

Partie II
APPROCHES TERRITORIALES

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

Jacques Beauchard,
professeur à l'université Paris XII

Entre analyse et action, la prospective de la façade Atlantique nous conduit non seulement à mieux cerner les forces contraires du devenir de ce "finistère" de l'Europe ; mais aussi à mieux prendre conscience des formes de mobilisations qui se mettent en place, de la variété des réponses et des responsabilités engagées à tous les niveaux et finalement du sentiment d'appartenance à un même espace commun – qui motivent les résistances, voire les batailles pour le développement.

1. Les acteurs du territoire

D'où une première idée motrice : il n'y a pas de mouvement long de l'histoire, ni de déterminisme géographique sans réaction d'acteurs. La prospective territoriale ne débouche pas sur des idées générales, mais sur l'analyse des effets de composition probables et possibles ; elle est toujours appliquée. Constatamment nous nous sommes d'un côté référés à l'observation statistique et à l'évolution comparée, et de l'autre nous nous sommes mis en quête d'acteurs et de faits émergents, d'initiatives qui amplifiaient ou au contraire déjouaient les tendances lourdes de l'économie. Nous cherchions comment les défis et les contraintes pouvaient être transformés en atouts !

L'histoire nous montre l'importance de ces mobilisations originales et nous permet de comprendre la possibilité et l'importance d'actions qui réorientent le cours des choses. Qui, par exemple,

dans les années 1950, aurait pu annoncer que la Bretagne allait devenir "leader" dans les domaines de l'agro-alimentaire, de la distribution et des transports ? Pour cela, et c'est la leçon que nous avons retenue, il eut fallu suivre la marginalité créatrice de la Jeunesse Agricole Chrétienne (JAC) puis celle des CETA (Centres d'Etudes Techniques Agricoles) avant celle du CELIB (Comité d'Etudes et de Liaison des Intérêts Bretons) dans les années 1960. Parmi les figures "émergentes", voire provocantes de l'époque, n'eut-il pas fallu retenir celle d'Alexis Gourvenec, jeune leader de l'artichaut qui, épaulé par une bande d'amis, va réussir à organiser le marché en réinventant le modèle hollandais !

Ainsi, paradoxalement, la prospective n'est pas d'abord progressiste, mais "réactionnaire". Choquant ? Non, car nous prenons en compte les contraintes, voire le pire, tout en cherchant qui réagit et peut écarter ou renverser les tendances négatives.

D'ailleurs, la prospective ne s'est-elle pas ici trouvée lancée par Roger Brunet quand il fit apparaître l'hyper-développement d'une "banane bleue" de Manchester à Milan ? Subitement, on prit conscience de la constitution en cours d'une puissante mégalopole, la première au monde, composée de métropoles millionnaires, qui nées au XII^e et XIV^e siècles, tendaient aujourd'hui à se rejoindre. Subitement, on découvrit, par opposition, l'arc atlantique comme espace problématique.

De nuit, les photos satellites mettent en évidence le cœur de l'Europe économique. En prolongeant au nord et au sud l'arc de l'ancienne lotharingie, les mégapoles étendent leurs taches lumineuses, tandis qu'à peine visible, la façade Européenne Atlantique se tient dans l'ombre. La tendance est lourde, ancienne, incontestable ; faudrait-il pour autant en déduire le déclin inéluctable de la périphérie atlantique ?

En réaction, les acteurs locaux affirmèrent la solidarité des régions atlantiques. Mais ne s'agissait-il pas d'une réalité paradoxale ? En dehors des faiblesses, quels pouvaient être les points communs ? Sous la présidence d'Olivier Guichard, les régions regroupées allaient se faire reconnaître comme entente dite "Arc Atlantique" et, comme intergroupe atlantique au sein du Parlement Européen sous la présidence de Jean-Pierre Raffarin. La réaction était-elle artificielle, réductible à un jeu d'intérêts, sans vrai fondement (une coalition de "losers" disait, par provocation, Yves Morvan ?). En somme, il fallait évaluer du plan global au plan local, la cristallisation des réactions et ses principes.

Déjà, en d'autres temps, le CELIB avait installé une antenne en Grande-Bretagne, créé l'association Bretagne-Galice et surtout participé au lancement, à Saint-Malo en 1973, de la Conférence des Régions Périphériques Maritimes (CRPM). L'Arc Atlantique parachevait cette initiative. Mais pour mieux en saisir l'opportunité, il faut resituer la réaction dans son étendue et pour cela redécouvrir aujourd'hui encore l'autre photo satellite de l'Europe, de jour celle-ci, qui la fait apparaître comme finistère de l'Asie. L'Europe tout entière se tient à la fin des terres, enfoncée dans les mers et l'océan, simultanément finistère mais aussi façade ! L'Europe est partie liée avec sa position périphérique atlantique. Et toute la civilisation européenne ne se joue-t-elle pas dans la transformation du finistère eurasiatique en façade Atlantique : interface entre l'Asie et l'Amérique ? Les déterminismes de la géographie, la position occupée dans l'espace, peuvent devenir des atouts à condition que précisément les acteurs se multiplient autour d'une représentation identique qui fait sens commun.

Transformer les finistères en façade pouvait constituer la vision commune des réactions et offrir la dynamique d'un espace-projet, ce fut là notre deuxième idée motrice.

Nous avons exploré et nous explorons encore, en particulier avec nos amis espagnols et portugais, l'hétérogénéité des régions du littoral, les migra-

tions vers l'Est, le Nord ou le Sud (en Espagne), les difficultés des villes portuaires, la crise des industries manufacturières, en particulier les reconversions douloureuses des industries maritimes voire la fin des paysans et des pêcheurs ! Toutes ces données critiques alimentent des visions pessimistes ; bref, du point de vue de l'économie, la façade Atlantique se présente comme une succession de marges ; ou pire elle n'existe pas ! On est alors tenté de projeter sur ces côtés le modèle puissant des services et des industries mégapolitaines. N'est-ce pas aller trop vite en besogne et privilégier un modèle économique ? Déjà, de grandes entreprises ou des administrations décentralisées sont restées imprégnées de leurs rapports avec la capitale, sans intégration locale.

Alors, que faire ? Sinon contre toutes les habitudes prendre en compte les sociétés locales, car celles-ci, sur la façade Atlantique, demeurent fortes, c'est-à-dire enracinées, inscrites dans des pays et des paysages et par là, ne sont-elles pas les acteurs naturels de tout espace-projet ? D'aucuns décèleront ici des propos de "cultureux" sans portée, mais qu'est-ce que l'aménagement du territoire sans les sociétés locales, sinon une organisation abstraite ? La loi d'orientation pour le développement territorial ne s'appuie-t-elle pas sur une redécouverte des pays ?

Face à l'économie-monde et à la mobilité générale, l'enjeu territorial n'est-il pas le renforcement de l'attractivité et du rayonnement des sociétés locales par le biais d'une mise en valeur des pays ?

Déjà, Pierre Flatès avait souligné l'originalité du monde atlantique européen – la dispersion originelle de l'habitat – dont les conséquences orientent encore les comportements et l'évolution des esprits. Face à la mobilité et à l'urbanisation générales, ne trouve-t-on pas ici une marqueterie des territoires, un génie des lieux : les pays ne sont-ils pas caractéristiques de l'Arc Atlantique, Biscaye ou Guipuscoa en Euskadi, Basse-Navarre ou Soule en Pays-Basque français, Cornouaille ou Leon en Bretagne, Sligo ou Connemara en Irlande ?

Ainsi, l'idée d'espace-projet atlantique est inscrite dans la géopolitique autant que dans l'histoire⁽¹⁾. Il y a là émergence d'un patrimoine très ancien qui fait apparaître deux types d'espace-porteur : les pays – la façade atlantique et ses portes. Encore faut-il intégrer les effets présents et futurs

⁽¹⁾ Sous la direction de Jacques Beauchard, *Destins Atlantiques : entre mémoire et mobilité*, DATAR, Ed. de l'Aube, 1993.

d'une urbanisation générale, un méli-mélo le long des vallées et des côtes, sans aucune unité. En somme, il fallait prendre en compte partout la présence d'une économie ouverte qui exige le développement des réseaux, l'accessibilité la plus rapide et par ailleurs assurer le développement des lieux, l'attractivité des territoires. Ceci nous a conduit à mettre en chantier un espace-projet à trois niveaux :

- 1) la Ville-Pays
- 2) la Cité-Région
- 3) la Façade Atlantique et ses portes.

2. Pourquoi la Ville-Pays ?

Nos vallées et nos côtes sont aujourd'hui envahies par des espaces urbains intermédiaires, ni ville, ni campagne, ni banlieue, avec un fouillis de lieux fonctionnels sans identité, en toile d'araignée, des lieux indéterminés que trop souvent l'observation évite alors que la population la plus nombreuse s'y trouve désormais. Ces espaces urbains "intermédiaires" et souvent méprisés, offrent des caractéristiques économiques étonnantes, par exemple, sur la façade Atlantique, il a été montré que s'y concentrait un ensemble de petites zones productives spécialisées qui regroupaient deux tiers des emplois spécialisés !⁽²⁾ Ou bien encore, du côté du commerce, on assiste partout à une expansion continue des halls de vente sans vitrine, des péri-markets, par exemple dans le Pays de Vannes, le chiffre d'affaires du commerce dit périphérique est supérieur à celui du centre-ville, pourtant fort remarquable. Aujourd'hui, la qualité de chaque point du territoire est définie par ses relations avec l'ailleurs, son accessibilité, il s'agit de vaincre partout les résistances de l'espace, ses épaisseurs, de se brancher sur les circulations. Bref, on va vers le mitage général de l'espace, une accumulation de non-lieux, avec ici et là des réserves de paysages. Cette délocalisation générale n'est-elle pas cause d'un trouble majeur de l'identité ? Sans mémoire du passé, car sans lieu, coincée dans la passion de l'immédiat, l'identité ne perd-elle pas toute intelligence du futur, du long terme ?

La formation de la richesse n'est-elle pas coincée dans un type particulier de consommation et finalement bloquée dans une société sans imagination, décadente ? Sans le recours au lieu, espaces et territoires sont abstraits, en quelque sorte désincarnés. Aucune économie patrimoniale n'est possible

et chacun est alors de plus en plus exposé au seul mouvement des flux.

De là, l'enjeu d'une stratégie des lieux, des lieux redécouverts, réappropriés, voire réenchantés, à travers l'invention de la Ville-Pays. Il s'agit ici d'apercevoir une forme nouvelle émergente et non de voir un projet de territoire avec découpage et nouvelles frontières. Notre intervention est plus légère, plus sensible, davantage respectueuse des traditions, elle recherche seulement la valorisation des lieux, y compris des aires fonctionnelles : il s'agit de lier attractivité et accessibilité.

La Ville-Pays se compose de proche en proche, suivant une succession de paysages et de fonctions, elle intègre l'urbanisation diffuse des zones rurales au bénéfice d'une unité hétérogène et polycentrique.

Utopie sans acteur ? Volontarisme attardé ? Ou assemblage de l'existant ? Utilisation des tendances ?

Nous distinguons trois types d'acteurs – les collectivités territoriales, les sociétés locales et l'Etat en région, à condition que celui-ci réintègre l'ensemble de ses interventions sectorielles dans l'enjeu commun de l'unité toujours à produire.⁽³⁾

L'histoire de ces trente dernières années ne nous montre-t-elle pas la réinvention lente et par paliers des pays comme espace d'une unité ouverte et appartenance collective, comme patrimoine d'identification, image de marque, label d'origine, non délocalisable ? Dans toutes les régions, les contrats de pays et de développement ont mis au travail l'intercommunalité, mais l'observation des coopérations pointe une double limite : les approches semblent trop déterminées par la seule logique cantonale et trop circonstanciées, elles ne débouchent pas, sauf exceptions, sur le développement d'une organisation qui intègre la ville.

Aujourd'hui, la Ville-Pays⁽⁴⁾ émerge suivant un archipel d'îlots urbains, chaque centre demeure auto-centré au risque de multiplier sans fin les périphéries. On aperçoit ici la nécessité d'un acteur d'un autre niveau, il s'agit pour nous de la Cité-Région.

⁽²⁾ Sous la direction de Jacques Beauchard, *Cités Atlantiques : l'invention de la Ville-Pays*, chap. 8 : "La fonction stratégique des petites zones d'emploi", Sylvette Puissant, DATAR, Ed. de l'Aube, 1994.

⁽³⁾ *Cités Atlantiques : l'invention de la Ville-Pays*, op. cit., p. 13.

⁽⁴⁾ *Cités Atlantiques : l'invention de la Ville-Pays*, op. cit., p. 129 et ss.

3. Pourquoi une Cité-Région, et qu'est-ce à dire ?

Du point de vue de la gestion de l'espace, force est de constater l'omniprésence d'un modèle administratif qui, jusqu'à présent, demeure éloigné de la constitution possible des Villes-Pays.

En fait, l'Etat en région ne devrait-il pas, d'abord et avant tout, concourir à l'édification de la Cité ? Accepter le symbole de la Cité comme ensemble vide chargé de sens, revient à choisir a priori une forme adaptée à la diversité des intérêts et des territoires si souvent opposés, c'est aussi renfoncer la mission de service public portée par chaque administration, suivant le maillage des Villes-Pays, l'Etat en région s'emploierait à fédérer ses services à partir de lieux de Cité polyvalents, suivant des sites porteurs d'espaces publics, des portes entre le local et le global : lieux de Cité particulièrement nécessaires pour les "zones rurales fragiles" comme pour les "périphéries urbaines". Celles-ci sont, on le sait, sensibles à la jeunesse qui pourrait faire société autour et à partir de l'école, d'autant que la présence d'équipements et de commerces permettrait de donner à chaque lieu de cité une animation et une architecture significatives.

Aux troubles de l'identité et du futur, aux angoisses de la marginalité urbaine et rurale, nous opposons une stratégie des lieux de Cité comme objectifs communs des collectivités territoriales de l'Etat en région, de tous les acteurs. Rêve ? Non, simple redécouverte de la mission publique au bénéfice des Villes-Pays où s'enracine le durable.

Tout ce qui est, ne demeure-t-il pas toujours au centre ? N'est-ce pas qu'il faut repenser aujourd'hui en pleine mobilité afin de frayer des convergences, voire de reposer le *lieu public* comme *foyer commun*, l'origine et la manifestation de l'égalité possible entre chacun, la base de la Nation ? Qu'on y prenne garde pour les jeunes générations, les guerres passées ne fondent plus l'unité de la Nation, comment maintenir celle-ci sans renaissance ? Les Cités-Régions sont les agents d'une refondation de la Nation.

Le concept de Cité-Région permet de dépasser la variété si tristement féconde des oppositions Centre-Périphérie. Il rapproche les Villes et les territoires dans une unité où l'urbain n'est plus opposé au rural. Il se projette au milieu des réseaux sur des lieux-portes, anciens centres ou centres nouveaux, tel le Futuroscope, il fédère les acteurs et se pose bien comme deuxième niveau de l'espace-projet atlantique.

Reste à voir la façade comme espace commun des Cités Atlantiques.

4. Pourquoi l'espace-projet de la Façade Atlantique ?

Il faut parfois aller chez son voisin pour y redécouvrir avec plus d'acuité ses propres problèmes. C'est bien ce que nous avons vécu en nous déplaçant sur le littoral du Nord du Portugal jusqu'en Euskadi.

Ici, relier la variété des caps et des baies, convertir chaque finistère en façade, retrouver l'ouverture sur l'océan, sont autant d'objectifs qui affrontent immédiatement l'ordre des ruptures et le cloisonnement des territoires. Ici, de façon évidente, l'idée de façade permet d'emblée de déceler les obstacles et les forces qui s'opposent à sa formation et s'avèrent simultanément manifestations du déclin.

Les Pyrénées, la Cordillère de Cantabrie, la montagne de Galice bloquent les régions littorales, enclavent les vallées qui mènent à l'océan : ne fallait-il pas l'ancienne activité des portes pour nouer les échanges entre les villes océanes et donner naissance à des sociétés littorales caractérisées par leur commerce ? Par exemple, dans les années 1950, les Asturies ne se situaient-elles pas comme l'un des foyers du trafic côtier, voire du trafic international alors que suivant le déclin des portes elles sont aujourd'hui terriblement enclavées ? Partout un même affaiblissement a entraîné la fin des échanges entre les villes portuaires et les régions de l'Ibérie atlantique. La polarisation des échanges s'est inversée pour devenir continentale suivant le développement des communications Nord-Sud et leur connexion sur l'arc – Barcelone-Zaragoza-Logrono-Burgos-Valladolid – conséquence positive : n'observe-t-on pas l'émergence de la Castilla-y-Léon comme immense plateforme des connexions Nord-Sud et Est-Ouest ? Conséquence négative et partout évidente : l'étirement sans fin des systèmes urbains, des villes désorientées, une forte polarisation des routes et des autoroutes. On observe la progression axiale des rubans urbains, la croissance extensive des périphéries, mais aussi l'émergence de galaxies urbaines, et finalement partout des nébuleuses où se fondent progressivement les anciens centres, qui pour les principaux se voient envahis par les trafics, tandis que là encore et paradoxalement on constate la contraction des populations dans l'espace. Ainsi, 70 % du Nord-Portugal se trouve immergé tandis que se forme un archipel urbain autour de la grande île centrale de

Porto, qui peu à peu polarise la métropole régionale en formation. A l'autre extrémité de l'Arc Ibérique Atlantique, l'Euzkadi se métropolise autour des trois grandes villes de Bilbao, de Vitoria et de San-Sébastien. Cette dernière étend son influence en direction de la France jusqu'à rejoindre le district urbain de Biarritz-Anglet-Bayonne pour agréger une conurbation de 500 000 habitants ! Partout se pose le problème d'un magma urbain en formation !

Face à cette diffusion urbaine, ou face à la polarisation entraînée par le développement des réseaux routiers et autoroutiers, nous soulignerons ici la rupture initiale entre ville et port : comme si les villes désorientées tournaient le dos à l'océan ! Les ports ne semblent-ils pas de plus en plus fermés sur eux-mêmes, monofonctionnels ? Comme si chacune de leur ville les fixait dans un temps désormais dépassé, celui des colonies et des industries lourdes, celui d'une autre histoire et finalement d'un autre âge : le musée est-il, à l'avenir, le seul lien qui unira la ville à son port ?

Ne faut-il pas de toute urgence réinventer les villes portuaires de l'Ibérie Atlantique, réanimer leur espace maritime et portuaire ?

