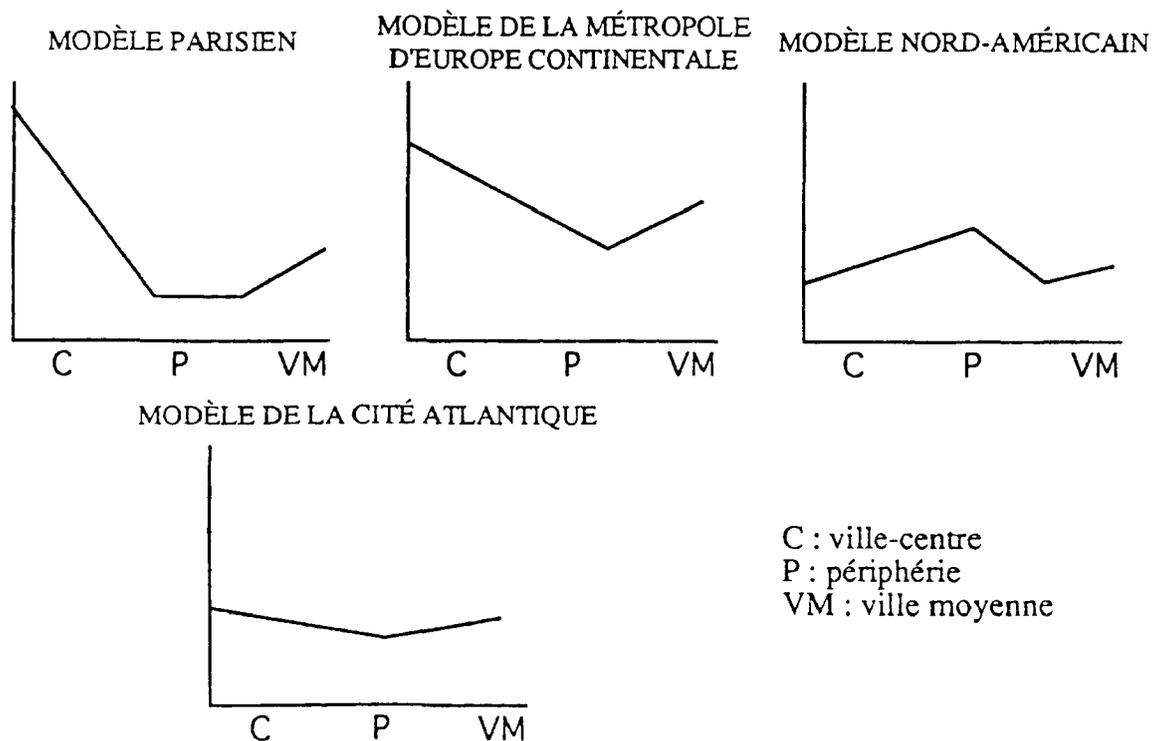


Figure 2
Un modèle d'organisation spatiale en Pays Atlantique



Conception : Rémy Allain, Guy Baudelle
Réalisation : Luc Briend Group, URA 915, Rennes II

Figure 3
Le gradient social selon la distance au centre



Conception : Rémy Allain, Guy Baudelle
Réalisation : Luc Briend Group, URA 915, Rennes II

L'environnement et le territoire à l'horizon 2010 : une image tendancielle ("au fil de l'eau")

Jacques Theys,
responsable du Centre de Prospective et de Veille Scientifique

Au cours du demi-siècle qui vient de s'écouler, le territoire français a connu ce qui apparaîtra peut-être comme la transformation la plus profonde de son histoire.

A moitié rurale en 1945, la France est devenue aux trois quarts urbaine. Le PNB a été multiplié par cinq. Le pays s'est équipé, remembré, modernisé. Les mines, qui symbolisaient l'industrie ont pratiquement disparu. Les banlieues sont devenues le cadre de vie d'une majorité de la population - rendant banal un urbanisme "à l'américaine" fait de lotissements ou de grands ensembles, de supermarchés, de rocades ou de parkings... L'économie, enfin, s'est ouverte sur l'ensemble du monde.

Que dans un tel contexte se soit - presque en même temps - affirmée l'urgence d'une politique d'aménagement du territoire puis d'environnement ne peut, rétrospectivement, nous étonner.

Or tout permet de penser qu'**une autre rupture de même ampleur est probablement en train de se produire.**

Avec la mondialisation des économies et l'essor des technologies de l'information nous sommes entrés dans une nouvelle "révolution socio-économique" qui "apparaît d'ores et déjà aussi importante et radicale que celles qui l'ont précédé". Cette fois-ci, ce n'est pas seulement une nouvelle configuration du territoire qui se dessine, mais peut-être une remise en cause de la notion de territoire elle-même : comme le suggère Pierre Lévy, ne sommes-nous pas en effet en train de passer de l'espace matériel - géométrique et clos - des territoires nationaux ou régionaux à l'espace immatériel et ouvert du savoir, des réseaux, de la planète "nomade" ?

■ *C'est dans cette perspective de mutation radicale des techniques, de l'économie, de la société - et finalement de la géographie - qu'un groupe de travail réuni à l'instigation de la DATAR et du Ministère de l'Environnement⁽¹⁾ a entrepris en 1995-1996 de faire une analyse prospective des relations environnement - aménagement du territoire.*

Pour mieux mettre en évidence les ruptures envisageables au cours du prochain siècle le groupe s'est, dans un premier temps attaché à construire une image "au fil de l'eau" du territoire français. Plusieurs des tendances évoquées dans d'autres contributions à ce numéro de Technique - Territoire et Société y sont rassemblées et mises en cohérence. C'est pourquoi il nous a semblé utile d'en faire ici une présentation sommaire.