Pour chacune de ces régions, pour chacune de ces villes, qu'est-ce que la place maritime, que peut-elle être au regard du passé, du présent et du futur ? Au débouché des axes Nord-Sud, polarisés par le Sud, quelles portes océanes peut-on réouvrir ?

On ne retiendra tout d'abord que l'économie-monde en formation, la puissance de la messagerie dans la gestion des trafics et au cœur de l'activité commerciale, le génie des échanges qui gouverne aujourd'hui la production des richesses. Alors comment ne pas prendre en compte l'accélération fantastique des trafics, qui pour le principal empruntent la voie maritime ? Le Japon et les Dragons de l'Asie de Sud-Est sont-ils par hasard des puissances maritimes ? Comment ne pas chercher à restituer le rôle possible des villes portuaires dans l'ensemble de la circulation mondiale et des savoir-faire requis ?

Comment, pour ce faire, ne pas réintégrer la fonction logistique portuaire au milieu des ressources urbaines du commerce, de la banque, du tertiaire en général et de l'industrie ? La ville portuaire n'est-elle pas par tradition multisite, liée à ses correspondants européens, américains, africains et asiatiques ? Quel autre site urbain pourrait prétendre être davantage aux carrefours des réseaux ? On opposera immédiatement l'ordre délocalisé des réseaux immatériels, mais leur puissance ne peut être séparée des flux concrets, des marchandises et des hommes ; les sociétés ne sont pas virtuelles.

Sans vouloir égaler les ports de la mer du Nord, on peut tout de même retenir leur culture, le façonnage des liens terre-mer-air comme savoir-faire des réseaux suivant l'aménagement des portes dont nous avons déjà montré qu'elles étaient lieux d'invention de la Ville-Pays et lieux de Cité⁽⁵⁾.

Repenser le port, le réaménager comme lieu de Cité, c'est autour du commerce, faire apparaître un lieu symbolique sans lequel il n'est guère d'unité, de maillage possible des zones urbaines littorales, de centralités ayant la maîtrise des réseaux.

La restructuration des nébuleuses urbaines passe par la constitution de nouveaux lieux centraux, non seulement des têtes de réseaux, des carrefours, des plates-formes caractérisées par leur connexité, mais simultanément des lieux-portes urbanisés, dessinés, situés dans l'espace et le temps, des lieux mémoire du futur. Non des amas de fonctions ou d'objets urbains isolés, fermés sur eux-mêmes, mais bien des lieux multisites public-privé avec en leur centre l'école ou l'université. Le port est par sa réalité multiple un lieu de Cité à bâtir, le foyer d'un rayonnement déjà là.

En somme, partout il s'agit de faire resurgir un "génies loci" comme affirmation du génie innovant des sociétés atlantiques.

Tel nous semble être l'enjeu de l'espace-projet atlantique : lieu du devenir d'une "Europe des lieux".

⁽⁵⁾ *Cités Atlantiques : l'invention de la Ville-Pays, op. cit., p. 23.*

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

Yves Morvan,
président du Conseil Economique et Social de Bretagne

Au moment de l'élaboration du Schéma National d'Aménagement du Territoire, les territoires atlantiques, situés à l'extrême Finistère du continent asiatico-européen, manifestent une forte volonté d'intégration à la dynamique nationale et européenne. Depuis près de quatre ans, plus d'une centaine d'acteurs, réunis par "le groupe interrégional de prospective sur la façade atlantique", ont défini un cadre de réflexion : la partie nord de la façade atlantique française (soit les régions de Bretagne, de Pays de la Loire et, à l'occasion, de Poitou-Charentes), et mené une démarche en trois temps pour déterminer les politiques prioritaires des années futures.

Ces trois temps peuvent se décrire comme suit :

1. Tout d'abord, lister les éléments de cadrage pour repérer les enjeux d'un "ouest (encore) incertain".
2. Ensuite, construire trois scénarios susceptibles de dessiner les voies du futur.
3. Enfin, proposer des stratégies pour construire un "ouest (beaucoup) plus certain"...

1. Le premier temps de la démarche a consisté à définir les éléments de cadrage pour caractériser les problèmes et enjeux d'un ouest au développement incertain.

a) On connaît la **nature des principales mutations contemporaines** susceptibles de peser sur son évolution : l'intensification de la globalisation des éco-

nomies, l'affirmation d'une construction européenne de plus en plus intégrée, une oligopolisation croissante des marchés, la mise en place d'un nouveau système technico-économique, le tout sur un fonds de libéralisme accru...

Ces évolutions conduisent à jeter un regard neuf sur les forces déterminantes de la compétitivité, sur les facteurs d'attractivité des territoires et sur les règles elles-mêmes qui président à l'aménagement de ces territoires.

b) Face à ces évolutions, l'Ouest armoricain affiche des **caractéristiques notoires** : la faible densité démographique d'une terre qui se vide et qui vieillit ; le poids toujours déterminant des activités rurales (12 % de l'emploi) à faible valeur ajoutée ; une relative sous-industrialisation ; une façade maritime de plusieurs centaines de kilomètres où le "silence de la mer" contraste étrangement avec les potentialités que pourraient offrir tant d'opportunités océanes ; des activités de recherche d'un poids inférieur au poids économique et démographique des régions ; une absence de grande ville internationale, mais un réseau dense de villes moyennes...

Les conséquences de ces caractéristiques sont elles aussi connues :

- Un PIB par tête inférieur à la moyenne nationale ou communautaire.
- Un taux de chômage supérieur à la moyenne nationale ou communautaire.

- Des salaires largement inférieurs aux moyennes nationales.
- Des taux annuels d'évolution démographique tels que seules l'immigration des retraités et la fixation sur place des étudiants apparaissent capables de contrebalancer un déficit de naissance, voire, à terme, une baisse de la population active.

c) Les évolutions globales anticipées, confrontées à des caractéristiques régionales bien précises, laissent alors percevoir les quelques **grands risques** auxquels les régions de l'ouest risquent d'être confrontées.

- Tout d'abord, *un risque de marginalisation*, lié tout à la fois à l'éloignement des marchés dominants, à la faible insertion internationale des territoires, à l'émiettement encore prononcé des stratégies des acteurs, à l'insuffisance de relations avec les centres, au retrait d'une partie du complexe militaro-industriel grâce auquel des territoires de ces régions se sont développés depuis 150 ans.

- Ensuite, *un risque classique de désertification*, lié à la fois à l'effondrement de bon nombre d'activités agricoles ou maritimes, et à la fin d'une logique taylorienne du style "Paris pense, la province produit". Pouvoir offrir, comme c'était le cas hier, une main-d'œuvre pas chère et peu qualifiée, bref, être pauvre, ne constitue plus un atout, à l'heure où les entreprises s'installent désormais de plus en plus chez les "riches".

- Enfin, ces régions sont exposées à *un risque de délocalisation*, au profit de régions plus centrales où les fonctions métropolitaines sont plus développées, et un *risque de changement de spécialisation*, du fait de la création d'un marché unique unifié et du jeu accéléré des avantages comparatifs.

2. Face à ces situations et à ces risques, dans un deuxième temps, la démarche a consisté à construire trois scénarios susceptibles de dessiner les voies du futur.

a) *Dans le scénario au fil de l'eau*, il s'agit de prolonger les tendances actuelles, c'est-à-dire le libre jeu des économies, sans interventions publiques et sans coopération interrégionale. On calcule que le déficit migratoire s'accroît, que les villes poursuivent leurs rivalités tandis que les quelques pôles de décision se satellisent autour ; dans le même temps, l'affaiblissement du tissu productif entraîne un accroissement du chômage.

b) *Dans le scénario autocentré*, c'est l'entretien de l'illusion qui tue. La vie se développe autour de

quelques pôles forts, avec des productions à haute valeur ajoutée, tandis que les zones rurales et de l'intérieur sont marginalisées... Dans des espaces polarisés et désarticulés, si l'emploi très qualifié augmente et se raccroche au Bassin Parisien, le chômage se développe et la marginalisation des espaces infra-régionaux s'accroît.

c) *Dans le scénario intégré*, la coopération entre régions s'accroît, les réseaux "raisonnés" entre villes s'organisent tandis que la volonté d'organisation des territoires autour de pôles diffusant aboutit à une dynamique puissante en terme d'emplois et d'essor d'entreprises.

Il est nullement surprenant que le groupe de prospective ait privilégié ce troisième scénario et qu'à partir de celui-ci le choix de plusieurs priorités ait été effectué. Lesquelles ?

3. En abordant enfin, dans un troisième temps, les priorités pour un "ouest plus certain", un double objectif central est retenu : une sortie "par le haut", c'est-à-dire par le choix d'activités à fortes valeurs ajoutées, et une politique d'équilibre des espaces dont les forces compétitives se sont organisées autour de pôles d'équilibre : c'est de la qualité de l'articulation entre les indispensables préoccupations économiques et les nécessaires solidarités que dépendra l'originalité de l'aménagement des régions concernées.

Une stratégie majeure est au cœur de cette recherche d'équilibre : la création d'une réelle interrégionalité, aux formes souples et variables, générant tout à la fois un "effet-taille", des effets "complémentaires" et des "effets-coûts", sans compter un "effet lobbying".

■ Dans ces perspectives, les "voies prioritaires" ont pour objet de rendre l'ouest armoricain accessible, attractif, organisé et performant.

a) *Première voie prioritaire : rendre l'ouest armoricain accessible*

Dans un ouest dont les principaux réseaux terrestre et aériens se recoupent et sont principalement orientés le long d'un axe centre-périphérie, alors que les relations transversales restent aventureuses, les ambitions sont doubles : ouvrir encore plus largement l'ouest sur le monde et développer des réseaux Nord-Sud plus intenses, ce qui suppose :

1. En ce qui concerne les infrastructures routières, les priorités sont les suivantes :
 - l'achèvement accéléré de l'autoroute des estuaires,

- une liaison atlantique Rhin-Rhône (Nantes-Tours, Orléans-Strasbourg et Tours-Lyon).
2. En ce qui concerne les infrastructures ferroviaires :
 - la priorité au TGV atlantique,
 - le lancement d'un TGVR (Très Grande Vitesse Régional) qui, synchronisé avec le TGV, permettrait de développer le réseau des villes (Nantes, Rennes, Quimper, Brest...).
 3. En ce qui concerne le combiné fer-route, une mise au gabarit breton des lignes ferroviaires.
 4. En ce qui concerne les transports aériens :
Une nouvelle logique aérienne, avec une plateforme à vocation interrégionale, vers l'Europe, l'Afrique du Nord, voire les USA, et des plateformes de proximité vers cette plate-forme interrégionale ou vers Paris ou Roissy III.
 5. En ce qui concerne la valorisation de l'atout maritime :
Le développement d'une véritable logique de façade, l'ouest armoricain est un *ensemble de "portes" vers l'économie mondialisée*, en l'enjeu le plus novateur est le développement de villes portuaires (Nantes, Saint-Nazaire, Lorient, La Rochelle, Brest) permettant, à partir d'une stratégie de *feeding*, de redistribuer les marchandises des porte-conteneurs géants sur des caboteurs. Cela implique soutien au développement et à la modernisation des infrastructures, développement de la télématique et mise en réseau des ports.

b) Deuxième voie prioritaire : rendre l'ouest armoricain attractif

La nouvelle géographie des activités repose largement sur la mise en valeur de plusieurs séries de ressources ; elle s'articule autour de trois axes forts :

1. La formation du capital humain

Cela signifie :

- Favoriser des sorties plus rapides du système de formation aux niveaux IV, V et III, assorties d'une véritable qualification professionnelle acquise sur la base de l'expérience.
- Renforcer le potentiel universitaire, par un accroissement des coopérations entre les sites au niveau des 3e cycle (notamment au sein du "réseau bleu", activités de la mer, et du "réseau vert", activités agricoles, avec AGRENA, structure fédérative de formations...).
- Créer un "pôle européen" Rennes-Nantes (en connexion avec le TGVR et un aéroport).

2. La production scientifique et le transfert des innovations

Cela passe par :

- Une intensification de la mise en réseau des laboratoires publics (pôle agronomique de l'ouest, sciences de la nutrition de la santé, immunopathologie, GBM, neurosciences, sciences de la mer...)
 - La délocalisation accélérées d'unités d'organismes publics.
 - Le développement de "groupements interrégionaux de recherche".
 - Une connexion des technopoles et centres de transfert de technologie.
3. **La mise en réseau des firmes**, grâce à des politiques d'information concertées sur les opportunités de partenariat grands groupes-PME, ou entre PME...
 4. **La sauvegarde de l'environnement** (politique de l'eau, des zones humides, des rivages, des déchets).

c) Troisième voie prioritaire : définir une organisation territoriale performante pour l'ouest armoricain

Cela signifie :

- La définition d'une hiérarchie des territoires, avec la consécration d'espaces métropolitains de premier rang (Rennes, Nantes, Saint-Nazaire), de second rang (Brest, Angers, Le Mans, Quimper, Saint-Brieuc, Poitiers, La Rochelle...).
- L'affirmation de la primauté de la notion de pays, définis dans une perspective souvent inter-départementale.
- La relance de la dynamique des villes portuaires, portes sur le monde, et valorisant simultanément les fonctions de transport et transfert (port) et les fonctions de production, innovation, formation (ville)...

d) Quatrième voie prioritaire : développer des activités performantes pour l'ouest armoricain

Parmi toutes les activités présentes dans l'ouest, le groupe de prospective a souhaité focaliser son analyse sur cinq domaines particulièrement porteurs :

- Ceux qui concernent **la maîtrise du vivant**, avec les activités de la mer et de l'agri-agro-alimentaire, et pour lesquelles les enjeux sont autant techniques que culturels.
- Ceux qui concernent **la maîtrise de l'information**, avec les industries de la communication et de l'information.
- Ceux qui concernent **la maîtrise des matériaux**, avec le développement de la plusturgie.
- Ceux qui concernent **la qualité de la vie**, avec les industries du tourisme et la mise en valeur du littoral et des zones humides.

Répondant

J. Durand,
directeur du CETE de l'Ouest

Les Centres d'Etudes Techniques de l'Equipe-ment (CETE) ont une compétence territoriale sur plusieurs régions, ce qui est la bonne échelle pour l'observation des territoires.

Les CETE sont aussi intermédiaires entre les centres de recherche et l'application opérationnelle sur le terrain.

Ceci explique leur forte implication dans les réflexions et études liées à la planification et l'aménagement du territoire, et justifie sans doute leur présence à la tribune de ce colloque.

Sur les thèmes plus particulièrement abordés aujourd'hui, le CETE de l'Ouest a apporté des contributions :

- *par des diagnostics : réseaux de villes Rennes-Nantes Saint-Nazaire-Angers,*
- *par des évaluations : développements économiques liés au Plan Routier Breton,*
- *par des études opérationnelles : étude des axes autoroutiers Angers-Tours-Vierzon, Caen-Nantes-Niort, etc.*

■ *Ceci étant, pour jouer mon rôle de répondant, je voudrais mentionner les trois points suivants :*

1. A propos des maillons et faisceaux, on ne peut que remarquer la faiblesse caricaturale des liai-

sons ferroviaires de la façade atlantique Caen-Rennes-Nantes-Bordeaux.

2. Les efforts de rapprochement de deux Chambres de Commerce et d'Industrie et des deux municipalités de Nantes et de Saint-Nazaire, comme le dynamisme de l'association ACEL qui regroupe l'ensemble des forces économiques, avec le Conseil Général, sont des atouts importants pour promouvoir un développement équilibré et respectueux de l'environnement pour l'estuaire de la Loire.

3. A propos de la concurrence ou complémentarité des ports, il faut noter le souci du président du Port de Nantes Saint-Nazaire d'organiser des rencontres entre les ports de la façade Atlantique pour définir des politiques conjointes.

Et je terminerai par une interpellation sur la route des Estuaires.

Quand je rencontre les responsables des ports de la façade atlantique, et que je leur parle de la route des Estuaires, je les sens plutôt intéressés par les liaisons vers l'Est, pour desservir leur arrière-pays.

En un mot, ce qui semble plus intéresser mes interlocuteurs de l'arc atlantique, ce sont les flèches tournées vers l'Est...

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

Pierre Bruyelle et Didier Paris,
professeurs à l'Université de Lille I

1. Les spécificités du chantier Grand Nord : la dimension eurorégionale

Au sein des sept grands chantiers définis par le programme "Prospective et Territoire", le chantier Grand Nord apparaît de façon singulière. Initialement centré sur une région, le Nord-Pas-de-Calais, ainsi que sur le nord de la Picardie (Somme et Aisne), c'est le chantier le plus petit en superficie. Mais c'est aussi un espace largement dominé par les hautes densités (mis à part sur ses franges méridionales d'Artois et de Picardie) : quatre à cinq millions d'habitants relèvent de ce chantier selon l'extension géographique qu'on lui donne. Le fait urbain y est omniprésent, la trame urbaine dense. Dans ce contexte la notion de réseau de villes s'articule plus qu'ailleurs à une réalité complexe créée par la proximité des pôles urbains, la diversité des territoires et la multiplication des acteurs politiques qui en découle.

Le caractère ramassé de ce chantier lui confère par ailleurs une plus grande homogénéité : il s'agit ici d'un système régional fondé sur l'industrie confrontée à sa mutation, avec la gestion des héritages que cela implique aussi bien sur le plan social qu'en matière d'environnement, et la nécessité d'assurer la transition vers les nouvelles formes de développement (services, économie flexible, innovation...). Sur ce plan, la représentation de cet ensemble uniquement comme espace industrialisé en déclin est abusive : comme ailleurs, les formes de renouveau s'y manifestent, mais le poids de

l'héritage apparaît encore de façon contraignante sur les structures sociales et économiques.

Enfin, en raison de son positionnement géographique, la prise en compte de la dimension internationale est ici incontournable. Dire que l'accroche culturelle est très forte avec la Flandre occidentale et le Hainaut belge, ce qui tient à une histoire largement partagée, relève du truisme. Naturellement, et depuis toujours, les gens du Nord sont tournés vers la Belgique. Le renforcement actuel des réalisations ou projets transfrontaliers se situe dans cette perspective.

Aujourd'hui, et pour le siècle prochain, la mise en place du lien fixe transmanche vient renforcer la problématique internationale vers l'Angleterre. Là aussi, par l'existence du détroit, le Pas-de-Calais, l'histoire a façonné une réalité qui implique toute cette partie du littoral Manche-Mer du Nord.