■ Un simple croisement de données démographiques et économiques relativement connues et stabilisées permet en effet de dessiner une image au "fil de l'eau" du territoire français qui se résume très grossièrement à trois traits majeurs :

- des hommes et des activités se concentrant toujours plus fortement sur des espaces plus restreints ; avec une fracture, allant en s'élargissant, entre espaces en développement et espaces marginalisés ;
- des territoires plus éclatés ;
- des régulations publiques affaiblies - s'accompagnant d'une extension des conflits dans les zones les plus convoitées.

⁽¹⁾ Ce groupe animé par René Passet et Jacques Theys a publié ses travaux dans un livre intitulé *Héritiers du futur* (Editions de l'aube, 1996).

Sans doute en résultera-t-il de nouveaux risques pour l'environnement ; mais ceux-ci doivent être mis en perspective :

- l'image tendancielle apparaît comme très différente selon qu'on se situe à l'échelle nationale, à celle des régions ou à celle de l'Europe ;
- la "Société de l'immatériel" ouvrira aussi de nouvelles opportunités qui, si elles sont saisies, permettront de contrebalancer significativement les effets de ce scénario au "fil de l'eau"

1. Une France des archipels ou les effets de la polarisation

• Comme on l'a déjà dit, la tendance à la concentration des hommes et des activités s'inscrit, en France, dans un mouvement plus que séculaire. Elle devrait cependant s'accélérer dans les vingt prochaines années, "tirée", par des logiques multiples et en fait très différentes : polarisation, sur la Région Parisienne (qui pourrait approcher les 15 millions d'habitants en 2015-2020, absorbant à elle seule plus du tiers de la croissance démographique française) ; mais aussi polarisation sur les villes-

métropoles (Lyon, Lille, Marseille...) ; sur le Sud de la France (héliotropisme) ; sur les vallées et le littoral ; et, de manière plus incertaine, autour des grands "nœuds" de communication. Concentration aussi, de l'agriculture sur les régions les plus productives (le Bassin Parisien, certaines zones de l'Ouest ou du Sud-Ouest...), avec la perspective de moins de 500 000 exploitations agricoles en 2010.

• Ces tendances ne sont pas propres à la France. Ce qui caractérise en revanche notre pays, au même titre que l'Espagne ou l'Italie, c'est la cassure très nette, qui risque très probablement de s'élargir, entre les 30 % du territoire qui connaissent un développement rapide et les 45 % dont la population décroît (voir le tableau 1). Cela pourrait ne pas avoir de conséquences graves pour l'environnement, et même présenter quelques avantages, s'il ne se trouvait pas, par ailleurs, que les régions en forte croissance sont soit déjà très saturées (comme l'est la Région Parisienne ou la couloir Rhodanien), soit écologiquement très riches (comme le Sud-Est de la France, les vallées ou le littoral). Et si, face aux risques d'abandon des terres par l'agriculture, nous avons su, comme d'autres pays Européens, inventer un mode de gestion en bien commun des espaces naturels - ce qui n'est pas le cas.

Tableau 1
Répartition spatiale des variations annuelles de la population européenne pendant les années 1980

		% du territoire où la variation annuelle de la population s'est située dans l'intervalle				
		< - 1 %	- 1 %-0	0-0,5 %	0,5-1,5 %	> 1,5 %
Données de niveau NUTS 5						
Belgique	(1981-1991)	0,0	21,8	36,2	37,6	4,4
Danemark	(1981-1991)	2,1	45,4	37,5	14,2	0,8
Espagne	(1981-1991)	46,0	24,2	10,6	10,9	8,3
France	(1982-1990)	23,1	19,0	10,8	18,2	28,9
Italie	(1981-1991)	14,1	39,1	24,1	18,1	4,6
Luxembourg	(1981-1991)	0,3	9,9	16,4	50,9	22,5
Portugal	(1981-1991)	38,7	35,5	11,8	10,2	3,8
Données de niveau NUTS 3						
Allemagne	(1980-1990)	0,0	9,8	38,9	50,9	0,4
Grèce	(1980-1990)	1,4	16,6	40,5	41,5	0,0
Pays-Bas	(1980-1990)	1,9	12,1	34,2	47,6	4,2
Royaume-Uni	(1980-1990)	0,0	15,6	35,7	48,7	0,0

Note : Les chiffres de l'Allemagne excluent les nouveaux Länder. Il n'existe pas de données régionales pour l'Irlande.

Source : Europe 2000 + – Coopération pour l'aménagement du territoire européen – Commission Européenne, Décembre 1994

• Plutôt que de “territoire à deux vitesses”, il faudrait mieux d’ailleurs, parler de **“territoire à trois vitesses”** ; en ajoutant à la partition précédente toutes les zones qui doivent faire face à une dissociation durable entre activité et démographie – depuis les banlieues sans emploi ou les villes dortoirs jusqu’aux villages à fort tourisme saisonnier ou aux régions d’agriculture très intensive : car c’est probablement dans cet “entre deux” que les problèmes d’environnement, comme ceux liés à l’emploi, à l’isolement ou à la ségrégation, pourraient être à l’avenir les plus difficiles à maîtriser.

Il ne faut pas, en effet, écarter le risque qu’une fonctionnalisation progressive de l’espace ne conduise à la formation “d’espaces dépotoirs” cumulant des revenus fiscaux faibles, un cadre de vie dégradé et une ségrégation sociale ou ethnique accentuée.

2. L’éclatement des territoires

• La tendance à la concentration n’est pas contradictoire avec une seconde évolution, beaucoup plus liée à la “société de l’immatériel” et qui, elle, est loin d’avoir produit tous ses effets : l’éclatement des territoires.

L’illustration par excellence de cette notion de “territoire éclaté” est celle du modèle d’agglomération à l’américaine qui cumule une très forte extensification urbaine (la “suburbia”) la juxtaposition de quartiers riches et de ghettos, et l’absence de transports collectifs. Or le prolongement actuel des tendances laisse penser que l’on va effectivement vers ce type de modèle avec des agglomérations qui s’étendent dans un rayon de 30 à 50 kilomètres, un nouveau doublement, prévisible d’ici vingt ans, des distances habitat-travail, et un usage, “captif” ou non, mais croissant de la voiture individuelle comme mode dominant de déplacement. On constate, par exemple, que la Région Parisienne se développe désormais au-delà de sa ceinture verte, au sud de l’Oise (avec chaque jour 300 000 personnes qui viennent travailler de l’extérieur de l’Ile-de-France). Mais “l’éclatement des territoires” renvoie aussi à toute une série d’autres phénomènes comme la suppression des frontières européennes, l’accroissement de la mobilité⁽²⁾, le passage d’un système hiérarchisé de ville à un système en réseaux, l’appartenance et

⁽²⁾ Les travaux les plus récents réalisés, notamment par le Laboratoire d’Etudes des transports mettent en évidence une forte élasticité des transports routiers de marchandises par rapport au taux de croissance.

l’identification multiple à plusieurs territoires différents, la remise en cause des solidarités supra communales, la globalisation ou le passage à la société de communication généralisée...

• Là encore il s’agit d’un mouvement universel général. Mais ce mouvement est sans aucun doute favorisé, en France, par des dispositions financières tout à fait spécifiques (la priorité donnée au logement neuf par rapport à la réhabilitation, le mode de financement des infrastructures...) ou par des données institutionnelles héritées de notre histoire (la difficulté, par exemple, de mettre en place des structures intercommunales adaptées).

Nous pourrions donc, à l’avenir, cumuler les inconvénients de la concentration dans une dizaine de “métropoles” et la dispersion de l’habitat urbain autour de ces quelques centres (voir le tableau 2).

3. Des régulations publiques affaiblies s’accompagnant de risques accrus de conflits

La perspective d’un éclatement des territoires (Bertrand Badie parle même de “fin des territoires”) n’est sans doute pas sans rapport avec une troisième évolution prévisible: l’affaiblissement des régulations territoriales publiques.

La nation française s’est construite sur l’image d’un territoire conçu comme une unité homogène, avec un Etat présent sur tout l’espace ; l’égalité de traitement des citoyens ; un réseau hiérarchisé de régions, départements, villes, villages et hameaux ; un certain équilibre, maintenu, entre villes et campagnes...

Cette conception unificatrice a déjà été sensiblement bouleversée dans les années 80 par la décentralisation. Elle devrait l’être encore plus profondément dans les décennies à venir par tout une série de facteurs allant dans le sens d’un affaiblissement des régulations publiques : l’impossibilité, compte tenu de la démographie, de maintenir sur tout le territoire des services publics suffisants, les pressions européennes à la dérégulation (notamment dans les transports et l’énergie), la réduction des moyens financiers de l’Etat, la difficulté croissante à définir ce qui pourrait être un intérêt général commun...

• “Sans doute faut-il se garder d’en tirer des conclusions hâtives pour l’environnement. D’abord, l’affirmation d’un droit à la différence, à la diversité et

Tableau 2
Territoire et environnement : quelques tendances d'évolution sur vingt ans (estimation 1990-2010)

1. Croissance supérieure à 10 %	
Congestion	+ 200 %
Transports aériens de voyageurs	+ 150 à 200 %
Déchets nucléaires cumulés	+ 170 %
Friches	+ 100 à 200 %
Activités de service	+ 120 %
Circulation sur les autoroutes	+ 100 %
Nombre de journées touristiques	+ 100 %
2. Croissance supérieure à 50 %	
Circulation automobile	+ 80 à 100 %
Emission de CO ₂ par les transports	+ 90 %
Transports routiers de marchandises	+ 50 à 100 %
Fréquentation touristique	+ 40 à 80 %
Longueur du réseau autoroutier	+ 50 à 80 %
Longueur des lignes électriques	+ 80 %
Emissions d'oxyde d'azote	+ 50 à 60 %
3. Croissance supérieure à 5 %	
Production de déchets ménagers	+ 50 %
Construction de logements	+ 50 %
Superficies artificialisées (bâties)	+ 30 à 50 %
Espaces de faible densité	+ 40 à 50 %
Production de biens intermédiaires	+ 40 %
Population périurbaine	+ 20 à 30 %
Population de l'Ile-de-France	+ 15 à 25 %
Consommation d'énergie	+ 25 à 35 %
Population totale	+ 5 à 10 %
Exposition au bruit (> 65dB)	+ 0 à 25 %
4. Décroissance	
Pollution domestique de l'eau	- 10 %
Intensité énergétique	- 25 %
Population rurale/population urbaine	- 30 %
Partie naturelle du littoral	- 15 à 30 %
Surface agricole utile	- 30 à 40 %
Emissions de monoxyde de carbone	- 50 %
Nombre d'actifs agricoles	- 50 à 60 %