Le concept d'Eurorégion est ainsi en train de s'affirmer : la réflexion sur les relations du chantier Grand Nord avec ses marges méridionales et sa confrontation au tropisme parisien ne peut, dès lors, occulter celle sur l'ouverture européenne vers le nord. La définition d'un "grand bassin parisien" comme aire de concertation pour un aménagement du redéploiement parisien à une échelle élargie, en isolant un chantier Grand Nord ramené à sa dimension étroite (le Nord-Pas-de-Calais), ne peut que renforcer cette option. Cette approche est en harmonie avec le sentiment généralement partagé par les élus et les acteurs socio-économique régionaux.

2. Quelques interrogations et idées sur l'évolution de la France du Nord d'ici 2015

a) La France du Nord est actuellement à une période charnière de son évolution. Il s'agit d'un espace en mutation sur le plan économique : des régions ou des bassins d'emploi confrontés, depuis plus de trente ans, aux difficultés de la conversion industrielle, et placé face au processus de mutation fonctionnelle des activités.

Les bassins d'emplois concernés ont vécu l'essentiel des remises en causes industrielles. Après l'effondrement de pans entiers de leur économie, reposant principalement sur la grande industrie, il convient désormais de poser la question des nouvelles formes de développement en termes différents. Alors que la politique de conversion a longtemps consisté en une réponse à l'urgence sociale des problèmes d'emplois, il convient aujourd'hui (sans perdre de vue le premier objectif : l'urgence sociale existe toujours) de favoriser la régénération du tissu industriel à travers l'innovation, les PME, et **définir de véritables stratégies de développement.**

Malgré le poids du passé, parfois grâce à lui (tradition industrielle), **il ne faut pas sous-estimer l'aptitude de ces bassins à assurer leur mutation.** Un bon exemple est le Valenciennois, où malgré l'ampleur des difficultés issues de la brutale remise en cause de la sidérurgie, on note aujourd'hui l'émergence de nouveaux dynamismes, certes insuffisants pour l'instant à apporter une réponse à l'urgence sociale évoquée plus haut, mais qui sont incontestables : pôle technologique autour du ferroviaire (Bombardier/Gec-Alstom et Université : programme de R.D. Valuval), émergence d'un certain nombre de PME innovantes.

Il est d'autant plus important d'envisager cet aspect du développement qu'à long terme (2015 ou après) on peut s'interroger sur l'évolution de certaines filières industrielles encore présentes.

Exemples :

- la filière acier (Dunkerque) alors que dans l'avenir l'industrie de l'automobile s'orientera peut-être davantage vers l'utilisation de l'aluminium ou des matériaux nouveaux ;
- la filière automobile, largement utilisée dans le cadre des politiques de conversion, alors que sur le long terme, l'émergence de nouveaux pôles de production en Europe (Europe du sud grâce aux aides européennes, Europe orientale) pourrait rendre possible des transferts d'activités.

b) **Le processus de métropolisation** ira en se renforçant. Si le pari Euralille réussit, c'est le rôle

de Lille comme métropole millionnaire au sein d'une aire métropolitaine de 2,5 millions d'habitants qui sera affirmé en tant que moteur du développement tertiaire dans le Nord de la France. La question est de savoir si cette dynamique tertiaire se fera selon une logique d'accroissement de disparités intra-régionales, ou si elle diffusera selon le canal de la hiérarchie urbaine. Cela dépend notamment de l'aptitude des acteurs des villes moyennes de la France du Nord à définir des projets urbains (à l'exemple des projets "Neptune" à Dunkerque et "Cœur de ville" à Valenciennes...) capables de créer les conditions d'un démarrage des activités de services supérieurs non induit.

C'est également toute la problématique des réseaux de villes, seul contrepoids envisageable à la concentration métropolitaine. La question se pose de savoir comment, dans ces réseaux, se positionneront les villes du **"sud du nord"** (Amiens, Saint-Quentin, Laon ou Arras et Cambrai dans une moindre mesure) : satellisation autour de l'Ile-de-France, réseau de ville inter-régional, charnière articulée au réseau des villes du Nord-Pas-de-Calais et à l'ensemble du Bassin parisien ?

Les villes, lieux de focalisation du développement économique, situées au cœur de la problématique du développement, sont les points nodaux de l'organisation spatiale des régions. Mais elles sont en même temps confrontées aux nécessités de requalification urbaine (anciens bassins industriels) et d'évolution sociale duale à l'échelle des quartiers : DSQ...).

Un développement rapide de la coopération intercommunale, avec au cœur du problème la question fiscale, représente un enjeu considérable pour les vingt prochaines années. D'elle dépend bien souvent l'aboutissement de projets urbains portés par des agglomérations politiquement structurées. Les politiques d'agglomération doivent être amplifiées. L'Etat doit savoir être à la fois plus directif et plus incitatif encore en la matière. Les enjeux sont d'importance, tout particulièrement dans une France du Nord où les agglomérations urbaines sont nombreuses.

c) Un espace où l'activité agricole s'exprime de façon très performante, et se trouve confrontée à d'importants enjeux en matière d'utilisation de l'espace (infrastructures, zones d'activité, péri-urbanisation...) ; on y trouve une grande **diversité** entre des espaces ruraux de haute densité, marqués par la proximité du fait urbain (NPDC : agriculture péri-urbaine) et des espaces où le mode d'exploitation induit des densités plus faibles (Artois, Picardie), d'où des problématiques d'aménagement rural différenciées. Globalement cet espace, inscrit **au cœur d'un des plus important marché du**

monde, s'inscrit dans la perspective des mutations de l'agriculture mondiale.

d) La formation constitue depuis la décentralisation une priorité des régions de la France du Nord, à l'échelle de leur retard de formation. Aujourd'hui, en moins de dix ans, les niveaux moyens nationaux sont déjà atteints. Les entrées dans les universités nouvelles dépassent les prévisions. La mutation est considérable et l'on n'en a pas encore bien pesé toutes les conséquences pour le développement régional. L'effort doit se poursuivre, notamment vers des filières professionnalisées de haut niveau (3^e cycle), qui devraient compléter l'offre déjà abondante de la région lilloise (pôle universitaire et d'écoles d'ingénieurs). Mais là aussi l'enjeu concerne les **disparités sociales**, avec le risque d'une marginalisation accrue de ceux qui n'accèdent pas à ces formations (marginalisation par défaut).

Par contre, **un déficit existe toujours en matière de recherche**, du fait notamment des choix issus de la politique d'implantation menée en France depuis plus de trente ans (la "vocation" productive de la France du Nord). Alors que la recherche est aujourd'hui un facteur de développement régional (liaisons avec l'économie régionale) il est urgent de **rééquilibrer** la situation au profit de cette partie de l'hexagone qui souffre en la matière de sa trop grande proximité de Paris. L'accueil de grands équipements structurants pour la recherche a ici une urgence particulière dans cette logique de rattrapage et d'équité territoriale.

e) Dans le cadre hexagonal, l'image des régions de la France du Nord est négative : l'espace national vécu par les français, surtout vu de Paris, intègre naturellement la France du Sud et ses aménités naturelles. Certes, à l'échelle internationale ce handicap disparaît, mais l'industrialisation a laissé en héritage des stigmates encore présents qui dévalorisent l'image et constituent localement une atteinte au droit à la qualité de l'environnement des citoyens : à ce double titre l'effort pour **l'amélioration de l'environnement** doit être poursuivi et amplifié. Les collectivités locales et territoriales ne pourront poursuivre seules : l'Etat, l'Union européenne doivent amplifier leur effort à condition que les collectivités concernées se mettent d'accord sur des projets globaux. L'ancien bassin minier du Nord-Pas-de-Calais constitue, dans la France du Nord, un cas spécifique par sa complexité et le coût de la remise à niveau dans une perspective de développement durable.

f) Sur le plan culturel on est aussi ici sur le front septentrional de la francophonie européenne, à côté d'un pays traversé par les difficultés linguistiques que l'on sait. Des politiques de développe-

ment culturel ont été mises en place de longue date (maison de la culture d'Amiens, efforts de la région Nord-Pas-de-Calais) : depuis vingt ans se sont multipliées structures et manifestations culturelles auprès d'un public toujours plus demandeur, jusqu'à un niveau de rayonnement international. Ce foisonnement est particulièrement important dans la métropole lilloise qui rivalise sur ce point avec une ville-capital comme Bruxelles. C'est aussi une composante de l'image.

g) L'intégration de l'espace de la France du Nord à un réseau toujours plus dense d'infrastructures d'échanges et de communication d'intérêt européen correspond à la valorisation de cet espace comme carrefour européen, alors que pendant longtemps il ne s'agissait que d'une périphérie hexagonale. Le prix à payer en est une consommation d'espace accrue au détriment des espaces naturels et agricoles, ainsi qu'un accroissement des trafics internationaux. L'enjeu est de ne pas transformer cet espace en zone de transit, mais bien de valoriser la position de carrefour. Cela dépend notamment des initiatives prises par les acteurs du développement. Sur le plan des échanges, la France du Nord représente la charnière française vers l'Europe du Nord.

La dimension transfrontalière (Eurorégion) et **interrégionale** (Nord-Picardie) est **fondamentale**. Actuellement, sur le plan des relations politiques, la première prend le pas sur la seconde (multiplication des initiatives vers la Belgique depuis le Nord-Pas-de-Calais). Sur le plan géopolitique, plus qu'un risque de fragmentation de l'hexagone vers le nord, il faut considérer cet espace comme une plate-forme avancée de l'influence française en Europe du Nord.

Si un des premiers volets des réflexions prospectives de la France du Nord porte sur son évolution interne, un second volet porte sur les évolutions futures des relations avec les territoires extérieurs à elle, dans la mesure où ces évolutions ne peuvent plus être envisagées dans le cadre strictement régional, voire national.

3. Les enjeux externes de la France du Nord

Evoquons rapidement les heurs et malheurs d'une région longtemps doublement frontière et affectée d'une double marginalité :

– **Marginalité par rapport au Nord**, c'est-à-dire à la Mégalopole Européenne, en raison de la frontière politique et économique qui a induit blocages, insuffisants développements, depuis Louis XIV, avec des conséquences négatives, l'inhibition à

l'ouverture européenne. Mais aussi avec des conséquences positives : le développement économique à l'abri du parapluie douanier, protégé de la concurrence étrangère, mais dans un espace cloisonné ; une frontière perméable aux hommes et aux capitaux, créatrice d'industries et de croissance avant 1914. Mais au total, une insertion longtemps médiocre dans l'Europe du Nord-Ouest, contraire à la nature et à l'histoire.

– **Marginalité par rapport à l'espace national.** La France du Nord a été une mar-frontière périphérique, glacis de l'hexagone et terre d'invasions, où les relations avec le sud, la France, l'emportent sur les relations avec le Nord. Parmi les ports du Northern Range, les ports français ont été marginalisés par la frontière. Couplée à la proximité de Paris (Lille est la métropole la plus proche de la capitale), cette marginalité a eu des inconvénients (dépendance tertiaire envers Paris, sous-tertiarisation...) mais sans doute aussi certains avantages de proximité.

Aujourd'hui, les principaux enjeux pour l'avenir, sur lesquels nous avons insisté dans nos scénarios prospectifs, résident dans :

- l'ouverture à l'extérieur,
- le passage de la double marginalité à la double complémentarité.

4. Des données nouvelles, une nouvelle situation à exploiter

a) La fin de la région frontalière, l'ouverture à l'Europe, les enjeux de l'international

L'ouverture progressive des frontières, le décroisement facilitent l'ouverture à l'Europe du Nord-Ouest, le développement des relations internationales, les déblocages par l'effet-frontière.

Le développement des relations transfrontalières devient un des grands enjeux. Distinguons d'ailleurs :

- le transfrontalier de proximité, qui sous-tend l'émergence d'une métropole lilloise franco-belge, ou dans le Valenciennois ;
- un transfrontalier plus lointain, par exemple au sein de l'Eurorégion, qui associe le Kent, le Nord-Pas-de-Calais et les trois régions belges : relèvent de ce type de transfrontalier les relations Lille-Bruxelles, Lille-Anvers ou Lille-Londres, et pour des formes de relations particulières (en matière de services supérieurs par ex.).

Cette ouverture à l'Europe du Nord-Ouest aura sans doute des effets positifs, du point de vue fran-

çais et régional, mais des effets ambigus, ambivalents, dans la mesure où elle implique aussi risque d'une concurrence étrangère accrue, et proche, dans les deux types de transfrontaliers, les risques d'absorption et de dépendance dans un espace ouvert. Malgré, parfois, la peur de la concurrence (mais qu'on retrouve aussi à l'étranger et le regret du protectionnisme, l'ouverture européenne est un fait irréversible, qu'il convient d'exploiter par des stratégies volontaristes, agressives, ou par le biais de collaborations interrégionales et internationales (cf. Interrég. 1 et 2).

b) La mise en place de grandes infrastructures de transport (Tunnel sous la Manche, TGV, etc.)

Cette mise en place n'a certes pas été décidée et réalisée en priorité pour les intérêts de la France du Nord, mais en fonction d'intérêts internationaux : relier la Grande-Bretagne et le continent, Paris, Londres, Bruxelles, la Ruhr, et il a fallu se battre pour que les tracés, les arrêts puissent bénéficier à la région et y faire des instruments de développement. Mais en moins de dix ans, le présent et l'avenir ont été modifiés.

On souligne souvent les conséquences immédiates :

- replacer la France du Nord au cœur de l'Europe du Nord-Ouest, sur de grands flux européens, comme région de passage et de carrefour, à l'endroit le plus stratégique par la convergence des flux ;
- rétrécissement des distances-temps, de moitié (avec Paris, Londres, Bruxelles, les grandes métropoles françaises ou européennes), et amélioration considérable de l'accessibilité terrestre et maritime, grâce à l'interconnexion, à la convergence de plusieurs modes de communication modernes.

Les enjeux du développement par l'international de la métropole lilloise s'appuient en grande partie sur cette situation de nœud très accessible à l'échelle européenne.

Néanmoins, cette nouvelle situation comporte des risques aux conséquences ambivalentes.

Le premier risque est de n'être qu'une région de passage, de transit, sans effets véritablement positifs pour l'économie, mais au contraire négatifs (saturation des grands axes...). Le second est, par la combinaison de l'accessibilité négative et du rapprochement des grands pôles européens, celui de l'accentuation de la dépendance, de la satellisation, de l'évasion, de la suburbanisation. Un des scénarios prospectifs envisage ces conséquences qui sont loin d'être irréalistes : pour Lille, être désormais à une

heure de Paris, bientôt à une demi-heure de Bruxelles comporte autant d'avantages potentiels, que de risques.

c) L'ouverture à la France

Elle implique l'atténuation de la marginalité interne et le renforcement des complémentarités. Mais avec qui, avec quoi et comment ?

– avec les régions proches, la Haute-Normandie et surtout la Picardie, par une interrégionalité de proximité, et des limites communes. Il faut bien admettre que ces relations restent à renforcer, surtout depuis que la Picardie, en s'intégrant dans la charte du Grand Bassin Parisien, a donné au Nord-Pas-de-Calais, à tort ou à raison, l'impression d'être de nouveau marginalisé au nord de l'hexagone. Ce renforcement est indiscutablement une nécessité.

– avec d'autres régions françaises disjointes, sur des objectifs ou des intérêts communs, sur des projets communs : avec la Haute-Normandie (route des Estuaires, relations interportuaires...) avec la Lorraine, voire l'Alsace... A une autre échelle, insertion de la métropole lilloise dans les réseaux des métropoles françaises (Lyon, Bordeaux) ou des Eurocités européennes.

Mais c'est le problème des relations avec Paris qui est le plus ambigu.

Dans la mesure où Lille est la métropole la plus proche de Paris, le rapprochement considérable en temps par le TGV peut jouer à la fois dans le sens d'un renforcement de la satellisation et de la dépendance (club des villes à une heure de Paris), et dans celui du réceptacle partiel de la déconcentration parisienne (en matière tertiaire par exemple).

Le second est le socle des espoirs et des stratégies dans le Nord ; le premier suscite plutôt des craintes. Au total, cette proximité peut avoir des effets ambivalents.

Du point de vue parisien, voire national, comment peut-on envisager la place et le rôle de la France du Nord dans la conception de l'aménagement du territoire, à plusieurs échelles ?

A l'échelle du grand bassin parisien, englobant la Picardie et les Normandies. L'impression qui ressort est celui d'un ensemble régional vaste qui s'organise, le Grand Bassin Parisien, sans définir préci-

sément ses relations avec les zones extérieures proches, le Nord en particulier. Une attitude d'ailleurs normale et logique, mais assez mal perçue dans les périphéries.

A l'échelle nationale, la France du Nord relève des réflexions sur le devenir des régions périphériques, ex-frontalières, en particulier, des périphéries continentales. L'idée qui émerge, et que nous défendons, est celle de région-interface, "gateway" entre la France et l'Europe continentale proche.

5. Scénarios

Parmi les scénarios prospectifs qui ont été élaborés pour le Grand Nord, le troisième, le plus volontariste, le plus "idéal" est sous-tendu par ces idées, et résumé par deux formules :

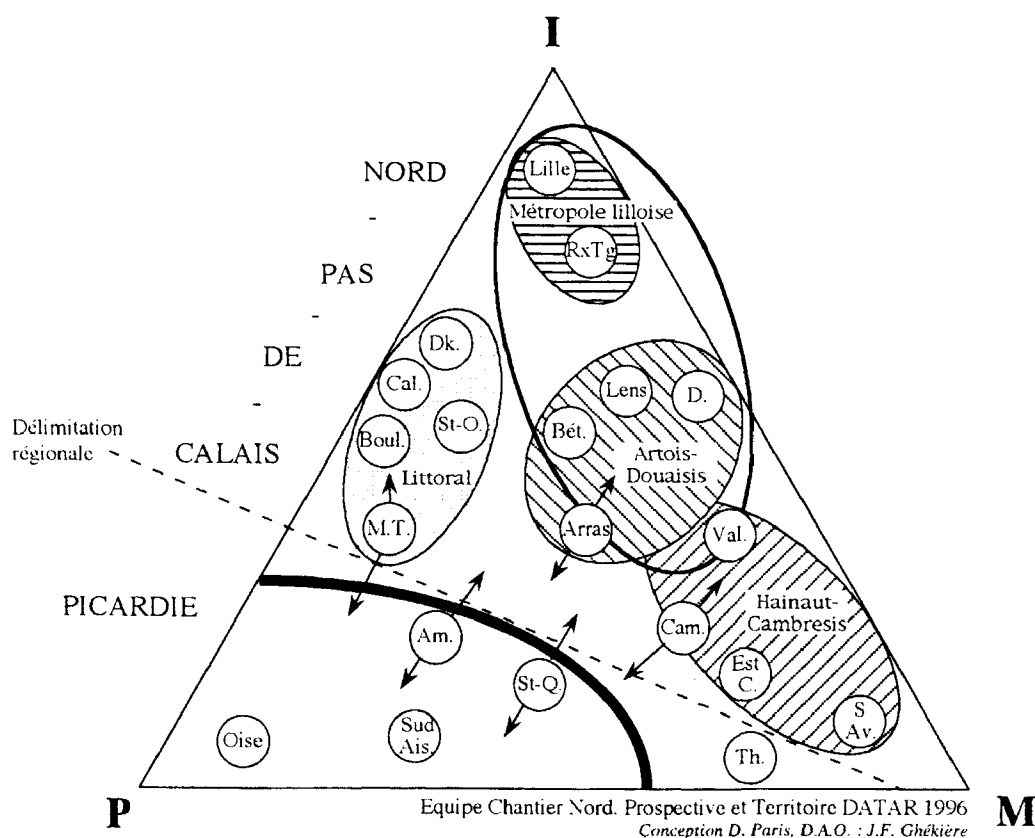
– **l'avenir du Nord est au Nord**, ce qui signifie que l'ouverture sur l'Europe du Nord-Ouest est d'abord la chance principale de redéveloppement, même si elle comporte des risques et si rien n'est acquis d'avance. Mais cela ne signifie pas, bien entendu, de tourner le dos à la France et de faire abstraction du poids et de la proximité de Paris : jouer la carte de l'interface au sein de l'Eurorégion.