Source : J. Theys pour la DATAR

à l'autonomie doit aussi être considérée comme une avancée positive. Ensuite, il est peu probable que le dispositif qui assure la protection des espaces écologiques les plus remarquables soit, de son côté, remis en cause : il devrait même être renforcé par l'application des directives européennes récentes (Directive Habitat...) ou par celles des lois, également récentes, sur l'environnement et sur l'Aménagement du territoire. Enfin d'autres mécanismes de régulation sont envisageables – avec, par exemple, un aménagement du droit de propriété ou de la fiscalité locale et un développement des accords contractuels.

- On peut néanmoins être légitimement préoccupé par trois des conséquences prévisibles de cet affaiblissement des régulations territoriales :

- il risque d'abord d'être de plus en plus difficile d'assurer à l'avenir une gestion minimale de l'espace et un développement durable dans les zones les plus exposées à la marginalisation (friches industrielles, banlieues isolées, espaces ruraux en voie de dévitalisation...);

- on verra sans doute se développer des **conflits** sans solution **dans les zones les plus convoitées** ; risque d'autant plus probable que la tendance à la polarisation, l'explosion de la mobilité, et le phénomène de "multi territorialisation" (identification de chaque individu à plusieurs territoires à la fois) attiseront sensiblement la concurrence sur ces zones (les 30 % évoqués précédemment).

- Il est à craindre enfin, que le coût des politiques futures de l'environnement (eau, air, déchets, etc.) ne soit en France sensiblement accru par la complexité et l'émiettement des structures institutionnelles et la difficulté croissante à assurer leur coordination.

4. Une question de perspective

La vision "au fil de l'eau" que l'on peut avoir de la géographie de l'environnement à l'échelle nationale est donc celle d'un pays fortement déséquilibré, avec des "métropoles" reliées par un réseau à grandes mailles, de larges territoires "la dérive" (anciennes régions industrielles, banlieues enclavées, friches agricoles, ...) un axe Nord-Sud saturé, un archipel de zones protégées très inégalement réparties sur l'ensemble de l'espace, une accentuation des risques naturels ou climatiques...

Vue des régions ou de l'Europe la perspective est néanmoins très différente. Ce qui domine, à ces deux échelles, c'est la diversité de l'espace français et le caractère encore relativement satisfaisant de notre situation par rapport au développement non durable d'une partie de l'Europe (voir l'encart suivant) – avec sans doute une exception : l'agglomération parisienne.

Dans une perspective européenne la question est donc moins celle de l'exposition à des risques intolérables que celle de l'utilisation des ressources dont nous disposons encore aujourd'hui : saurons nous éviter que certaines régions, relativement vides, deviennent des lieux de transit ou de stockage des déchets pour l'ensemble de l'Europe ? Allons-nous valoriser, comme un élément positif dans la compétition économique, ce qui est encore un des patrimoines les plus riches à l'échelle du continent ? Comment pourrions-nous contribuer à un rééquilibrage "écologique" du territoire européen ? Comme on le voit, toutes ces questions nous entraînent dans une autre perspective ; et peut être l'enjeu majeur des années à venir sera t-il de réussir à articuler cette multiplicité des enjeux et des échelles dans une même politique globale.

LES TENDANCES NON DURABLES DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EUROPÉEN

1. Si l'on définit le développement durable comme un développement qui assure les conditions à long terme de sa reproduction et concilie la satisfaction des besoins des générations futures, on peut alors craindre que les tendances qui se dessinent au niveau du territoire européen conduisent à un développement non durable de l'Europe.

Plusieurs raisons peuvent être invoquées : la vulnérabilité et la saturation croissante des régions "métropolitaines centrales" ; le déséquilibre emploi-activité, notamment dans l'agriculture ; l'éclatement des grandes villes ; les conflits d'usages croissants sur le littoral et les grandes vallées (notamment alpines) ; le "décrochage" économique et le risque de désertification d'une partie importante des régions périphériques ; la dissociation, qui s'accroît, entre dynamique démographique et dynamique économique ; et enfin la difficulté à construire, à l'échelle européenne, une véritable politique "d'infrastructures écologiques".

Certes la politique européenne et celle des Etats ont permis, dans les dix dernières années, de limiter ces tensions : les écarts entre les dix régions les plus riches et les dix régions les plus pauvres se sont, par exemple, relativement peu accrus pendant cette période. Mais une grande partie des tendances à la concentration et à la métropolisation qui se dessinent à l'échelle du territoire européen n'ont pas encore produit leurs effets : les déséquilibres évoqués précédemment risquent donc d'apparaître avec plus de force dans les vingt prochaines années. Ils ne pourront, en tout cas, être maîtrisés, qu'à des coûts croissants.