– **Jouer la double complémentarité** : cela signifie exploiter les avantages de la proximité de l'Europe du Nord (stratégies vis-à-vis de Bruxelles, d'Anvers par exemple) et de Paris, comme métropole relais de la capitale, en valorisant les avantages de la proximité et en limitant les effets négatifs.

Cette vision implique, pour sa concrétisation, une forte dose de volontarisme et de continuité temporelle de la part de tous les acteurs régionaux ou locaux dans la France du Nord ; ce qu'on constate dans la métropole lilloise aujourd'hui (prise de conscience, élaboration d'objectifs et de stratégies à moyen et long termes) est encourageant et exemplaire.

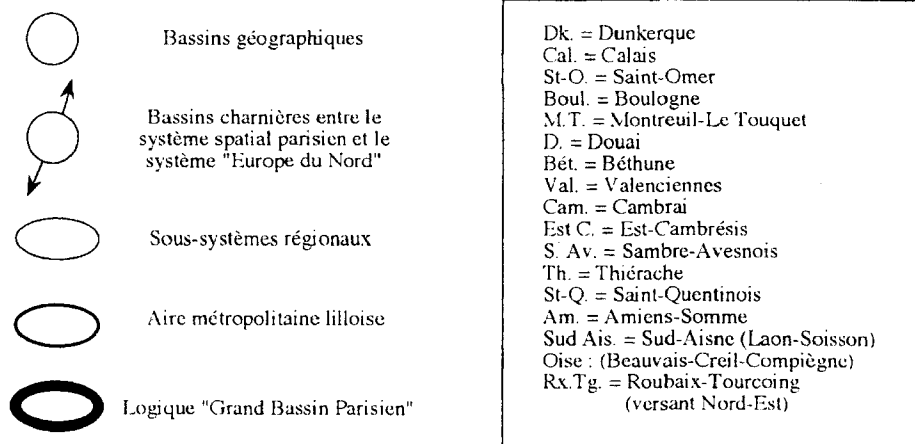
Mais elle implique aussi cohérence et convergence à l'échelle nationale (comment l'Etat conçoit l'avenir de la France du Nord dans le cadre français et par rapport à l'Europe ?), et bien entendu la prise en compte des concurrences de la part des pôles et des régions européennes proches autant que des complémentarités et des collaborations.

La Prospective des Territoires dans la France du Nord : Le Triangle des Possibles



Les 3 scénarios tendanciels du triangle :

- I** = Vers l'internationalisation du développement
- P** = Développement dans l'orbite parisienne
- M** = Risque de marginalisation et d'affaiblissement



Bassin Parisien 2015

Pierre Beckouche,
Mission d'Animation de la Prospective Interrégionale Bassin Parisien 1994-1995
Strates-Université Paris I/CNRS

La façon la plus sûre de faire de la prospective commence par faire un retour sur ce qui s'est passé, à la fois sur des séries longues et sur les évolutions les plus récentes. Bien entendu, on perd alors des projections plus qualitatives, plus en rupture, précisément, avec l'évolution tendancielle. Mais de ce point de vue, la Charte du Bassin parisien donne une idée du futur souhaité à la fois par l'Etat et les régions (Datar, régions, 1994). La Charte se fixait quatre objectifs principaux : (i) associer le destin des régions de la couronne du Bassin parisien à celui de l'Ile-de-France, au lieu d'une situation traditionnelle qui cumulait jalousie, indifférence souvent, subordination (de l'économie de la couronne vis-à-vis du centre francilien), et parfois hostilité ; (ii) freiner le développement de l'Ile-de-France, dans un double souci de préservation de l'environnement et de rééquilibrage territorial ; (iii) reporter cette croissance sur les grandes villes de la couronne ; (iv) pour doper des masses critiques plutôt faibles dans la couronne, promouvoir à tous niveaux des collaborations interurbaines c'est-à-dire des réseaux de villes, y compris entre les plus grandes villes (notion d'"espaces métropolitains" Caen-Rouen-Le Havre, Orléans-Blois-Tours, Reims-Châlons-Troyes, etc.). Ce sont ces objectifs que l'on interroge ici, dans un souci de bilan (évidemment très partiel) et de prospective. Les incertitudes sur les objectifs affichés conduisent à une conclusion : il est urgent de créer l'Observatoire des territoires annoncé par la loi du 4 février 1995.

1. Concertation et cohésion. Le label "Bassin parisien" est-il acquis ?

Les éléments favorables à une vision interrégionale des choses tiennent à l'existence d'instances et

de documents d'aménagement issus de cette phase de concertation entre l'Etat et les régions sur l'avenir du Bassin parisien. Depuis 1990 en effet, les présidents des huit régions du Bassin parisien et la Datar ont rouvert un dossier en souffrance depuis le milieu des années soixante-dix. La Datar, à l'instigation de Jean-Louis Guigou et sous l'impulsion de François Wellhoff et des SGAR, a publié en 1992 le Livre Blanc du Bassin parisien ; les présidents de région ont publié en 1993 leur "Scénario des Huit" ; la convergence s'est faite en 1994 par la rédaction commune de la Charte du Bassin parisien puis l'élaboration d'un contrat de plan interrégional pour la période 1994-1998⁽¹⁾, apportant les moyens nécessaires à la réalisation de la charte. Dans la foulée, d'autres rapprochements ont vu le jour, comme celui des villes à une heure de Paris, association elle aussi créée en 1990. Les récentes contributions régionales à l'élaboration du Schéma national d'aménagement et de développement des territoires SNADT⁽²⁾ attestent que la référence au Bassin parisien est devenue la règle.

Evidemment, ces échanges de vue étaient favorisés par cette réalité géographique simple et forte :

⁽¹⁾ Un milliard de francs, financé à parts égales entre l'Etat, l'Ile-de-France, et l'ensemble des autres régions. Pour une présentation de ces différents documents et instruments, voir le numéro spécial que la revue *Métropolis* a consacré en 1995 au Bassin parisien.

⁽²⁾ Le SNADT, prévu dans la loi du 4 février sur l'aménagement et le développement des territoires, est rédigé par la Datar mais suppose au préalable une large concertation entre les préfetures et les collectivités locales, les régions en premier rang. Les maîtres d'œuvre de cette concertation sont les préfetures de région, qui ont fait remonter à la Datar le résultat de ces travaux au cours de l'hiver 1995-1996.

il y a déjà bien longtemps que le Bassin parisien existe comme aire régionale de Paris (Damette, Scheibling, 1993), avec ce que cela suppose de relations interurbaines et de complémentarité économique (Damette, 1995). L'on sait, notamment, que les "décentralisations" industrielles des trente glorieuses ont partagé les tâches entre des quartiers généraux de firmes parisiennes et des usines dispersées dans les régions de la couronne. Ces territoires ont donc un destin lié. A une échelle plus réduite, l'ampleur des échanges interindustriels et des navettes avec la vallée de l'Oise⁽³⁾ associe depuis longtemps l'Oise, donc la Picardie, à la région capitale (Choquer, 1995).

La grande limite du Bassin parisien, que ce soit dans l'organisation de l'espace ou dans les relations interinstitutionnelles, tient aux relations tangentielles. Chacune des villes ou des institutions de la couronne a des relations avec la région parisienne, mais pas ou peu avec ses voisins. Le cas type est celui des villes à une heure de Paris, qui se sont trouvées suffisamment de points communs pour s'associer⁽⁴⁾, mais entretiennent en réalité les unes avec les autres des relations au mieux d'indifférence et souvent de concurrence, ne serait-ce que pour attirer des firmes franciliennes. Si on lit en détail les contributions régionales au SNADT, on s'aperçoit qu'aux yeux des acteurs locaux, la réalité du Bassin parisien tient surtout aux relations avec l'Ile-de-France, rien de bien concret n'est dit sur les relations entre régions ou entre villes de la couronne. Les exceptions sont ici l'influence rappelée de Reims sur l'Est picard (l'Aisne), et surtout l'association récurrente des deux Normandies.

Le principal domaine dans lequel ces relations pourraient se développer est celui de la formation supérieure. Le contrat de plan interrégional cofinancement des réseaux interuniversitaires (échanges d'enseignants, DEA sous sceaux multiples). Mais souvent tout ou presque reste à faire, et de toute façon les effets d'entraînement de tels réseaux demeurent ténus. On est à peine plus optimiste quant à l'essor de relations entre ces universités de la couronne et les universités franciliennes, en particulier les universités nouvelles. L'émergence de ces concurrentes a été durement ressentie par des universités comme celles de Reims, Rouen, Tours

ou Orléans, qui avaient déjà toutes les peines à atteindre une masse critique dans bon nombre de domaines. Mais il n'est pas interdit de penser que des innovations pourront, avec le temps, associer ces universités, comme le suggère le Recteur Frémont (voir encadré page suivante).

Une autre incertitude tient à la représentation des villes dans le processus de concertation permanente que doit être le développement du Bassin parisien. L'association des villes à une heure – dont on rappellera au passage que Lille n'a pas voulu y adhérer – ne saurait être leur seule tribune. Si l'on veut bien admettre que l'avenir des régions de la couronne dépend pour beaucoup de leurs villes principales (qui ne sont déjà ni bien nombreuses ni bien grandes), il faut reconnaître qu'elles ont jusqu'ici été associées plutôt marginalement au processus. Il est vrai que la charte du Bassin parisien institue des "espaces métropolitains" qui regroupent ces villes entre elles. Mais peut-on raisonnablement penser que des réseaux de villes constitueront un cadre d'action suffisant ? Enfin un problème comme celui de l'aménagement des franges franciliennes peut difficilement être pris en charge par les seules régions, car il s'y joue alors d'inévitables querelles d'équilibre interne entre zones périfranciliennes et zones éloignées orientées vers un tout autre mode de développement ; ou encore entre les départements circum-franciliens et les autres départements de la région. Du reste, ces franges sont avant tout des affaires départementales – or les départements restent, eux aussi, marginaux dans la concertation du Bassin parisien.

Enfin, la prédominance institutionnelle des régions n'est pas une garantie du succès dans le temps de la vision interrégionale qui s'est imposée ces dernières années. La tâche est incessante, car le retour à des conceptions plus régionales n'est pas impossible. Paradoxalement, la loi du 4 février 1995 pourrait y contribuer, qui a fait des régions les institutions gagnantes de la nouvelle donne de l'aménagement des territoires⁽⁵⁾. Un exemple saisissant est donné par l'Ile-de-France. La contribution régionale au SNADT lance un message classique mais avec un degré d'insistance inconnu jusqu'à présent : nous avons nos problèmes, que nous savons mal résoudre ; pour régler la facture sociale, et particulièrement pour financer le logement social

⁽³⁾ Cet état de fait vient de la proximité du département de l'Oise vis-à-vis de l'agglomération parisienne. Comme on sait, cette dernière n'est pas située au centre de l'Ile-de-France, elle est décalée dans sa partie Nord-Ouest ; l'agglomération parisienne et la vallée de l'Oise jusqu'à Creil dessinent un quasi continuum urbain.

⁽⁴⁾ Par exemple le problème de la dégradation des temps de parcours ferré vers l'Ile-de-France.

⁽⁵⁾ C'est sur une base régionale que sont rédigés les différents schémas sectoriels (culture, transports...) et le schéma régional d'aménagement et de développement des territoires. Les institutions jeunes ont deux destins possibles, disent les sciences politiques : soit elles meurent rapidement, soit elles croissent ; la région est en France dans le deuxième cas de figure.

**Le point de vue du Recteur de Versailles
sur les relations interuniversitaires dans le Bassin parisien**

« Dans la réalité, il y a encore bien peu de relations entre les universités franciliennes et leurs homologues du Bassin parisien. Cela dit, un certain intérêt se manifeste en ce sens : le Conseil régional d'Ile-de-France en a fait une orientation explicite et les Présidents d'Université sont motivés. Ceux d'Ile-de-France ont pris conscience qu'ils ne peuvent en rester à une vision strictement régionale, ceux de la couronne du Bassin parisien partagent cette idée. Les universités franciliennes pourraient mettre leur potentiel à disposition des universités de la couronne. Ici, il faut être inventif. Prenons le cas du Havre, qui s'est spécialisée dans le transport maritime, les affaires internationales et les langues étrangères. Pourquoi ne pas imaginer que sur une période de quelques années, des enseignants en langues étrangères franciliens aident au démarrage ? Pour rester dans le cas normand, ce genre d'initiative aurait un autre intérêt : cela pousserait les universités de Caen, Rouen et Le Havre à une stratégie commune. On peut très bien spécialiser les troisièmes cycles par universités, et éviter des redondances coupables. En tout cas, des échanges de vues auraient au moins l'avantage de nouer des premiers contacts. Car pour le moment, les universités de Bassin parisien ne se connaissent pas. Les réflexions communes de leurs Présidents ne font que débiter. Les Recteurs comme les Présidents manquent de temps pour développer cette vision interrégionale comme elle le mériterait ».

Armand Frémont, Recteur de l'académie de Versailles, à Métropolis (n° 104, 1995)

dont sa population a besoin, l'Ile-de-France requiert... la solidarité budgétaire nationale. Sans entrer dans l'analyse critique d'un tel message – qui ne manque pas d'arguments – on peut se demander s'il n'est pas de nature à remettre en cause une participation francilienne à un éventuel deuxième contrat de plan interrégional.

2. Freiner la croissance francilienne ?

Dans cette affaire, il est impératif de distinguer entre essor économique, croissance démographique et étalement spatial, trop souvent confondus en une vision catastrophiste d'une région parisienne qui serait obèse et boulimique. Bien sûr, ces trois aspects sont liés, mais ils ne se réduisent pas l'un à l'autre : la périurbanisation continuerait même avec une croissance francilienne économique et démographique réduite.

a) Freiner l'économie parisienne ?

On laissera ici de côté la question de la justification de cette idée d'une croissance économique francilienne qui serait excessive⁽⁶⁾. Avant d'évoquer les moyens, on peut faire quelques réflexions rapides sur l'opportunité de cette question. La vision d'une Ile-de-France monopolisant la croissance nationale est à la fois excessive (on reste loin du phénomène South-East au Royaume-Uni), et datée. Il est vrai

que les résultats du recensement de 1990 ont fait de la région capitale la championne des années 1980. Mais il est non moins vrai qu'elle a payé le plus lourd tribut au retournement de conjoncture de 1990. Il est dommage que le grand débat sur l'aménagement du territoire, lancé en 1993, n'en ait pas tenu compte, et il serait absurde de continuer à l'ignorer aujourd'hui. Il y a certes plusieurs arguments qui indiquent que dès que la conjoncture sera meilleure, c'est à nouveau l'Ile-de-France qui en tirera le parti le meilleur (Davezies, 1995 ; Beckouche, 1995). Mais pour le moment, le retournement de tendance reste spectaculaire par rapport aux années fastes qui ont tant frappé les esprits.

Le reste du Bassin parisien bénéficie-t-il de ce relatif amortissement du dynamisme francilien ? Les quelques éléments de réponse dont nous disposons sur cette période très récente inclinent à répondre que non. Dans la lignée de ce qu'avaient montré les travaux précédents de la mission d'animation interrégionale (Lacaze, Unal, 1993), les régions de la couronne tirent mal leur épingle du jeu : entre 1990 et 1994 l'emploi salarié privé recule plus vite dans le Bassin parisien hors Ile-de-France que dans le reste du pays (tableau 1).

On sait que le CIAT de Mende a décidé de réduire les moyens dont disposera l'Ile-de-France en matière d'enseignement supérieur, la part de la région dans le total national des étudiants devant passer de 27 % à 20 %. La question ici est de savoir si c'est le reste du Bassin parisien qui bénéficiera

⁽⁶⁾ Lorsqu'on rappelle que l'Ile-de-France assure 29 % de la production nationale, on comprend vite qu'un tel dossier ne peut se contenter de slogans rapides.

de cette matière grise supplémentaire ⁽⁷⁾. L'expérience des années passées incite plutôt à répondre non : entre 1982 et 1990, la part de l'Ile-de-France dans la recherche publique française s'est réduite, mais pas au profit des régions de la couronne (tableau 2).

b) Limiter la croissance démographique ?

On le sait, l'objectif démographique de l'Ile-de-France des années 2015, préalablement fixé à 13 millions d'habitants, a été révisé par le gouvernement à 11,8 millions. Mais qui peut dire si, et faire en sorte que, on se dirigera plutôt vers 12 ou vers 13 millions, et si le report se fera vraiment sur la couronne du Bassin parisien ? On sait, d'un côté, que les flux d'immigration interrégionale de jeunes actifs ont tendance à s'estomper ; mais d'un autre côté, la jeunesse de la population francilienne ⁽⁸⁾ lui assure désormais une croissance endogène substantielle – d'autant que si la population francilienne est de plus en plus née dans la région, cela signifie que les retours aux pays à l'âge de la retraite pourraient fléchir. La baisse des prix immobiliers pourrait, enfin, réduire le nombre de candidats partant pour les franges franciliennes.