2. Pour illustrer ces problèmes de développement durable à l'échelle européenne, une analyse fine au niveau régional ou des grands systèmes politiques (grands fleuves, massifs montagneux, mers fermées...) serait nécessaire. On se limitera ici, à quelques constats généraux :

- a) Aujourd'hui 70 % de la production européenne est réalisée sur 30 % de l'espace. **Il n'est pas impossible que dans vingt ans les trois quarts de la richesse produite en Europe le soit sur un quart du territoire.** Cette concentration risque de créer à long terme des tensions importantes, dans la politique des régions où elle se situe : les Pays-Bas et la Plaine du Pô au Nord et au Sud de la zone "métropolitaine", sont des régions très vulnérables et cumulent des pressions écologiques multiples et extrêmement élevées (pression que la Hollande ne supporte qu'en acceptant de consacrer 3 % de son PIB à l'environnement). L'extension continue de Londres et de la Région Parisienne se fait avec des coûts sociaux et en infrastructures fortement croissants.

La Rhénanie Westphalie ne parvient pas à effacer les séquelles de son industrialisation passée. Certes, le coeur de cette région métropolitaine, situé dans l'arc alpin (Bade Wurtemberg, Bavière, Hesse, Alsace,...) a réussi à préserver un certain équilibre entre développement économique, protection des écosystèmes et qualité du cadre de vie. Mais la pression simultanée des transports, du tourisme et de l'industrie crée des tensions à l'évidence de plus en plus difficiles à gérer (voir les conflits sur les infrastructures).

Qui dit concentration dit aussi coût croissant des encombrements : un rapport récent de la CEE évalue à 100 milliards d'écus (700 milliards de francs) le coût en énergie et en temps perdu lié à l'aggravation de ces encombrements en Europe – essentiellement dans la région "centrale".

- b) Une autre source de déséquilibre existe dans le domaine du développement agricole. Sur les 8 millions d'emplois agricoles de la Communauté, 75 % se trouvent dans les régions du sud de l'Europe. Or les terres les plus productives se trouvent dans les régions du nord (Région Parisienne, Pays-Bas, Danemark, une partie de l'Allemagne, peut-être demain les anciens pays socialistes). Le développement de l'agriculture "hors sol" conduit à une concentration des élevages sur des parties de plus en plus limitées du territoire (25 % des élevages bovins, de volailles ou de porcs sont concentrés sur moins de 4 % de l'espace européen) et accentue la déconnexion entre les emplois, le foncier et la production.



●●● (suite)

Le risque d'effondrement de l'agriculture dans les régions Sud de l'Europe – où elle représente encore de 15 à 30 % des emplois – ne fera, s'il se matérialise, qu'accentuer les problèmes de chômage aigus que connaissent déjà les pays concernés (Espagne, Portugal, Grèce, Sud de l'Italie). Or ce risque est d'autant moins hypothétique qu'aux raisons économiques et démographiques s'ajoutent, aujourd'hui, les conséquences d'une attention insuffisante portée à l'entretien de facteurs de production aussi importants que l'eau et le sol.

c) Les formes prises par le développement urbain sont aussi sources de déséquilibres importants à long terme. La tendance actuelle conduit à cumuler les inconvénients de la concentration dans les métropoles et de la dispersion de l'habitat urbain autour de ces centres.

Le modèle de "ville éclatée" qui s'impose en Europe s'accompagne d'un fort accroissement de la ségrégation et des inégalités à l'intérieur des agglomérations et d'une aggravation, quasiment insoluble des problèmes de transport (l'extension des villes dans un rayon de 30-50 kilomètres rend la mise en place de systèmes de transports collectifs efficaces quasiment impossible).

Cela explique que les pronostics faits aujourd'hui sur la capacité des pays européens à maîtriser les problèmes d'environnement liés aux transports (en particulier l'effet de serre) soient généralement pessimistes (voir sur ce point le rapport récent publié par la Commission Européenne).

d) L'existence et l'accroissement des inégalités spatiales est en conclusion, un des facteurs majeurs de "non durabilité" du développement en Europe, ou, en tout cas, de risque de non durabilité.

Globalement, l'Europe n'est pas comparable au Japon ou à certaines régions du sud de l'Asie (Bangladesh, Ile de Java...). L'entrée de la Finlande, de l'Autriche et de la Suède va sensiblement accroître ses ressources en espace, en forêts, en eau et pousser vers le haut les exigences en matière d'environnement. S'il y a problème c'est en raison de la concentration sur les mêmes territoires de l'ensemble des activités : agricoles, industrielles touristiques, financières, de service, ainsi que de grandes infrastructures. La région alpine illustre bien les tensions liées à cette accumulation – comme les vallées du Rhin ou du RhÔne ou le littoral Nord méditerranéen.

Inversement se pose la question du développement futur et des fonctions des régions les moins denses : zones naturelles, de stockage des déchets, de production d'énergies renouvelables, de tourisme diffus... ? Aucune solution n'est convaincante.

Plus de 90 % du tourisme européen est un tourisme très concentré (tourisme d'hiver dans les régions alpines, tourisme d'été sur le littoral méditerranéen où l'on prévoit que le nombre de touristes devrait passer en 20 ans de 100 à 160 millions). Là encore, il entre en conflit avec d'autres activités – dans des zones où en général se pose des problèmes d'espace.