Cette question démographique a aussi un aspect qualitatif, car les années 1980 ont vu s'opérer une sélection socio-spatiale : les revenus modestes ont été chassés d'Ile-de-France par les prix immobiliers. Les travaux de Martine Berger montrent que la résidence dans les franges était surtout un phénomène des cadres naguère, et qu'elle concernait de plus en plus les ouvriers et les employés. Autrement dit, la périurbanisation en dehors de l'Ile-de-France présenterait, pour simplifier, le triple inconvénient d'étaler l'urbanisation donc d'alourdir son coût du fait de l'étirement des réseaux ; d'écréter les ZUP en faisant partir les ménages de revenus modestes mais suffisants pour pouvoir acquérir un pavillon en grande banlieue ; et de donner aux franges franciliennes un contenu social trop uniforme et limité pour en assurer un développement harmonieux à long terme. *“ Cette proche couronne du Bassin parisien participe de plus en plus à l'accroissement des ségrégations résidentielles et à la spécialisation sociale des espaces au sein d'une grande région métropolitaine parisienne ”* ⁽⁹⁾

⁽⁷⁾ Peut-être faudrait-il voir les choses de manière différenciée : en lettres, en sciences économiques ou en droit, on peut difficilement se passer de l'avantage culturel parisien ; en revanche, en sciences, où l'on a besoin d'espace et de matériel, la déconcentration vers la couronne se justifie davantage.

⁽⁸⁾ On comparera à la population d'un département comme celui de l'Orne, où la part des plus de 60 ans va passer de 21 % à 34 % à l'horizon 2015.

⁽⁹⁾ Berger M., “ L'Ile de France à la conquête de ses marges ”, *Regards sur l'Ile-de-France*, n° 21, Insee, 1993.

(Berger, 1993). D'une manière générale, les événements récents de décembre 1995 poussent à se demander si *l'enjeu social* ne tiendra pas, dans la décennie à venir, la place centrale que le développement économique avait tenue dans les années 1980. Ce qui renvoie à la question fondamentale du financement du logement social dans l'agglomération parisienne.

En définitive, et comme en matière économique, le mot d'ordre de limitation de la croissance francilienne risque de se traduire d'une manière ou d'une autre par une sorte d'écémage, qui ne ferait rien pour arranger une réalité déjà bien sélective.

c) Juguler l'étalement ?

Après une intensification dans les années 1980, assiste-t-on à un ralentissement de l'accroissement démographique dans les franges franciliennes ? Ici, les incertitudes sont grandes. Le report de la croissance démographique de l'Ile-de-France vers les franges dépend par exemple de la façon dont les autorités régionales voudront et pourront respecter l'objectif de 11,8 millions de franciliens en 2015. C'est pourquoi l'agence d'urbanisme d'Oise-la-Vallée (Creil-Compiègne) ne sait pas si elle doit d'ici 2015 compter avec 60 000... ou 120 000 résidents supplémentaires. L'étude sur les franges franciliennes menée par le DAU en perspective de futures DTA ⁽¹⁰⁾, donne une idée de l'étendue du problème. Le champ géographique de l'étude, qui pensait voir large, était celui des départements circum-franciliens. A l'arrivée, on s'aperçoit qu'il aurait fallu aller plus loin car la pression la plus récente se porte jusqu'au Sud de la Somme, à la Nièvre et à l'Est de la Sarthe. Outre cet étalement et l'aspect social, déjà évoqué, l'inquiétude vient du mitage du paysage : une étude de la DAU montre que si l'on considère les communes des franges qui envoient au moins un cinquième de leurs actifs travailler en Ile-de-France, ce sont les communes rurales qui ont reçu la plus grande part des nouveaux résidents entre 1982 et 1990 (Miscopein, 1995).

Dans ce contexte, les futures Directives territoriales d'aménagement prévues sur les franges franciliennes ont à la fois une envergure interrégionale

⁽¹⁰⁾ Instituées la loi du 4 février 1995, les Directives Territoriales d'Aménagement fixent les orientations de l'Etat en matière de développement et de protection de certains espaces (estuaires, massifs, périphéries des régions urbaines...). Les périmètres déterminés par la DAU peuvent ne pas correspondre aux découpages administratifs, et être pluri-régionaux. En concertation avec les collectivités locales intéressées, l'Etat élabore des DTA qui s'imposent alors aux schémas directeurs et aux POS des espaces considérés.

et une portée nationale : on verra ce que l'Etat peut dire et faire pour lutter contre le spectre de "suburbia" – faute de quoi cette préoccupation pourrait bien disparaître de toute intention réelle dans le SNADT. Mais évidemment pour le moment, on sait bien peu de choses sur le contenu des DTA franges franciliennes, et sur leur applicabilité.

A cet égard, les questions sont nombreuses et les alternatives ouvertes. Faut-il geler toute urbanisation, ou bien, pour lutter contre le mitage, concentrer la croissance sur les pôles urbains déjà constitués et bien dotés en équipements publics ? Faut-il refuser tout rapprochement entre les villes situées à la périphérie des franges et l'Ile-de-France ? Notamment doit-on considérer que Chartres doit mieux s'insérer dans un système d'échange avec les pôles franciliens, en accordant sur la ligne ferroviaire Le Mans-Chartres-Versailles-Paris cet arrêt ferroviaire à St-Quentin-en-Yvelines que les chartrains appellent de leurs vœux ? De fait, Chartres fait bien partie de la grande région parisienne ; le projet de Pays auquel les chartrains travaillent, avec ce que cela suppose de réduction des redondances locales, ne vaut-il pas que la Datar et la SNCF le leur reconnaissent ?

Cela pose une question de portée plus générale : faut-il encourager et mieux aider les efforts financiers de la SNCF dans l'offre de transport radial entre la couronne (et notamment les franges) et l'Ile-de-France⁽¹⁾ ? Cela suppose une aide publique non seulement dans l'investissement mais aussi dans l'exploitation, ces lignes étant structurellement déficitaires car l'offre est dimensionnée pour les heures de pointe. Au contraire faut-il limiter cette aide de l'Etat en considérant qu'il ne faut rien faire pour alimenter la periurbanisation ? Mais alors ne risque-t-on pas de voir le trafic routier exploser dans ce genre de flux ? La SNCF estime à 300 000 les déplacements quotidiens, tous modes et tous motifs, entre l'Ile-de-France et ses régions mitoyennes (Jacob, 1995). La part du train dans ces flux devrait décroître au profit de la voiture, car le fer détient de faibles parts de marché sur les deux types de flux en forte croissance, les navettes vers les pôles de la banlieue parisienne (qui devraient continuer à rece-

voir l'essentiel des créations d'emplois dans l'Ile-de-France de demain) et les déplacements pour motifs hors travail⁽²⁾.

3. Reporter la croissance sur les grandes villes de la couronne

L'élément le plus favorable est ici la prise de conscience des villes de la couronne qu'elles doivent d'abord ne compter que sur elles-mêmes, et qu'elles doivent parler d'une seule voix. La notion de gouvernance, c'est-à-dire de mise en cohérence des multiples acteurs du développement d'une ville (communes, structures intercommunales, entreprises des secteurs publics voire entreprises privées), s'impose peu à peu. A Rouen par exemple, la dispersion communale est en train de faire place à une vision d'ensemble, où l'on raisonne à l'échelle de l'agglomération et même d'une région urbaine (Boulard, 1995).

L'atout international est également évident, notamment dans le rôle d'interface que la Normandie joue et entend jouer entre le Royaume-Uni d'une part et la France ou l'Espagne. Le transport transmanche à partir du Havre, de Caen ou de Cherbourg ne cesse de croître, la concurrence du tunnel ne portant que sur la Manche orientale.

Une ville comme Orléans dispose des atouts qui en font une des places fortes du Bassin parisien de demain (voir encadré). Pour les autres grandes villes de la couronne, moins proches de Paris, l'amélioration du transport ferré vers les différents pôles franciliens (Paris mais aussi la Défense, les villes nouvelles, les gares TGV et les aéroports) est une condition-clé de la réussite. La dégradation des temps d'accès (né des embouteillages ferroviaires à l'entrée dans l'entonnoir de la banlieue parisienne) est enrayée. Le Caen-Paris était passé de 2 heures à 2 h 30 ; grâce à l'électrification, il sera de 1 h 50. L'électrification devrait avoir le même effet sur la ligne Paris-Troyes par exemple. Reste ensuite à améliorer le nombre de dessertes – ce qui fait partie des efforts projetés par la SNCF déjà évoqués.

Mais tout n'est pas rose. Depuis la baisse des prix immobiliers, l'immobilier d'affaires lorgne à nouveau sur Paris ou la proche banlieue Ouest, et fort peu sur les villes de la couronne dont le marché

⁽¹⁾ Les migrations radiales entre l'Ile-de-France et ses régions limitrophes ont progressé de 6 % par an entre 1975 et 1991, pour arriver à un total de 160 000 navettes quotidiennes en 1990. Si l'on en croit le trafic ferré, cet accroissement s'est fortement réduit depuis 1990. Sur le moyen terme, la SNCF estime que le flux ferré croîtra de 1 % l'an. Les besoins d'amélioration de l'offre ferroviaire sont énormes sur des lignes comme Paris-Creil, Paris-Mantes-Rouen, Paris-Troyes, Paris-Dreux, Paris-Sens...

⁽²⁾ La part actuelle du fer dans ces deux types de flux est respectivement inférieure à 30 % et 20 % en 1993, contre les deux-tiers pour les navettes à destination de Paris intra-muros. En banlieue parisienne, les deux premiers pôles de destination, La Défense et Roissy, ne sont pas des gares de liaisons ferrées radiales – d'où les projets à l'étude sur les lignes Normandie-La Défense et Picardie-Roissy

Les professionnels de l'immobilier d'entreprise jugent l'avenir des desserrements...

« L'époque des desserrements est révolue. Cela ne veut pas dire qu'il n'y en ait plus, mais que cela fait longtemps qu'ils sont devenus marginaux dans la demande immobilière. Orléans vient certes de bénéficier du desserrement de l'Université de la Poste (7 000 m² pour la formation des cadres de la Poste), mais il faut garder à l'esprit que l'immense majorité des demandes émanent d'entreprises locales : les villes doivent d'abord compter sur elles-mêmes. Les délocalisations de services publics décidées par l'Etat (l'Orstom à La Source par exemple) resteront exceptionnelles. Il faut y ajouter depuis le début des années 1990 le souci de l'Ile-de-France, en particulier de son Conseil régional, de freiner la désindustrialisation. Cela commence à produire des effets, d'autant que l'Agrément a été supprimé en 1994 pour les locaux industriels. A Compiègne, par exemple, les desserrements sont fortement freinés depuis quelques années. Vue à travers les demandes des entreprises, la période d'extension parisienne par-delà l'Ile-de-France n'a guère continué au-delà de 19890 : nous sommes dans une phase de recentrage ».

... et les atouts d'Orléans

« Orléans dispose de quatre atouts : sa proximité à Paris, dans le prolongement de la banlieue Sud-Ouest, la plus dynamique ; la présence de grandes entreprises venues d'Ile-de-France ou de l'étranger (américaines et japonaises notamment) ; sa position de carrefour autoroutier entre l'A10 (Paris à trois-quarts d'heure, le Sud-Ouest, l'Espagne) et l'A71 (Clermont-Ferrand, le Midi méditerranéen), qui explique une très forte demande logistique d'Orléans à Montargis ; surtout la cohérence des institutions qui en portent le développement. A Orléans, la ville, le Conseil général et la Chambre de commerce parlent d'une même voix : les entreprises apprécient la qualité de cet accueil. C'est plutôt rare dans le reste du Bassin parisien, où les districts et les Sivom parviennent mal à représenter leur agglomération, où les différents acteurs d'une même ville se coordonnent trop peu, et où les concurrences au sein d'une même région voire d'un même département sont la règle. Cela pose un évident problème de rationalisation des structures d'accueil des entreprises ».

Auguste Thouard à Métropolis (n° 104, 1995)

des bureaux n'a pas la masse critique requise. Le développement économique y a été limité durant les années 1980 sur le plan quantitatif et qualitatif (Dreif, 1995) ; la croissance de l'emploi y a été plutôt médiocre depuis 1990, surtout au Havre, à Troyes, Rouen, et plus encore à Creil – ce qui renvoie à la question de l'aménagement des Franges et de l'effort à faire dans certains points très sensibles de ces franges au double plan économique et social (tableaux 3 et 4).

On peut en outre être inquiet pour l'avenir des troisièmes cycles dans les villes universitaires de la couronne. Là encore, l'absence de masse critique est un handicap redoutable, d'autant que le Ministère de l'Enseignement Supérieur et le CNRS entendent favoriser les équipes les plus importantes. Comme le note Marion Unal, "de nouvelles spécialisations peuvent difficilement y être ouvertes en raison des règles d'affectation de moyens du ministère de tutelle dont les critères sont moins profitables aux établissements jeunes qu'à ceux qui bénéficient d'une longue tradition" (Unal, 1995, p. 49). En 1995, le Ministère a habilité cinq fois plus de DEA dans les universités franciliennes que dans celles de la couronne, ce qui ne laisse pas augurer de changement dans le rapport des forces entre Ile-de-France et couronne du Bassin parisien.

Si l'on n'y prend garde, cela pourrait faire avorter plusieurs tentatives de ces jeunes universités.

Enfin, on peut être inquiet pour la rentabilité du grand projet d'aéroport de fret à Vatry près de Reims⁽¹³⁾ ; il n'y a pas d'acteurs du monde du transport dans le tour de table de la société d'économie mixte montée à cette occasion ; le positionnement géographique est bon mais pas exceptionnel compte tenu du relatif éloignement du TGV et de l'A4 ; sur le plan logistique, le projet paraît irréaliste, ni les grands groupes industriels ni les grands opérateurs intégrés acceptant de prendre le risque de faire de Vatry leur hub européen. De surcroît, les concurrents sont nombreux et bien établis, au Bénélux mais aussi en Ile-de-France à Orly et surtout à Roissy (70 % du fret aérien emprunte des vols *passagers* dont Vatry sera dépourvu compte tenu de l'absence de TGV). A moins, à nouveau, de placer l'enjeu social au cœur des préoccupations et de considérer qu'un effort public de longue haleine

⁽¹³⁾ Europort de Vatry, entre Reims, Châlons et Troyes : plateforme multimodale fondée sur le fret aérien. L'objectif est de connecter des flux aériens transcontinentaux au fret ferré et routier, compte tenu de la proximité des principales régions européennes. Investissement initial de 1,5 milliards de francs, et à terme 6,5 milliards de francs pour 9 500 emplois.

ne coûte finalement pas plus cher à la collectivité que quelques milliers de chômeurs de plus... Car il est bien clair, en tout état de cause, que l'effort public en faveur des pôles de la couronne devra se concevoir dans la durée.

4. Réseaux de ville : tout reste à faire

Il n'est pas contestable que l'idée de la Datar de promouvoir des réseaux de villes a trouvé à la fois un terrain et une réponse dans le Bassin parisien. On prendra l'exemple de Normandie métropole, qui associe depuis 1990 Caen, Rouen et Le Havre. Le réseau a été reconnu en 1993 et il a des effets positifs : en 1995 une convention de coopération a été passée entre les présidents des trois universités, et une concertation a commencé entre les CHU des trois villes normandes pour réduire les redondances. Evidemment l'amélioration des transports intercités y joue un rôle décisif : grâce au pont de Normandie et au prochain raccordement autoroutier, Caen-Le Havre va descendre en dessous d'une heure de voiture, le train mettra bientôt Le Havre à moins de 40 minutes de Rouen. Ce qui est très bon, c'est la persistance d'éléments forts de concurrence. Que ce soit en matière d'harmonisation de la politique commerciale pour les transports maritimes transmanche ou pour la rationalisation de l'offre aéroportuaire⁽¹⁴⁾, les gros dossiers ne sont pas encore ouverts.

Au-delà du cas normand, une autre incertitude vient de l'idée même de réseau de villes. Les relations interurbaines effectives étant hiérarchiquement centrées sur une ville qui domine les autres, les réseaux de villes apparaissent bien superficiels lorsque les villes sont éloignées et de taille modeste. L'Etat ne devrait-il pas tenir davantage compte des réalités géographiques, et ne pas hésiter à promouvoir un seul pôle au lieu de trois ou quatre ? Amiens, qui n'a pas encore la stature d'une capitale régionale, doit-elle vraiment partager son développement avec Abbeville réalités de la hiérarchie urbaine : en région Centre, la SNCF et le conseil régional ont opté pour une liaison ferrée rapide entre Orléans, Blois, Tours, Angers et la basse Loire (Interloire) au lieu d'un "Métroloire" qui se serait arrêté en chemin dans les villes de taille plus réduite. L'idée du partage de la croissance et du polycentrisme peut se montrer pernicieuse quand elle est appliquée à des territoires qui ne comptent pas de ville suffisamment forte. La densité urbaine, la concentration d'acteurs économiques nombreux et diversifiés, sont des atouts que la littérature française sur l'aménagement du territoire a trop tendance à négliger.

⁽¹⁴⁾ Caen, Rouen et Le Havre ont chacune leur aéroport, sans compter celui de Deauville...

5. Créer un Observatoire des territoires

Si l'on fait un peu de rétrospective, il faut rappeler que les objectifs de la Charte du Bassin parisien constituent le scénario 3 – optimiste – du livre blanc qui en avait esquissé deux autres : le scénario 1 était celui de la polarisation et de l'extension parisienne en tache d'huile ; le scénario 2 (celui de la "métropole maillée") était celui d'un rééquilibrage avec la couronne mais limité, chaque ville étoffant ses relations à Paris et pas avec ses voisines. On peut craindre, au vu des quelques années écoulées, que l'on se dirige plutôt vers un mixte des deux premiers scénarios que vers le troisième.

Répondre à cette question et, le cas échéant, modifier les politiques engagées, supposerait de pouvoir s'appuyer sur un observatoire des territoires dont le Bassin parisien et d'une manière générale le pays, sont dépourvus. Que ce soit pour comprendre des territoires, les comparer – au sein du Bassin parisien ou entre le Bassin parisien et d'autres espaces de l'hexagone, il faut disposer de données comparables et d'une équipe capable tout à la fois de saisir la demande sociale et d'accumuler une bonne culture sur le Bassin parisien. Les données existent, ce sont celles de notre excellent système statistique national. Mais les travaux qui les exploitent restent disparates, hétérogènes, redondants et mal connus. Autrement dit, un observatoire des territoires, que du reste la loi du 4 février 1995 exige, est plus que jamais nécessaire. Il devra évidemment s'appuyer sur l'Insee mais sans s'y réduire, l'Institut ne pouvant être à la fois producteur de données et principal producteur d'études à partir de ses données. Les collectivités locales devraient y être associées, par exemple à travers un droit de tirage leur permettant d'utiliser un observatoire au fonctionnement duquel elles contribueraient, ce qui leur permettrait de ne pas être captives de moyens d'études locaux – forcément un tant soit peu limités et soumis à leur contrôle. Outre les collectivités locales, les ministères engagés dans l'aménagement seraient présents dans le tour de table, la Datar et le Ministère de l'Équipement et des Transports au premier chef⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁵⁾ La formule existe : c'est celle de l'ACIR, Advisory Commission on Intergovernmental Relations américain, qui est une des pièces maîtresses du meilleur système statistique du monde – avec le nôtre. Dédiée à l'analyse du système fédéral américain dans ses aspects financiers et économiques, l'ACIR a été créée en 1959 par le Congrès des États-Unis. Elle est composée de 26 membres : des représentants de l'exécutif et du législatif fédéral, des États fédérés, des pouvoirs locaux, et de personnalités extérieures. Elle s'adjoint les services d'un gros service d'études, qui s'appuie sur les données du Bureau of Census.

Un des impératifs d'un tel observatoire serait de mobiliser des données permettant de suivre les évolutions en temps quasi réel. A une époque où les évolutions économiques, donc spatiales, sont si rapides et si peu prévisibles, les données censitaires sont de moins en moins suffisantes. L'Insee est d'ailleurs en train de réfléchir à la question ; s'inspirant de systèmes statistiques comme celui des Pays-Bas, il serait question d'ajouter au recensement des données moins larges que lui mais annuelles, notamment en matière démographique. D'ores et déjà on peut s'appuyer sur des données renseignées avec à peine un an de retard : un protocole vient d'être passé entre le Ministère de l'Équipement, EDF et quelques régions pour utiliser à fins démographiques les données d'EDF sur

les ouvertures et fermetures de compteurs ; la SNCF peut donner d'utiles renseignements sur les migrations pendulaires interrégionales ; les universités ou les académies savent faire de même pour les flux d'étudiants ; France Télécom, pour peu qu'elle le veuille bien, dispose avec les flux téléphoniques du meilleur indicateur des relations entre les territoires. Du côté de l'activité économique, on dispose des données de l'Unedic pour l'emploi salarié privé, mais aussi du fichier Sirene sur les mouvements d'entreprises⁽¹⁶⁾, du fichier Siclone sur l'immobilier d'entreprise, des bases de taxe professionnelle (indicateur à la fois de l'activité locale et des ressources financières locales), et sans doute d'autres sources, dont l'inventaire reste à faire.

⁽¹⁶⁾ Voir à cet égard l'étude que l'Iaurif vient de lancer sur les desserments d'entreprises franciliennes dans le Bassin parisien.

TABLES ET FIGURES

Tableau 1 :
Evolution de l'emploi salarié privé 1990-1994

	%
Ile-de-France	- 3,1
Picardie	- 0,8
Champ-Ardennes	- 5,0
Centre	- 1,9
Basse Normandie	0,5
Haute Normandie	- 2,3
Sarthe	0,4
Yonne	- 2,0
B.P. hors Ile-de-France	- 1,8
Bassin parisien	- 2,6
reste France	- 1,1

1994 : chiffres provisoires.

Source : Unedic

Tableau 2 :
Les emplois de l'enseignement supérieur et de la recherche du Bassin parisien
Part (%) dans le total national

		Enseignants du supérieur	Chercheurs (recherche non march.)	Emploi total (rappel)
Ile-de-France	1982	29,4 %	43,9 %	22,0 %
	1990	27,5 %	41,4 %	23,0 %
Régions de la couronne	1982	11,8 %	6,0 %	17,1 %
	1990	12,5 %	6,2 %	16,6 %
Total Bassin parisien	1982	41,2 %	49,9 %	39,1 %
	1990	39,9 %	47,6 %	39,6 %

Source : Insee / Strates et Ph. Thiard

Tableau 3 :
Performances économiques des unités urbaines dans les années 1980

	Population 1990 (1000')	Population 1990/82 Δ %	"Emplois stratégiques" (a)		empl. total 1990/82 Δ %	empl. sal. privé 1989/81 Δ %	(Unedic) 1993/89 Δ %	Bases T.P. 1989/84 Δ %
			1990 % total	1990/82 Δ %				
Paris	9 318,8	4,3	13,9	41,5	7,4	4,9	- 2,4	26
Rouen	380,2	0,1	5,9	29,7	- 1,0	- 3,4	- 4,1	15
Tours	282,2	4,1	5,4	34,8	8,6	11,7	- 0,3	23
Le Havre	253,6	0,4	4,3	9,8	- 3,4	- 11,9	- 6,5	8
Orléans	243,2	10,3	7,9	32,6	6,6	4,5	- 0,9	30
Reims	206,4	3,5	6,2	30,4	4,9	- 1,8	- 1,7	18
Caen	191,5	3,2	5,2	32,0	6,1	5,4	4,7	22
Le Mans	189,1	- 1,0	4,6	25,8	1,4	0,7	- 2,9	15
Amiens	156,1	1,0	4,8	16,5	2,8	- 3,2	0,4	26
Troyes	122,8	- 2,0	4,5	18,0	- 2,2	- 5,6	- 6,3	13
Creil	97,1	3,1	5,0	44,4	- 6,1	- 6,9	- 15,8	1
Chartres	85,9	9,1	5,4	35,1	11,2	9,7	- 2,8	22
St-Quentin	71,1	- 3,5	4,0	5,6	- 3,5	- 11,9	- 5,3	24
Compiègne	67,1	6,8	5,2	54,6	14,2	22,4	3,5	24
Blois	65,1	6,7	5,8	45,7	10,1	15,1	- 5,1	44
Chalons-s/M.	61,5	- 2,6	4,2	24,0	7,6	9,2	- 1,1	9
Beauvais	57,7	3,4	4,7	45,6	9,7	3,5	2,0	22
Laval	56,9	1,6	5,3	40,8	6,4	2,4	- 3,9	34
Alençon	42,5	- 1,5	4,3	23,5	- 0,8	0,7	1,6	13
Epernay	34,0	- 0,9	4,5	31,3	4,8	- 0,8	- 4,8	32
Abbeville	25,3	- 4,2	2,8	2,5	0,6	- 0,1	6,6	15
Vendôme	22,3	3,4	3,2	32,4	8,2	5,1	- 8,2	40
France (b)	56 555,7	4,1	6,6	37,6	3,3	3,5	- 1,7	23

(a) ingénieurs et cadres des fonctions de gestion, direction, commercial-marketing, recherche-conception-études

(b) France urbaine seulement pour les bases de Taxe Professionnelle

Source : Bases TP, emploi salarié privé : DGI et Unedic / CIL de L'Oeil-Sirus.
Population, emploi total : Recensement 1982 et 1990, calcul Strates

Tableau 4 :
Le marché des bureaux dans quelques capitales régionales

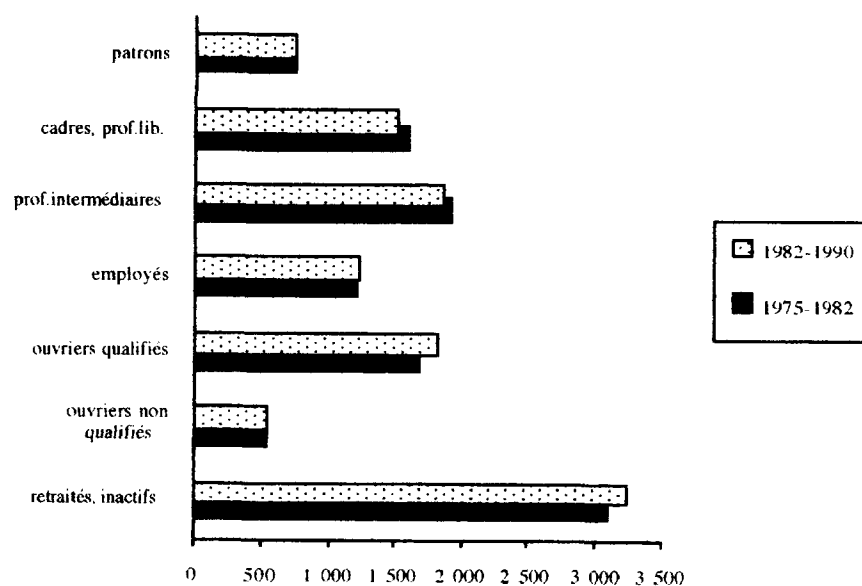
	Nantes	Strasbourg	Rouen	Orléans	Dijon	Reims	Caen (*)
m2 (moy. 1993-94)	31 550	38 500	21 400	10 600	13 350	9 100	8 350
m2 pour 1000 hab.	64	99	56	44	58	44	44

(*) Moyenne sur 1989-1990

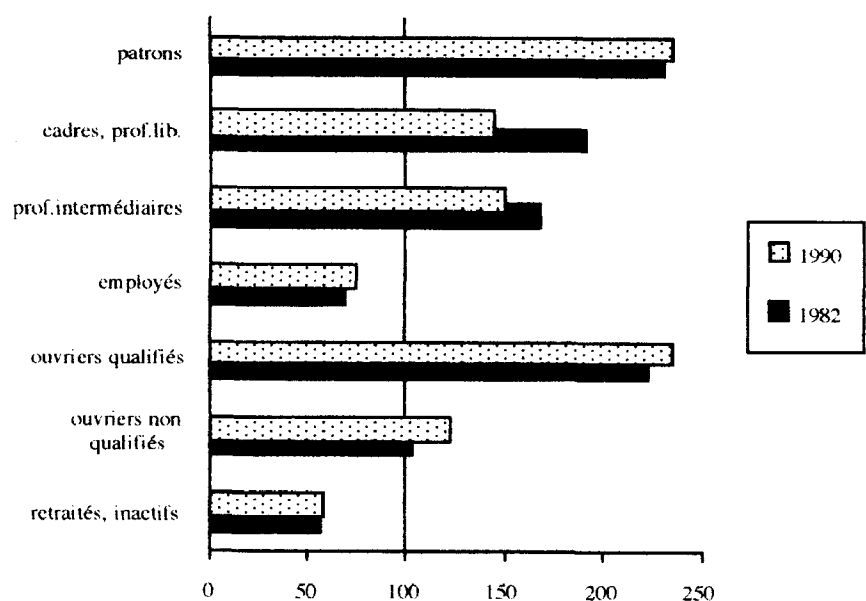
Source : Auguste Thouard

Figure 1 :
La "prolétarisation" des franges franciliennes

1. Nombre annuel moyen de ménages partant de l'Ile-de-France vers les départements limitrophes (selon la CSP du chef de ménage)

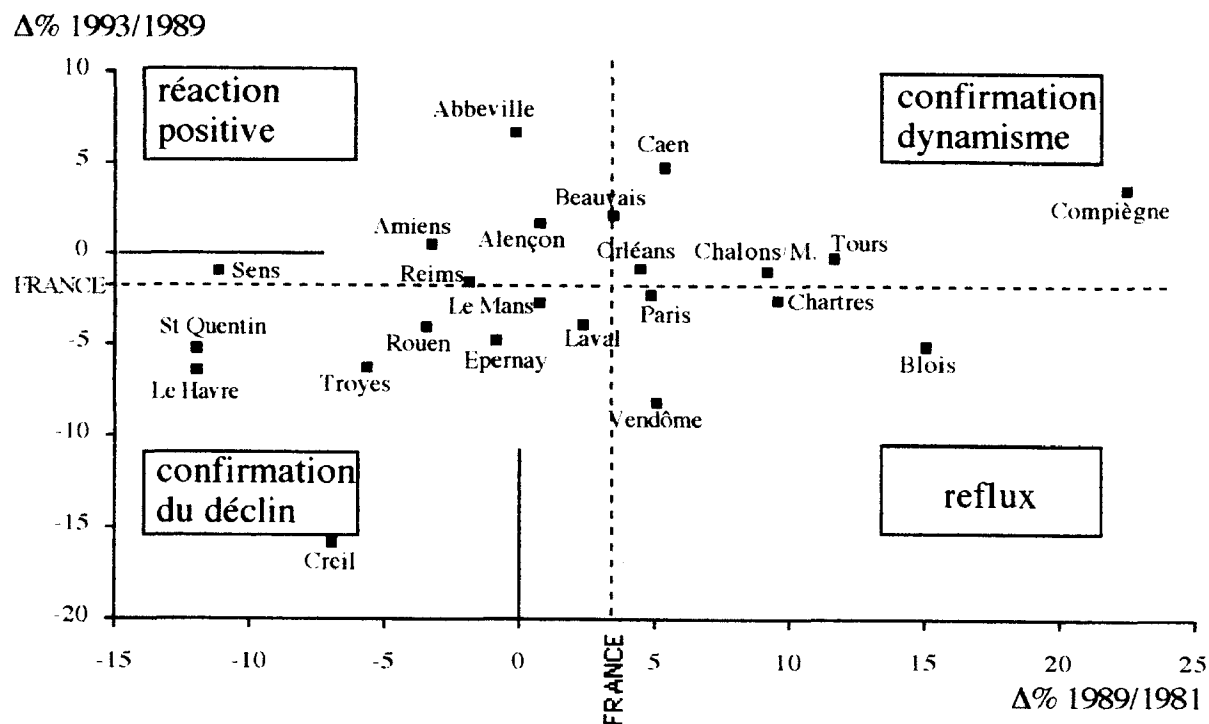


2. Franciliens installés dans les franges vs. franciliens restés en Ile-de-France. Sur ou sous-représentation des différentes CSP



Calculs Beckouche, d'après Berger (M.), Strates/Insee

Figure 2 :
L'emploi salarié dans les agglomérations du Bassin parisien, 1981-1989-1993
 (Emploi salarié privé, source Unedic/Sirius-Oeil)



Références bibliographiques

- BECKOUCHE (P.), 1995 : "Le yoyo et la locomotive. L'évolution récente de la place de l'Ile-de-France dans l'économie nationale", *Annales de géographie*, n° 583, pp. 256-277.
- BERGER (M.), 1993 : "L'Ile-de-France à la conquête de ses marges", *Regards sur l'Ile-de-France*, n° 21, Direction Régionale de l'Insee d'Ile-de-France, St-Quentin-en-Yvelines.
- BOULARD (C.), 1995 : "Le grand Rouen une idée en marche", *Métropolis*, n° 104, "Bassin parisien 2015", Paris, pp. 29-31.
- CHOQUER (G.), 1995 : "L'Oise, vallée dortoir ?", *Métropolis*, n° 104, "Bassin parisien 2015", Paris, pp. 65-67.
- DAMETTE (F.), SCHEIBLING (J.), 1991 : *Le Bassin parisien. Système productif et organisation urbaine*, DATAR/La Documentation Française, Paris.
- DAMETTE (F.), 1995 : *La France en villes*, DATAR/La Documentation Française, Paris.
- DATAR, régions, 1994 : *La Charte du Bassin parisien*, DATAR/ Régions Ile-de-France, Picardie, Champagne-Ardenne, Bourgogne, Centre, Pays-de-Loire, Basse Normandie, Haute Normandie, Paris.
- DAVEZIES (L.), 1995 : "Le principe d'accélérateur appliqué aux grandes villes mondiales. Analyse des fluctuations économiques des mégacités", rapport pour le Conseil Régional d'Ile-de-France, L'Oeil, IUP-Université Paris-Val de Marne, Créteil.
- DREIF, 1995 : "Le Bassin parisien, analyse spatiale du système productif", J. Peyrony dir., GORE-DUSD, Direction Régionale de l'Equipement d'Ile-de-France, Paris.
- JACOB (Ph.), 1995 : "Les réponses de la SNCF", *Métropolis*, n° 104, "Bassin parisien 2015", Paris, pp. 56-60.
- LACAZE (J.-P.), UNAL (M.), 1993 : Rapport de la mission d'animation interrégionale de la prospective, DATAR, Paris.
- MINISTÈRE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU TOURISME, 1995 : *Atlas des franges franciliennes*, Paris, 56 p.
- MISCOPEIN (P.), 1995 : "Franges franciliennes 2015", *Métropolis*, n° 104, "Bassin parisien 2015", Paris, pp. 61-64.
- THIARD (Ph.), 1995 : "Enseignement supérieur et recherche, état des lieux", *Métropolis*, n° 104, "Bassin parisien 2015", Paris, pp. 44-48.
- UNAL (M.), 1995 : "Construire des collaborations universitaires", *Métropolis*, n° 104, "Bassin parisien 2015", Paris, pp. 49-52.

Répondant

Bernard Robert
responsable de la mission interrégionale du Bassin parisien

L'exposé de Pierre Beckouche me conduit à faire quelques remarques en contrepoint :

■ Si l'Etat est resté trop longtemps muet, s'interrogeant sur son rôle dans le contexte de la décentralisation, l'élaboration du Livre Blanc du Bassin parisien traduit une volonté de positionnement de l'Etat à la fois sur le thème de l'interrégionalité et sur la façon d'appréhender de manière territoriale les orientations du Schéma Directeur de la région Ile-de-France.

Aujourd'hui, une nouvelle occasion est donnée à l'Etat de renforcer ces positions au niveau du Schéma national d'Aménagement et de Développement du territoire. Mais cette volonté est-elle toujours présente et quelle forme peut-elle prendre dans le dispositif d'élaborations proposé actuellement ?

• Au niveau du "contrat de plan interrégional du Bassin parisien", il est important de rappeler ses principales caractéristiques et ce qui fait son innovation :

- une enveloppe d'un milliard de francs sur cinq ans : c'est peu mais c'est déjà beaucoup pour une première mise en œuvre de la charte du Bassin parisien appuyée sur des orientations à long terme (2015) ;
- neuf partenaires (8 régions et l'Etat) qui travaillent selon le principe du partenariat ;
- le financement de l'enveloppe assuré par tiers au niveau de l'Etat, de l'Ile-de-France et des sept autres régions ;
- aucune des opérations du contrat de plan ne s'inscrit sur le territoire de l'Ile-de-France.

Les deux dernières caractéristiques montrent à l'évidence le système de pérequisition et de solidarité volontaire qui guide ce contrat.