Il reste à imaginer pour l'Europe des formes de développement qui mettraient en concurrence plusieurs pôles, ouverts sur le reste de l'Europe ou du Monde – alors que tout concourt aujourd'hui à renforcer la polarisation

Source : J. Theys, 1994

Vers un schéma européen d'aménagement du territoire

F. Damette,
professeur à l'Université de Paris I

J'ai la lourde charge de vous parler d'Europe à une heure qui est bientôt celle de la pause. Le champ de mon intervention est considérable : le thème européen est en principe dans le sous-titre de cette rencontre. Le titre proposé dans notre programme est : "Vers un schéma d'aménagement du territoire européen". La vraie question, si on ajoute un verbe, est plutôt : "Peut-on aller vers un schéma d'aménagement de l'espace européen ? Si oui, à quelles conditions et avec quelles méthodes ?

Questions de vocabulaire

Je voudrais commencer par un problème de vocabulaire. Dans ce domaine, le vocabulaire joue un rôle important. Si la question est : "Peut-on aller vers un schéma d'aménagement européen ?", je réponds d'emblée : "non, c'est exclus". L'Europe n'est pas un territoire. Un territoire se définit par rapport à une communauté, une société, une société intégrée où il existe une citoyenneté. Or, la citoyenneté européenne est en projet. Elle n'existe pas pour l'instant. Je crois que le terme de territoire ne peut être utilisé au plan européen et ceci ne doit pas être compris comme une simple querelle de mots. C'est une véritable querelle de fond. D'ailleurs, ce qui est en préparation au plan européen, ce n'est pas un schéma d'aménagement du territoire, c'est un schéma directeur de l'espace communautaire. Je crois que nous, Français, avons à réfléchir à ces problèmes. Nous avons tendance à considérer que nos concepts et notre vocabulaire ont, par définition, valeur universelle. S'ils sont français, ils sont bons pour tout le monde, voilà ce que nous pen-

sons. C'est inexact. Le terme de territoire n'est pas applicable pour tout le monde. Nos voisins allemands – et je vais, comme Jean-Louis Guigou tout à l'heure, largement me référer au modèle allemand – utilisent deux termes qu'ils ne confondent pas : "landeskunde" et "raumordnung" et le BFLR est bien le service d'études de la connaissance du land, du terrain, du territoire et d'autre part le "raumordnung", l'organisation de l'espace. Or, en France, nous avons tendance à confondre et à mélanger allègrement espace et territoire. Ce n'est pas simplement une question de mots, il y a des enjeux derrière. Quel est l'enjeu ? C'est tout simplement le rôle de l'Etat. Un territoire est un territoire social qui se définit comme étant intimement lié à une communauté, une formation sociale. Si on prétend organiser, aménager le territoire, en fait, on prétend agir sur la société, organiser la société. Alors que dans la formule allemande qui me paraît nettement préférable, la formule de "raumordnung", c'est bien l'espace qu'on organise ; et l'espace, c'est celui dont nous parlait excellemment tout à l'heure notre collègue Bonnafous, c'est l'espace des transports, l'espace technique, économique, etc. Et ce n'est pas la même chose d'organiser un espace technique ou économique ou de prétendre organiser un espace social, c'est-à-dire organiser la société elle-même. Je pense que dès le départ, nous Français, nous abordons ces problèmes-là avec une confusion redoutable. Ceci dit, si je parle non pas d'aménagement du territoire, mais de schéma directeur de l'espace communautaire, nous avons dans ce domaine une certaine expérience en tout cas la DATAR, puisque c'est elle qui a été chargée de piloter, comme il est normal,

les opérations du SDEC au cours de la présidence française.

Ça a été une expérience très intéressante, en particulier, je le cite encore, avec Jean-Louis Guigou (et François Wellhof). Il s'est passé des choses importantes dans ce domaine-là. Peut-on aller et comment vers un schéma directeur de l'espace communautaire ? Là, je répondrais "oui", mais comme dit l'autre, "oui, mais". Oui, mais à condition que beaucoup de conditions soient remplies, qui ne le sont pas actuellement. Ces conditions sont lourdes. Quel est l'état des lieux ? Des gouffres, des écarts considérables qu'il faudra arriver à combler et à franchir.

Une absence presque totale de connaissance et de culture de l'Europe

Le premier gouffre est celui qui existe entre la réalité et l'intégration européenne et la connaissance que nous avons de l'Europe. Nous sommes dans un état d'ignorance effrayant en ce qui concerne l'Europe. Nous n'avons pas de données statistiques fiables, comparables. Nous ne sommes pas en mesure aujourd'hui de faire une comparaison rigoureuse entre Paris et Londres, entre Lyon et Munich, entre Marseille et Barcelone. Nous avons des données statistiques rigoureusement incompatibles, conçues selon des données radicalement différentes. Chacun fait ses recensements à sa manière et selon ses propres concepts nationaux. Et nous sommes très loin d'avoir l'amorce d'une harmonisation dans ce domaine. La connaissance européenne est à un niveau dérisoire, quasi nul. Chaque pays vit sur sa tradition culturelle nationale et nationaliste. Et nous sommes très bien placés dans ce domaine-là. Nous ne sommes pas les seuls : tout le monde est logé à cette enseigne. Mais nous voyons bien que nos cultures sont des cultures nationalistes, en particulier, dans le domaine clé qui est celui de la géographie. Quelle est la vision que les Français ont de la France ? C'est la vision de la carte de l'hexagone ! Que devient l'Escault une fois qu'on a passé la frontière belge ? Eh bien ! il disparaît ; il n'existe plus. Qu'est le Rhône en amont de la frontière suisse ? Il y a le lac de Genève et puis après il disparaît dans la nature... Et ceci n'est qu'un aspect mineur. Ce qui est bien plus grave encore, c'est qu'il n'y a pas de culture européenne en matière historique parce qu'on ne peut pas séparer le territoire de l'histoire. En matière historique, chaque petit Européen a appris sa petite histoire nationaliste. Que savent les écoliers Français sur la guerre de Trente ans ? Eh bien, ils savent que la