Dans ce dispositif, l'intérêt de l'Ile-de-France réside dans le type d'organisation de l'espace et dans les économies qu'elle souhaite tirer de ces actions, mais c'est une approche nouvelle par rapport au contexte classique, suffisamment décrié, des relations de la région-capitale avec son arrière-pays.

• En l'état actuel, le contrat de plan a effectivement traité le sujet sensible, à savoir les franges franciliennes, sujet difficile mais incontournable. Il a laissé de côté les espaces métropolitains, véritable enjeu de rééquilibrage du Bassin parisien, sujet encore plus difficile mais que le marché ou le contexte économique n'oblige pas à traiter dans l'urgence et qui demande une volonté politique sur la longue durée.

■ Dans les deux cas, nous retrouvons bien les préoccupations exprimées par Pierre Beckouche : le rôle des institutions et le comportement de l'Ile-de-France.

A ce stade, il faut mesurer l'intérêt de la démarche concernant le Bassin parisien, ce qu'elle peut apporter de plus par rapport à une approche purement régionale.

En particulier au niveau des institutions, il faut distinguer ce qui est du domaine du positionnement des espaces métropolitains de ce qui relève du contenu de ces mêmes espaces (même si les deux approches sont imbriquées). La réflexion sur le Bassin parisien permet une appréhension de espaces les uns par rapport aux autres et en relation avec la région-capitale. Cette démarche est nécessairement interrégionale et peut recouvrir des domaines plus sectoriels comme l'université, la recherche, les transports...

Pour ce qui concerne l'Ile-de-France, il est nécessaire de trouver un autre dialogue et de faire apparaître la notion d'échanges. Si le développement des espaces métropolitains, à partir d'atouts locaux, repose essentiellement sur un apport de la région capitale, en complément de l'essor endogène, ceci ne peut être acceptable au niveau de l'Ile-de-France que s'il existe des contreparties. Ces dernières sont plutôt d'ordre national et impliquent bien un double partenariat à la fois entre l'Etat et l'Ile-de-France et entre l'Etat et les huit régions du Bassin parisien. Sans actualiser une polémique déjà dépassée, il faut constater qu'il ne peut y avoir d'équilibre du Bassin parisien sans une locomotive forte capable de drainer l'économie à l'échelle européenne et internationale. Par contre, il faut être capable de déterminer les créneaux économiques qui viendront renforcer les espaces métropolitains et ceux nécessaires à l'image de centre de décision de la région capitale. Il y a là une hiérarchie qui se décline en terme de complémentarité et non de dépendance :

– Positionnement de ces espaces pour entamer un dialogue avec les responsables locaux qui ont la charge quotidienne de gérer ces espaces.

– Echange avec la région-capitale en terme de partenariat.

• Voilà les deux enjeux du Bassin parisien pour demain. Ils répondent clairement aux soucis exprimés par Pierre Beckouche.

Une partie du chemin a été réalisée, est-on capable de continuer ?

■ Le recul économique constaté ces derniers mois au niveau francilien qui ne profite pas au Bassin parisien doit justement permettre de mesurer la fragilité de cet espace : le développement de la "boule" de dix millions d'habitants de l'Ile-de-France correspond à une croissance spontanée issue de l'attractivité qu'elle représente (nulle ou illusoire) en terme de degrés de liberté dans des domaines essentiels comme l'emploi ou les loisirs que l'on est prêt à payer cher dans d'autres secteurs : habitat, déplacement... Ce mouvement conduit à "faire vivre" plus de treize millions d'habitants à terme si des mesures fortes incitatives ne sont pas mises en place.

L'organisation des franges franciliennes sans contrepartie sur les espaces métropolitains plus

éloignés amplifie ce phénomène posant alors l'enjeu social dont nous a parlé Pierre Beckouche qui reste très lié au développement économique.

■ Les directives territoriales d'aménagement (DTA) représentent certes un test pour l'Etat quant à sa capacité à inverser des tendances lourdes. Mais elles demeurent une illusion tant que les acteurs locaux n'ont pas pris en compte les intérêts d'aménagement qui s'emboîtent entre le local, le régional, l'interrégional et le national.

L'exemple des franges franciliennes illustre bien les limites de l'exercice et fait plutôt entrevoir des solutions à travers une contractualisation très encadrée, d'où l'intérêt d'un engagement fort et clair de la part de l'Etat, mais qui ne peut figer des espaces en mutation permanente, la maîtrise des dynamiques en jeu, était encore le plus sûr moyen d'obtenir des résultats désirables.

L'estuaire de la Seine fournit un autre exemple des limites de la DTA si elle n'englobe pas un espace géographique suffisamment pertinent.

■ Les scénarios proposés dans la Charte du Bassin parisien ne sont que des images : l'une, probable, qui correspond à ce que nous vivons encore aujourd'hui ; les autres, qui sont autant de visions "mythiques", rappelant un cadre et ses orientations. Il n'est pas forcément essentiel d'obtenir une mise en œuvre aboutie de ces schémas, il est par contre important de créer la dynamique suffisante pour inverser la tendance de ce qui est communément reconnu comme néfaste. Peu importe alors que l'on obtienne une métropole maillée ou connectée puisqu'elle évoluera sans cesse. Il est plus important de répondre à la question de savoir si le Bassin parisien est une bonne échelle de réflexion pour obtenir un autre équilibre, une autre perception de l'efficacité économique soi-disant apportée par la concentration, la polarisation des hommes et des activités.

Il s'agit alors d'utiliser au mieux un territoire non pas pour l'espace en tant que tel, mais pour les populations qui y vivent afin de bâtir une diversité et des économies où chacun peut trouver la place qu'il souhaite à un coût raisonnable pour tous.

Voilà quelques réflexions complémentaires sur le Bassin parisien afin de permettre un large débat sur un sujet passionnant qui, c'est à espérer, n'a pas fini de faire réfléchir les responsables concernés.

CONCLUSIONS

A propos des Directives Territoriales d'Aménagement (DTA)

Catherine Bersani,
directeur de l'aménagement et de l'urbanisme - MELLT

Il m'a été demandé de parler des Directives Territoriales d'Aménagement (DTA) et je vais donc le faire pour conclure ce séminaire. Mais je souhaiterais qu'on ne fasse pas de procès en sorcellerie. J'ai entendu P. Beckouche et B. Robert, et il est clair que je n'ai pas la même conception que celle qu'ils me semblent avoir de ces directives.

Pour moi, les DTA ont un objectif qui va bien au-delà des mentalités et des pratiques "d'aménagement du territoire", bien au-delà des DTA elles-mêmes, si on n'y voit que des procédures.

D'abord, un mot sur l'histoire du texte qui a institué les DTA. C'est un texte qui avait été fait en 1982 et a subi un "relookage" en 1995 – avec la loi sur l'Aménagement du territoire. Mais entre la première version des DTA – qui n'a jamais vu le jour concrètement – et la seconde, il n'y a pas eu seulement un changement de mot mais aussi et surtout un changement d'esprit – en terme de jeux d'acteurs et de stratégie de l'Etat.

Aujourd'hui, les DTA, c'est essentiellement le texte d'une histoire qu'il faut encore écrire. Cette écriture exige de comprendre pourquoi les mots n'ont plus le même sens en 1982 et 1995 et où est le changement de sens qui fait qu'entre "directive" et "prescription" on n'envisage plus du tout le territoire de la même façon.

Planification et stratégie

Le changement de sens, c'est essentiellement celui qui concerne les mots de "planification" et "stratégie".

*La planification existe depuis longtemps dans les secteurs privés et publics. En 1981, la planification avait un sens, en 1982 elle en a pris un autre. Avant, c'était le rapport entre les grandes entreprises et l'Etat. En 1981-1982, c'est devenu un dialogue entre collectivités publiques. Aujourd'hui subsiste une série d'ambiguïtés et sur le sens de la planification et sur celui de la stratégie. La stratégie – j'ai oublié de la définir –, c'est essentiellement gérer l'incertitude, ce qui suppose que l'on sache ce que l'on veut et de quelle façon on maintient le cap dans un système bousculé. Je pense qu'aujourd'hui, planification comme stratégie, qui sont la clé des DTA, n'ont plus le sens qu'on leur donnait auparavant. Qu'est-on capable de faire aujourd'hui avec ces mots-là ? La planification, c'était dérouler un programme dont on était tout à fait maître, être exhaustif et fonctionner avec dirigisme, par affrontement frontal. C'était du tout ou rien. La mémoire du sens de la planification est lourde aujourd'hui, quand on évoque la planification stratégique parce que de nouvelles valeurs sont arrivées depuis quelques années. Ces nouvelles valeurs se résument à trois : d'abord la **décentralisation**, la reconnaissance de l'autre (qui n'exclut d'ailleurs pas celui qui reconnaît). Deuxième valeur, la **transparence**, c'est-à-dire le débat sinon comme système de gouvernement, en tout cas comme principe d'action. Et enfin, dernière valeur : le **partenariat**. Celui-ci s'est déplacé du privé vers le public. Et aujourd'hui, nous avons à gérer le double problème du partenariat privé-public et du partenariat intercollectivités.*

Pour écrire le texte de l'histoire, il faut relever un certain nombre de défis. Ceux-ci tiennent en

deux phrases. **Il faut d'abord savoir choisir.** Les conditions de choix, c'est regarder sans préjugés. On a dit ce matin que l'espace était une chose différente du territoire. Pour reprendre les définitions qui ont été données (du géographique au territorial si je puis dire), la directive territoriale, c'est un espace qui a rejoint son territoire, qui implique donc deux types d'appréhension. D'autre part, **il faut être capable d'élargir l'horizon.** Quel est l'avantage du partenariat si les partenaires pensent la même chose, font la même chose, voient les choses à la même dimension ? La directive territoriale d'aménagement est le dialogue entre deux types d'acteurs qui voient les choses à des échelles complètement différentes – l'Etat ayant comme "valeur ajoutée" d'être capable de rapporter l'échelle globale à l'échelle du territoire pertinent (qui résulte du mariage espace/territoire). L'Etat n'est efficace que s'il sait faire cela et s'il sait accepter l'intrusion de l'Europe dans ses propres choix, ce qui, en matière d'aménagement du sol, a un sens tout à fait important. La troisième condition, c'est reconnaître des masses critiques (la masse critique des villes) pour être capable d'agir. Dans la loi qui institue les DTA, on dit que n'importe quelle intercommunalité, pourvu qu'elle ait vocation d'aménagement, est un partenaire de la discussion. Cela veut dire qu'on considère que la masse critique est une volonté partagée. Elle est dans le "vouloir aménager ensemble". La plupart du temps, elle est quand même dans une certaine solidarité économique et territoriale. L'existence de cette masse critique pèse sur les solidarités qui s'expriment dans la formulation de la DTA et qui peuvent se traduire par des associations diverses : soit l'Etat et les villes, soit l'Etat et les régions, soit les régions et les villes. Il y a plusieurs niveaux possible d'agrégation de ces solidarités. Dès lors qu'on a constitué ces solidarités, on a évoqué des objectifs.

Saisir l'essentiel

Ces objectifs nous conduisent directement au deuxième défi que l'Etat doit relever qui est – ce qui rejoint la notion de stratégie d'ailleurs – de savoir qualifier l'essentiel, de ne pas vouloir tout faire. Ça veut dire que pour faire une DTA, il ne faut pas fuir les débats. L'Etat n'a fui aucun débat dans les premiers travaux sur les cinq DTA. Il y a des gens qui préfèrent dire : "Ne traitons pas cette question, elle est trop difficile. On va se disputer". La DTA, c'est ne pas fuir les débats et accepter les trois valeurs : décentralisation, transparence et partenariat. Cela veut souvent dire qu'on "met tout sur la table", parce qu'on n'est pas d'accord sur la manière de voir les choses. La deuxième exigence de réduction

à l'essentiel, c'est d'appliquer le principe de réalité. La DTA, on l'a vu à propos de tous les territoires qui ont été examinés cet après-midi, sait reconnaître le verre quand il est à moitié vide et aussi quand il est à moitié plein. C'est-à-dire que "ce n'est pas satisfaisant", mais "ce n'est pas si mal". C'est le cas du Nord. Je partage l'avis de J.-L. Guigou : le Nord a des problèmes de fonctionnement qui peuvent être relativement graves, mais il existe en Europe et "a viré complètement sa cuti" d'aménagement au sein du territoire franco-français. Même si tout n'est pas réglé, c'est un territoire que les avancées techniques, les communications, les transports et le développement conjoint des collectivités a sorti de son appréhension strictement régionale ou locale. C'est le cas également des autres régions françaises.

Donc, appliquer le principe de réalité, c'est faire avec les gens tels qu'ils sont, ce qu'ils sont capables d'assumer comme type d'évolution, d'appréhension des choses, même si on veut à plus long terme les diriger vers ce que j'appelle de la planification stratégique. Les mentalités ont besoin de temps pour évoluer, d'information et de formation. Il faut aussi que les trois dimensions que j'ai évoquées se retrouvent chez tous les acteurs impliqués, que ce soit au sein même de l'Etat, national ou local, ou que ce soit entre les partenaires. Cela nous conduit à ramener le contenu des DTA à l'essentiel, ou du moins à ce que l'Etat considère comme tel. Ces options sont discutées dans le cadre d'un partenariat avec les collectivités, sans oublier la responsabilité de l'Etat, qui est première : qu'est-ce que l'Etat considère comme tout à fait impératif de maintenir et quelle est la méthode avec laquelle il s'adaptera aux évolutions à venir ?

Une révolution culturelle

Conclusion : la DTA est effectivement une révolution culturelle et elle ne marchera que si elle est effectivement une révolution culturelle amenant à envisager autrement le rôle de chacun dans le domaine de l'aménagement. Ses effets vont bien au-delà, si je puis dire, de la directive territoriale d'aménagement. Elle n'est pas du tout la petite poupée magique qu'on perce ou non d'épingles sur les franges franciliennes. A l'inverse, ce qu'il faut changer dans la manière de travailler pour faire des directives qui correspondent à la double définition qu'on en donne (c'est-à-dire un guide d'orientation pour l'aménagement du territoire et des prescriptions de droit dans certains domaines opposables au tiers), ce sont les conceptions et les méthodes de l'aménagement. Pour qu'on arrive à

un résultat satisfaisant dans les deux sens, le mental de tout planificateur devra avoir sensiblement changé et, du coup, l'esprit DTA aura des effets bien au-delà sur la planification.

*J'en donne quelques exemples. On a parlé du schéma national d'aménagement du territoire. Je pense que c'est à cette échelle-là qu'on peut régler le problème du Bassin parisien beaucoup plus qu'avec une, plusieurs ou trente-six DTA. Cela nous pose un défi, qui est d'arriver à inscrire dans un schéma national d'aménagement du territoire ce qu'on fait, comment on définit le tissu intersticiel entre les infrastructures et de quelle façon on est conduit à formuler tout cela pour que ce soit à la fois pertinent et efficace dans les domaines où cela doit se jouer, c'est-à-dire économique et juridique. Deuxièmement, si on a réfléchi à ce qui était essentiel pour l'Etat, cela amène à fabriquer selon le mot horrible de la loi de 1982, des "porter à connaissance" des autres partenaires. Donc un exercice de transparence, **porter à connaissance** qui se situe*

au niveau où l'Etat a effectivement sa valeur ajoutée. C'est-à-dire au lieu d'attendre d'être "sonné" par une collectivité locale, au lieu d'attendre d'être "sonné" par une collectivité pour afficher ses options, ses engagements et sa vision du développement, l'Etat doit avoir de façon préexistante, même si elle est dynamique, une vision propre de ce que sont les enjeux essentiels.

Ces "porter à connaissance" qui existent à l'état larvaire dans les POS ou dans les SDAU doivent se développer à tel point qu'on pourrait imaginer par exemple un "porter à connaissance" au niveau régional qui se manifesterait essentiellement comme un instrument de dialogue et de négociation.

Car les DTA sont bien le fruit de la décentralisation, c'est-à-dire des outils d'aménagement élaborés conjointement par l'Etat et ses partenaires que sont les collectivités territoriales.

La France de 2015

La prospective comme outil d'éclairage de l'avenir et d'aide à la décision

Pierre Mayet,
Vice-président du Conseil général des Ponts et Chaussées

1. Le devoir de prospective et de planification

Les responsables de la gestion publique des territoires doivent se soumettre au devoir permanent de faire assurer à tous niveaux des études prospectives, véritables humus de toute démarche planificatrice éclairée ; dans une société comme la nôtre, la pratique planificatrice qui va s'appliquer à la cohérence de quelques décisions publiques repose sur la validation de justifications qui résultent elles-mêmes de processus de discussions expertes largement ouvertes, et ainsi "démocratiques".

Pourquoi faut-il donc se soumettre à cette discipline de prévoir, de prévenir, d'anticiper quand il s'agit d'aménager l'espace ? Tout simplement parce que les choix qui affectent l'espace sont le plus souvent pérennes ou irréversibles : c'est évidemment le cas, lorsque la question est posée de renoncer à une protection. Le souci du futur conduit donc à éclairer les décisions de ce type d'une vue prospective de ce futur dont il s'agit de ménager les possibilités. Lorsque ces choix concernent des réalisations, celles-ci sont le plus souvent des investissements durables très largement irréversibles : réaliser une nouvelle infrastructure, construire un bâtiment ne peut s'improviser ; si ces réalisations engagent l'avenir, il faut aussi considérer qu'elles ne sont généralement possibles aujourd'hui que si leur réalisation a été antérieurement largement prévue, préparée ou rendue possible, donc déjà largement discutée.

Nous sommes donc dans un domaine pour lequel les partisans les plus résolus de la dynamique et de la souplesse d'adaptation des décisions décentralisées immédiates reconnaissent eux-mêmes qu'il exige un devoir collectif de ménager le futur, d'anticiper par un certain nombre de mesures de précautions des possibilités de réalisations futures, d'infléchir des processus spontanés dont la direction est de nature à susciter des problèmes profonds et difficiles à résoudre par la société. Nous parlons là de planification et nous en parlons pour exprimer que cette démarche de pensée et d'action est de nature profondément différente que cette accumulation de programmations bureaucratiques sectorielles qui vient souvent remplir le vide de toute pensée planificatrice dans les démarches relevant pourtant du vocable de "contrats de plan" !

2. L'espace, produit de la société

Mais ces prospectives et ces démarches planificatrices sont dérisoires si elles prétendent exprimer je ne sais quel volontarisme d'aménagement de l'espace qui s'imposerait sans coup férir à n'importe quel état de la société.

L'espace habité aujourd'hui est le produit de la lente sédimentation des activités humaines produites au fil du temps par l'évolution d'une société, de son économie, de ses pratiques sociales ; un territoire c'est un livre où se trouve imprimé une his-

toire, la vie des hommes d'une époque, les climats des diverses conjonctures économiques se trouvant en quelque sorte fixés par les traces construites qu'ils ont laissées. On peut donc dire que l'espace d'un territoire est le **produit de l'histoire des divers états macro-économiques et sociaux** qui s'y sont succédés.

Aujourd'hui, il faut bien le dire, le sentiment prévaut que nous vivons une période de mutation qui fait crise et nous nous sentons plus impuissants que jamais à proposer une prospective macro-économique et sociale qui soit soutenable. Il suffit de redire avec toutes les autorités politiques et tous les commentateurs le sentiment **de contradiction insurmontable** qui semble s'imposer entre d'un côté **un ordre économique mondial de compétition** et de l'autre **un ordre social menacé** par l'élargissement de la **"fracture sociale"**, de fait ordre territorial.

Je ne proposerai pas d'analyse macro-économique qui résolve ces contradictions, je ne suis pas assez savant en cette matière pour cela. Et il m'arrive de douter que cette science-là suffise à décrire le monde. J'aimerais pouvoir la dénoncer comme une abstraction de statisticien car je pourrais alors attacher plus d'importance à d'autres approches d'économistes qui s'efforcent de mieux comprendre les faits et les acteurs économiques qui se déploient sur les territoires réels et vivants. Notre ami Pierre Veltz a publié dans une collection de la DATAR un ouvrage qui rassemble les observations de ces économistes, et nous donne à mieux comprendre comment les territoires constituent des entités économiques qui peuvent se mettre en situation d'être acteurs de leur propre destin. Ces **mêmes économistes du développement territorial** nous font comprendre que pour expliquer le sens des agrégats macro-économiques, il fallait d'abord comprendre les faits et les acteurs micro-économiques. Et c'est cette connaissance-là qui est une ressource précieuse pour établir la réflexion prospective de l'économie des territoires et pour construire à partir de cela de véritables projets mobilisateurs des ressources de compétences, d'initiatives, de créativité, matériaux réels et fondamentaux de tous développements d'activités économiques, de toute politique territoriale.

Nous avons une expérience réelle de la planification des grandes infrastructures publiques, mais dans une société plus incertaine, nous voyons bien qu'il ne s'agit plus là de l'essentiel. **L'action stratégique**, nous ne pouvons plus dire planificatrice, consiste à essayer de susciter une fonction d'opérateur territorial du développement des activités, en

contrepoint du maintien de la cohésion sociale. Ces nouveaux rôles, ces nouveaux métiers s'esquissent et commencent à émerger dans l'incertitude, dans la fragilité, dans la difficulté et quelquefois dans la souffrance ; c'est le cas des **développeurs**, opérateurs du développement local cherchant désespérément à établir une communication efficace entre le monde de l'entreprise et des compétences technologiques avec celui de l'environnement institutionnel ; c'est le cas de ces "animateurs de l'insertion sociale", ces médiateurs de confiance entre les personnes exclues ou en voie d'exclusion et les divers organes institutionnels qui sont là pour les servir et auxquels ils ne peuvent accéder.

A quoi bon un schéma directeur de Clermont-Ferrand si les institutions négligent l'existence de l'entreprise Michelin et ne voient pas qu'un formidable réservoir de compétences est mobilisable pour un développement économique environnant ?

A quoi bon un grand projet urbain de Grigny ou d'ailleurs, si on ne sait pas faciliter l'émergence de l'intervention des habitants eux-mêmes pour qu'ils construisent de nouveaux modes d'intervention et de nouveaux liens sociaux autour et avec les populations déjà exclues ?

La planification territoriale dont nous parlons est donc vaine si elle n'est pas l'occasion, si elle ne suscite pas les moments de **découvertes collectives des grandes réalités** qui déterminent l'évolution d'une ville, d'une agglomération d'une région.

Grande réalité de la **domination de l'économie par le phénomène de la mondialisation** qui fait peser sur chaque territoire le devoir d'excellence, d'aptitude à trouver sa place dans cette compétition.

Grande et pesante réalité d'une question sociale qui ne sait aujourd'hui se formuler et qui fait porter sur la **responsabilité de la gestion territoriale la nécessité d'assumer le lien social** dans toutes ses dimensions.

3. Et pourtant une planification nécessaire

Incertaine du mouvement général de l'économie et par voie de conséquence, fragilité d'un certain nombre d'entreprises du territoire, impossibilité de formuler un projet social clair dans une société qui ne sait répondre à la question du chômage, voilà bien des raisons de ne guère se préoccuper de la prospective planificatrice de l'espace territorial.

Et pourtant, cette planification reste nécessaire car seul **l'engagement assumé de processus de décisions sur du temps long** peut permettre de ménager les possibilités ultérieures (ménagement de protection ou ménagement de possibilité de réa-lisation). Mais cette pratique apporte peut-être quelque chose en plus car elle se développe sur un **territoire à la bonne échelle** (le plus souvent celle de l'agglomération urbaine étendue, celle où la réalité territoriale peut se comprendre comme la réalité d'une collectivité humaine et comme un espace économique identifiable).

Cet apport d'une vision du territorial est un contrepoint nécessaire à l'exclusivité de l'analyse macro-économique (**le territorial contre la pensée unique**). C'est aussi une occasion pour que les intervenants de la réalité micro-économique, qui constituent la réalité d'aujourd'hui, et à partir desquels se constituera la réalité économique future, découvrent mieux qu'ils sont solidaires de leur territoire, et réciproquement ; et qu'ainsi une **capacité de penser et d'agir qui associe plus intimement les responsables institutionnels et les responsables économiques** est en mesure de constituer, d'émerger, de s'affirmer comme un acteur effectif de la réalité économique et non plus comme une collection d'acteurs élémentaires et marginaux.

Cet acteur territorial, associant les ressources de compétences et d'entreprises présentes dans l'économie-monde et la légitimité et la volonté politiques réunies des autorités élues par la population pour assurer la cohésion sociale, a un **caractère stratégique** car il lie l'ordre des finalités à celui des moyens.

4. Une demande bien improbable et pourtant une démarche possible

Un tel discours, celui d'un planificateur ou prospectiviste convaincu, a-t-il une chance de convaincre l'ensemble des responsables institutionnels de s'astreindre réellement à une pratique généralisée de cette discipline collective faite de pensée et d'action ? Trop de fausses urgences, de crises issues de négligences antérieures, trop de gesticulations impuissantes, ou de rodomontades s'opposent à l'analyse sereine et sérieuse des réalités, et au débat conduit pour établir le consensus sur le "quoi faire maintenant", faute de pouvoir jamais l'obtenir sur les fins dernières.

Un tel discours, qui est celui de l'aménagement du territoire, entré dans notre culture nationale depuis près de trente ans, se heurte aussi à son impossible ou improbable traduction à l'échelle

européenne, c'est une question de culture et d'idéologie, cela ne peut se traduire dans les langues européennes dominantes.

Et pourtant, le besoin de prospective clarificatrice, donc planificatrice est exprimé par la plupart des responsables... Ils se lamentent sur les contradictions résultant de la dispersion des pouvoirs territoriaux... Ils se proposent volontiers comme fédérateurs... et comme ils sont légion à prétendre à ce rôle de fédérateur, après quelques invectives, ils peuvent en venir à accepter de prendre leur place autour de tables de travail, suscitées par les uns ou par les autres.

L'Etat dispose souvent de légitimes prétextes pour inciter les uns et les autres à une table de discussion et ainsi ouvrir la perspective de planification à des processus d'apprentissage et d'élaboration d'une vision partagée du futur territorial.

Dans la démarche de planification territoriale, ce n'est peut-être pas tant le contenu de cette planification qui est essentiel, que ce n'est la démarche elle-même.

Qu'importe le flacon (le SDAU par exemple et les minces dispositions qu'il contient, ou le DTA...).

Pourvu qu'on ait l'ivresse (d'avoir partagé l'effort de comprendre, d'avoir projeté quelques lumières sur le futur et d'avoir construit quelques volontés communes).

5. Un art de stratégie extrême

En guise de conclusion, je proposerais volontiers qu'on reconnaisse dans la planification territoriale et urbaine, **un art de stratégie extrême !**

Un art, car il s'agit d'une pratique qui repose sur des savoir-faire subtils associés à une passion dirigée par l'engagement et le sens,

de stratégie, car il s'agit bien de viser de grands buts, ceux de la maîtrise d'un futur, buts essentiels ou vitaux,

– en prenant une juste mesure des moyens, ceux qui sont mobilisables aujourd'hui, et ceux, qui peut-être, pourront l'être demain

extrême, car si les buts sont si grands, les moyens de la planification apparaissent dérisoires car ils ne contiennent guère :

– de pouvoir... ou entend rarement de discours de pouvoirs faisant des dispositions de la planification d'enjeu fondateur du pouvoir incarné – d'argent... sinon quelques maigres crédits d'études.

Cet art serait-il une pure illusion, une autojustification des planificateurs eux-mêmes ?

Non, car cela marche... quand on regarde une tranche de temps suffisante.

Les équipiers de Paul Delouvrier, Jean Millier, Bernard Hirsch, Jacques Michel, Serge Goldberg, Michel Collot, Pierre Carles, et avec eux beaucoup d'autres, savent qu'ils ont profondément marqué la région Ile-de-France.

Mais il est certain que la pratique de cet art difficile exige beaucoup de foi, puisqu'il repose sur la nécessité de faire partager cette foi que ceux d'aujourd'hui, élus et fonctionnaires, ont l'impérieux devoir de veiller à maintenir les chances que l'avenir des villes et de territoires soit acceptable pour leurs enfants.

L'exercice de ce devoir peut se développer et s'exprimer dans des formes diverses (l'emballage) relevant du leadership apparent d'autorités diverses (l'étiquetage).

L'essentiel est qu'il soit exercé et produise ses effets.

Aussi, s'il s'agit d'un art, ayons une pensée pour les artistes. La vie d'artiste est difficile, et c'est précieux et fragile à la fois. Il est important de veiller à la subsistance et la continuité dans le temps de cette vie d'artiste des planificateurs, comme il est important de veiller à ce milieu d'artistes que doivent être leurs réseaux de compétences interactives.

J'ai emprunté à Serge Christophe Kolm les éléments de la méditation finale que je vous propose en la disant à ma façon :

*"La démocratie est notre **sagesse politique** ; mais la démocratie, pour maîtriser les passions collectives dont elle est l'enjeu, ne peut aller sans les dominer, in fine par une sagesse dont elle doit se faire un devoir, faisant contrepoids aux arbitrages démocratiques immédiats et établissant des consensus plus stables et plus durables, qui associent le souci des citoyens futurs aux affaires du présent..."*

C'est l'ambition de ces démarches de prospective à visée planificatrice que d'être le fait d'une démocratie dotée d'un peu de sagesse citoyenne, malgré les affrontements et les débats contradictoires de la vie politique.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

QUELQUES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ASCHER François, BRAMS Lucien et alii. (1992), "Les territoires du futur", éditions de l'Aube.
- ATTALI Jacques (1990), "Lignes d'horizon", Fayard.
- BAREL Yves (1971), "Prospective et analyse de systèmes", collection Travaux et Recherches de Prospectives n° 14, Documentation française.
- BAREL Yves (1972), préface de l'ouvrage "Prospective et société", Documentation française n° 28.
- BEAUCHARD Jacques (1991), "Destins atlantiques. Entre mémoire et mobilité", éditions de l'Aube.
- BEAUCHARD Jacques (1993), "Cités atlantiques. L'invention de la ville-pays", éditions de l'Aube.
- BERGER Gaston (1967), "Etapas de la prospective", PUF.
- BONNAFOUS Alain, Plassard François, Vulin Bénédicte (1992), "Circuler demain", éditions de l'Aube.
- CAZES Bernard et coll. (1990), "Entrer dans le XXI^e siècle : essai sur l'avenir de l'identité française", éditions La Découverte, Documentation française.
- DATAR (1990-1993), Classeur Prospective et Territoire.
- DECOUFLE André-Clément et coll. (1978), "Traité élémentaire de prévision et de prospective", PUF.
- FOUCHER Michel, POTEL Jean-Yves (1991), "Le Continent retrouvé", éditions de l'Aube.
- GAUDIN Thierry (1988), "Les métamorphoses du futur", Economica.
- GIZARD Xavier, VIARD Jean (1995), "Le tropisme des rivages", éditions de l'Aube.
- GODET Michel (1987), "Prospective et planification stratégique", Economica.
- GODET Michel (1991), "L'avenir autrement", Armand Collin.
- GUIGOU Jean-Louis (1993), "France 2015", éditions de l'Aube.
- GUIGOU Jean-Louis (1995), "Une ambition pour le territoire. Aménager l'espace et le temps", éditions de l'Aube.
- GRAS Alain (1989), "La sociologie de la rupture", PUF.
- JOUVENEL Hugues de (1982), "La prospective pour une nouvelle citoyenneté", in *Revue Futuribles* n° 59, novembre.
- KAYSER Bernard (1991), "Naissance de nouvelles campagnes", éditions de l'Aube.

- KAYSER Bernard et alii. (1994), "Pour une ruralité choisie", éditions de l'Aube.
- LACAZE J.-P. (1995), "L'Aménagement du Territoire", Domino, Flammarion.
- LE BRAS Hervé (1991), "La Planète au village. Migrations et peuplement en France", éditions de l'Aube.
- LECLERC R., PARIS Y., WACHTER S. (1996), "Les régions du futur", éditions de l'Aube.
- LESOURNE Jacques (1981), "Les mille sentiers de l'avenir", Seghers.
- LESOURNE Jacques (1989), "Plaidoyer pour une recherche en prospective", in *Revue Futuribles* n° 137.
- LEVY Jacques (1994), "L'espace légitime", Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- LOINGER Guy (1991), "Vers la prospective régionale stratégique et participative", OIPR/GEISTEL pour la DATAR.
- MASSE Pierre (1962), "Planification et prévision", La Table Ronde.
- MIRENOWICZ Ph., CHAPUY P., LOUINEAU Y. (1990), "La méthode Delphi/Abaque. Un exemple d'application : la prospective du bruit", in *Revue Futuribles* n° 143, mai 1990.
- MUSSO Pierre (1993), "Communiquer demain. Nouvelles technologies de l'information et de la communication", éditions de l'Aube.
- NEMERY Jean-Claude, WACHTER Serge (1992), "Entre l'Europe et la décentralisation. Les institutions territoriales françaises", éditions de l'Aube.
- NEMERY Jean-Claude, WACHTER Serge (1994), "Gouverner les territoires", éditions de l'Aube.
- PASSET René, THEYS Jacques (1995), "Héritiers du futur. Aménagement du territoire, environnement et développement durable", éditions de l'Aube.
- RIESLAN D. (1969), "L'abondance, à quoi bon", Robert Laffont ed.
- SALLEZ Alain (1991), "Les villes, lieux d'Europe", éditions de l'Aube.
- SAVY Michel, VELTZ Pierre (1991), "Les Nouveaux Espaces de l'entreprise", éditions de l'Aube.
- TENIERE-BUCHOT P.F. (1989), "L'ABC du pouvoir", Editions d'organisation, Paris.
- THEYS Jacques (1994), "Environnement et Aménagement du territoire en Europe : convergences et conflits", CPVS.
- VIARD Jean, en collaboration avec BOUE Sonja (1993), "La France de demain vue par les lycéens d'aujourd'hui", éditions de l'Aube.
- Ouvrage collectif (1994), "La France au-delà du siècle", éditions de l'Aube.
- Revue "Réseaux et flux" (GDR Réseaux).

Dossiers déjà parus

- Numéro 1 : Territoires, techniques et sociétés
Juin 1987 (épuisé)
- Numéro 2 : Flux, réseaux, territoires
Septembre 1987 (épuisé)
- Numéro 3 : Les sciences sociales et l'art de la médiation : le cas du logement
Décembre 1987 (épuisé)
- Numéro 4 : L'aménagement du territoire et la colonie
Mars 1988 (épuisé)
- Numéro 5/6 : Mémoire des lieux : une histoire des taudis
Décembre 1988
- Numéro 7 : Sécurité, risques, insécurité
Mai 1989
- Numéro 8/9 : Techniques et territoires : lieux et liens
Septembre 1989
- Numéro 10 : Les territoires du patrimoine
Janvier 1990
- Numéro 11/12 : Cultures professionnelles dans l'urbanisme
Mars 1990
- Numéro 13 : Commerces et commerçants étrangers dans la ville
Novembre 1990
- Numéro 14 : La production symbolique des lieux exemplaires
Février 1991
- Numéro 15/16 : L'envers des métiers
Octobre 1991
- Numéro 17 : Regards de chercheurs sur une catastrophe (Nîmes)
Décembre 1991
- Numéro 18/19 : Les écologistes en politique
Septembre 1992
- Numéro 20/21 : Quels dess(e)ins pour les villes ?
De quelques objets de planification pour l'urbanisme de l'entre-deux-guerres
Octobre 1992
- Numéro 22/23 : L'argument écologique et l'aménagement
Juin 1993
- Numéro 24/25 : La production de l'assentiment dans les politiques publiques
Juillet 1993
- Numéro 26 : Acteurs publics, acteurs privés dans l'aménagement
Janvier 1994
- Numéro 27 : Acteurs privés et acteurs publics : Une histoire de partage des rôles
Juin 1994
- Numéro 28 : Actes d'expertise et responsabilité : le risque en montagne
Janvier 1995
- Numéro 29 : L'Équipement, modes d'emplois : Insertion et développement local
Juillet 1995
- Numéro 30 : Le développement durable urbain en débat :
réflexions à partir de l'exemple canadien
Novembre 1995
- Numéro 31 : Projet d'infrastructures et débat public
mai 1996
- Numéro 32 : L'Équipement, modes d'emplois - deuxième partie
septembre 1996

Pour tous renseignements et diffusion :

adresser votre demande à : Monique Cavagnara et Stéphanie Prépoint
DRAST/CPVS, Tour Pascal B 92055 Paris La Défense Cedex 04
Tél. : 16 (1) 40 81 63 12 ou 16 (1) 40 81 63 23

Directeur de la publication :

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

Secrétariat de rédaction, correspondance et diffusion :

Monique Cavagnara

Responsables et coordination de l'ouvrage :

Serge Wachter et Jacques Theys

Réalisation, impression :

LE CLAVIER

Achévé d'imprimer : 1^{er} trimestre 1997

Dépôt légal n° 603