France a remporté de grandes victoires, que Monsieur de Turenne a passé le Rhin et que ça s'est terminé par les traités de Westphalie qui nous ont permis de mettre le pied en Alsace, en Franche-Comté, etc. Mais les petits Français ne savent pas qu'à l'occasion de la guerre de Trente ans, l'espace germanique est passé de 16 à 8 millions d'habitants dans cette affaire. La moitié des Allemands ont été massacrés. L'espace allemand a connu une régression sociale et politique considérable qui lui a fait prendre un siècle de retard dans son évolution historique par rapport au reste de l'Europe. Il n'y a pas d'histoire de la réalité européenne et le niveau d'ignorance dans lequel les peuples sont les uns à l'égard des autres est absolument effarant. Je dirais que ce n'est pas seulement au niveau des peuples. Je n'accuse pas évidemment les peuples. Je dis que c'est tout le système de connaissance qui est nationaliste et en particulier je prêche – ou je prêche à l'envers peut-être – pour ma discipline, mais en géographie, nous sommes toujours sur la grande tradition qui est une tradition d'enfermement national. Les autres, nous les voyons toujours comme les autres. Et, les autres, je dirais même, sont même plus ou moins dangereux. Ceci se maintient extrêmement fortement. Il y a un gouffre de connaissance qu'on a peine à imaginer à propos de l'Europe. Nous n'avons pas de vision européenne de l'Europe. Nous n'avons que des bouts de visions nationalistes. Il n'y a pas d'ouvrage de référence permettant de dire : quelqu'un a aujourd'hui une image cohérente de l'ensemble européen.

Le déficit institutionnel européen et ses conséquences

Le deuxième gouffre que je voudrais signaler – il est peut-être plus voyant encore – c'est le gouffre politique. Il y a un écart monstrueux entre l'Europe économique et l'Europe politique pour appeler les choses par leur nom. L'Europe politique est inexistante. La meilleure preuve par exemple est la manière d'élaborer le schéma directeur de l'espace communautaire. Il a été élaboré, mais pour le faire avancer, il a fallu que les Etats prennent l'affaire en main. La France a joué fortement dans ce sens et elle a eu raison. Mais le problème est que la machine bruxelloise est rigoureusement incapable de faire avancer un tel dossier. Or, si la machine bruxelloise est incapable de faire avancer l'organisation de l'espace communautaire, ça pose un problème de fond. Comment se fait-il ? Il y a des gens compétents. Il y a de la matière grise à Bruxelles, mais il faut bien voir qu'en matière territoriale, comme en bien d'autres domaines d'ailleurs, la machine qui s'est mise en place à

Bruxelles est une extraordinaire machine à ne pas penser, une extraordinaire machine à bloquer toute réflexion. Et je précise tout de suite que mon propos, s'il est sévère et critique, n'a rien d'anti-européen. Si la machine bruxelloise est une machine à ne pas penser, ce ne sont pas les hommes qui sont en cause, ni l'unité européenne. C'est tout simplement parce que nous avons mis en place à Bruxelles une espèce de coopérative inter-étatique où chacun contrôle étroitement et marque son voisin. La machine bruxelloise est une bureaucratie internationale qui a été mise en place par les Etats afin d'éviter qu'elle puisse aller trop loin. Le résultat, c'est qu'aujourd'hui, en Europe, il n'y a pas de véritable instance pour penser au-delà du sujet qui nous occupe à des questions encore plus graves. Il faut bien voir que cette construction européenne me paraît ressembler à la situation qui paraissait régner sur la Terre à la fin du crétacé, à savoir l'époque des dinosaures. La machine européenne tient du dinosaure. C'est une réalité considérable : il y a une distorsion massive entre son poids et sa capacité intellectuelle. Cette capacité, encore une fois, je le répète, ne tient pas au nombre et à la qualité des fonctionnaires. Elle tient au fait que la machine bruxelloise fonctionne – et les Etats le veulent ainsi – avec un double système de quotas : nationaux et politiques. Quand vous structurez une administration avec un double système de quotas, vous aboutissez forcément au blocage. Ça ne peut pas avancer dans ces conditions. Autrement dit, il y a des conditions de mise en œuvre d'une politique européenne très lourdes. Je crois que nous sommes aussi en déficit dans un autre domaine : celui de nos représentations du territoire européen.

France et Allemagne : deux visions très différentes du territoire européen

Il y a une idée assez répandue aujourd'hui, et déjà depuis pas mal de temps, une idée que nous devons à des hommes politiques bien connus : au cœur de l'Europe, il y a d'abord le problème des rapports entre la France et l'Allemagne. Il est donc intéressant de voir comment, du côté allemand et français, on aborde les problèmes d'aménagement et les problèmes européens. Ce qui me frappe, c'est la remarquable symétrie entre l'approche allemande et l'approche française des problèmes territoriaux. Les Allemands ont une vision de l'Europe. Culturellement, les Allemands ont l'Europe dans leur perspective parce qu'il y a belle lurette qu'ils disposent d'un concept qui, certes, a été occulté les quarante dernières années, mais qui fait partie de la culture profonde germanique : le concept de *MittelEuropa*. Dans la tradition géographique alle-

mande, on définit l'Allemagne comme le cœur, comme le *Hertzland* de la *MittelEuropa*. Et ce concept de *MittelEuropa* est, par définition, européen. Donc les Allemands se situent d'emblée dans une perspective spatiale européenne, dont il faut rajouter, évidemment, qu'elle est très germanocentrée. Si l'Allemagne est le cœur de la *MittelEuropa* et que, par définition même, comme son nom l'indique, la *MittelEuropa* est le cœur de l'Europe, le pays des corridors, le pays des diagonales, le pays où tous les flux de trafic se croisent, il est évident que l'Allemagne est le centre de l'Europe dans cette vision-là. En ce qui concerne les Allemands, je rajouterais que leur approche du territoire a quelque chose d'assez singulier et d'assez intéressant, c'est que très officiellement les autorités allemandes sont très satisfaites de leur territoire. Le discours territorial allemand est un discours qui n'hésite pas à recourir à l'auto-satisfaction et à s'ériger comme modèle en considérant qu'ils ont résolu tous les problèmes. Non seulement ils ont résolu les problèmes, mais ils les ont théorisés. Ils ont inventé un merveilleux concept qui est le concept de "concentration décentralisée", merveilleux alliage de la carpe et du lapin qui permet de résoudre tout et d'avoir réponse à tout. En fait, je dis que c'est le mariage de la carpe et du lapin parce que, ce qu'ils théorisent, c'est simplement ce que l'Histoire a fabriqué, en particulier la séparation de l'Allemagne et le démantèlement de Berlin. Tout ce qui se trouvait à Berlin a été redistribué vers les *länder*. C'est ce qu'ils théorisent aujourd'hui et qu'ils proposent comme modèle. Autrement dit en Allemagne, on a une vision européenne germanocentrée et très auto-satisfaite.

Il est frappant de voir la symétrie avec la France. En France, je dirais que nous n'avons pas de vision européenne. Les Français arrêtent leur vision à la frontière. Depuis quelques temps, ça bouge certes, mais comment cela bouge-t-il ? Aujourd'hui, on voit se développer le syndrome TGV. Celui-ci a l'immense avantage d'être un outil très français et par définition de mettre Paris au cœur du système européen, cette fois. Avec le TGV, on va à la gare du Nord et on ne va pas seulement à Lille. Derrière Lille, on va avoir Bruxelles, Amsterdam et Londres. Et derrière Lyon, on va avoir Milan et l'Italie. Derrière Bordeaux, Madrid. C'est-à-dire qu'on pourra structurer l'Europe de façon très cohérente en prolongeant la vision française et en étendant plus loin notre schéma : derrière les grandes villes de province, on va viser les capitales étrangères qui vont s'aligner dans le bon axe, ce qui n'a rien à voir avec la vision allemande dont je parlais tout à l'heure. L'autre caractéristique des Français, c'est que leur

discours territorial officiel non seulement n'est pas fait d'auto-satisfaction mais est essentiellement pessimiste. Il s'agit plutôt d'un lamento. Je me souviens lorsque le Ministre de l'aménagement du territoire avait lancé le grand débat sur l'aménagement. Les deux thèmes forts étaient : Attention ! Danger ! nos villes prolifèrent et nos campagnes, évidemment, se désertifient. Un des grands mythes français en matière territoriale est la désertification rurale. Comme si vous pouviez avoir de la désertification avec des densités qui sont encore de l'ordre de 15 ou 20 habitants au km² ! Le désert ne se situe pas à ce niveau-là, mais ça c'est un grand mythe français et on aime bien faire fonctionner ces mythes-là. Ce qui veut dire que selon qu'on est d'un côté ou de l'autre du Rhin, on approche le territoire de façon diamétralement opposée, que ce soit à l'échelle interne ou à l'échelle européenne.

Je pense que si on veut arriver – et je le souhaite – à un schéma directeur de l'espace communautaire, il faudra avancer dans tous les domaines que j'ai évoqué. Il reste un énorme travail à faire. Ce travail est pourtant déjà engagé. Ce qui a commencé à se faire sur le SDEC est une chose positive

et je souhaite que cela se poursuive. Cela étant dit, je voudrais également souligner le risque de l'opération. Si nous produisons un beau jour un SDEC qui aura fait cinq ou six présidences semestrielles européennes, on aura un document dont je crois qu'on peut présager qu'il sera sûrement assez pauvre. Nous aurons la satisfaction de constater que nous avons un schéma européen, mais ce sera un beau document technocratique sans grand intérêt. Il ajoutera encore à l'aspect bureaucratique de la construction européenne qui est précisément ce contre quoi il faudrait lutter aujourd'hui. Donc je dirais que le SDEC est une bonne chose mais qu'il risque de fonctionner à contretemps et qu'il risque, s'il est concocté dans des sphères très limitées, d'aboutir à une technocratisation encore plus forte des mécanismes européens. En bref, je pense que c'est un travail qui doit être poursuivi, mais qu'il serait dangereux de le laisser seul. Il y a parallèlement des travaux qu'il faudrait envisager sur le plan statistique et de la coordination des vocabulaires qui me paraissent essentiels comme je l'indiquais en ouverture de mon intervention. Et puis il y a à avancer sur la construction politique et culturelle de l'Europe : mais ça, c'est une autre histoire !