

**Centre d'Intervention
et de Recherche
sur les Territoires
et la Cité**

C.I.R.T.E.C.

Pratiques de l'aménagement et mutations des territoires

Rapport final

**Direction de la Recherche
et des Affaires Scientifiques et Techniques – MELLT
Subvention : 95 MT 00 33**

Décembre 1996

Siège social : 20 rue Chéret 94000 Créteil
Bureau et adresse : U.P.V.M. – Laboratoire de Sciences Sociales – Avenue du Général de Gaulle 94010 Créteil Cedex
Tél. : 01.45.17.19.69 Fax : 01.45.17.19.68

SOMMAIRE

I. ETAT DES LIEUX ET PROSPECTIVE DES TERRITOIRES	5
L'économie entre globalisation et retour du territoire	7
Les transports : mobilité et recomposition	13
Les transports : trois scénarios pour 2015	21
Le Bassin parisien en 2015	25
La métropole et le réseau des villes	35
La France disloquée	45
La France maillée	53
La France hiérarchisée	59
II. LES MÉTAMORPHOSES DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	65
Les métamorphoses de l'aménagement du territoire	67
III. MÉTROPOLIS ET RÉSEAUX DES VILLES	87
Les enjeux de l'armature urbaine	89
La ville au risque de la prospective	97

INTRODUCTION

Les pratiques de l'aménagement sont en pleine évolution. Un tel constat s'applique à toutes les échelles territoriales et concerne chacun des niveaux d'administration publique. Le défi pour l'Etat est considérable : il s'agit, à l'heure de l'Europe et de la décentralisation, d'adapter tout à la fois les règles législatives et juridiques qui régissent les politiques d'aménagement et de trouver les voies d'une coopération nécessaire avec les instances communautaires et les collectivités locales.

L'enjeu n'est pas moins important pour les acteurs décentralisés. Ceux-ci, en particulier les villes, ont été rendues bénéficiaires de pouvoirs étendus dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement, pour le pire et le meilleur. Cela est décisif car un des chantiers prioritaires des politiques d'aménagement réside dans la maîtrise des évolutions métropolitaines qui appellent la constitution d'institutions d'agglomération. La gestion des aires métropolitaines nécessite aujourd'hui des liens étroits qui doivent unifier les actions entreprises par les différents niveaux de collectivités publiques. Il s'agit de mettre en harmonie la géographie économique et les institutions. On constate que les régions et les départements sont amenés à intervenir de manière croissante en faveur des ensembles urbains. C'est à travers un nouveau partenariat, à l'intérieur duquel l'Etat occupe une place de choix, que sont élaborées et mises en œuvre les politiques d'aménagement des aires métropolitaines.

La présente étude apporte des éléments d'analyse et de bilan qui rendent compte de ces évolutions. Elle comprend aussi des réflexions prospectives, sous forme de scénarios, qui éclairent les différentes lignes possibles de l'avenir des villes et des régions françaises. Plusieurs thèmes sont abordés :

- Un état des lieux du territoire français à partir des grandes tendances qui façonnent sa physiologie et des considérations prospectives sur son devenir dans l'espace européen. A titre d'illustration, le cas du Bassin Parisien est examiné car celui-ci constitue un véritable laboratoire des mutations territoriales et des politiques d'aménagement. Dans cet esprit, est aussi envisagé le modèle d'organisation spatiale de la région Bretagne qui se prête à un aménagement du territoire équilibré. Trois scénarios de la France dans l'Europe de 2015 sont également proposés afin de révéler la diversité des trajectoires possibles des villes et des régions.
- Des réflexions sur l'aménagement national du territoire, les principales étapes de sa transformation et les défis auxquels cette action publique est actuellement confrontée.
- Des analyses sur le réseau urbain français, ses forces et ses faiblesses et une prospective de la ville mettant en lumière la nécessité d'un renouvellement des pratiques de l'aménagement.

L'ensemble de ces sujets interroge les politiques d'aménagement aux différentes échelles où celles-ci sont appelées à devenir opératoires. Dans cette voie, un chantier de réflexion est ouvert où différentes pistes de travail ont déjà été explorées. Celles-ci demandent à être développées et approfondies. Si la présente étude peut contribuer à enrichir cette réflexion et à identifier les orientations par lesquelles la recherche sur les pratiques d'urbanisme et d'aménagement peut être renouvelée, elle aura atteint son but.

I. État des lieux

et

Prospective des territoires

L'ÉCONOMIE, ENTRE GLOBALISATION ET RETOUR DU TERRITOIRE

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

Mais l'omniprésence de l'économie globale ne conduit pas à un monde où le territoire serait purement et simplement neutralisé. Nous assistons à un immense basculement. Dans la période de croissance exceptionnelle d'après-guerre, les capitaux étaient peu mobiles, mais le progrès technique apparaissait comme une sorte de ressource universellement disponible, ayant permis notamment le rattrapage des USA par l'Europe et le Japon. Désormais, le capital est incomparablement plus fluide, mais les savoir-faire et les technologies, en raison de leur caractère cumulatif et combinatoire, ont un rapport pour le moins ambivalent avec la géographie. Les techniques standardisées, les normes de qualité des produits et les procédés se propagent très rapidement. Mais la création technologique exige de plus en plus des *milieux très spécifiques*. La technologie apparaît de moins en moins comme un bien universel, et/ou simplement transférable avec les machines. La prospérité des nations et des régions – qui peut aller de pair avec des effets internes d'inégalité croissante – est liée surtout aux capacités d'innovation et d'apprentissage, c'est-à-dire aux compétences des hommes, c'est-à-dire au facteur de production qui reste le moins mobile de tous. De plus, les nouvelles formes de compétitivité qui découlent de l'accroissement de la concurrence sur les marchés développés – par la qualité, la réactivité, la diversité – ont en commun de favoriser les ensembles productifs où se produisent les interactions les plus denses et les plus riches. Ces formes s'accommodent mal de la rigide division taylorienne des tâches qui fut celle de la période de production de masse. Elles sont directement liées, en revanche, à la qualité des relations entre les "fonctions" au sein des firmes (conception-réalisation, en particulier), mais aussi entre les firmes, leurs clients, et l'ensemble de l'environnement socio-institutionnel. L'efficacité devient relationnelle. Elle s'appuie notamment sur le tissu conjonctif des services.

Ainsi, la proximité territoriale – sociale davantage que simplement physique – redevient un ingrédient essentiel du dynamisme économique : effet paradoxal dans un monde où les coûts de la distance ne cessent de diminuer, mais où l'espace des relations à forte valeur ajoutée est en définitive plus structurant que l'espace technique des opérations courantes, qui se déploie sur des réseaux à vaste dimension. Tout cela explique aussi les effets de polarisation qu'on voit resurgir dans le monde entier. Car il est clair que ces dynamiques avantagent aujourd'hui les zones les plus développées, et les grandes métropoles au sein de ces zones. Après une longue période de recul, les inégalités géographiques s'accroissent à nouveau, à toutes les échelles. Le décrochage des pays les plus pauvres prend des proportions angoissantes, car il échappe à toute régulation. En France, des processus d'exclusion d'une part croissante de la population expriment – au-delà même du facteur "chômage" – les transformations d'une société où les riches ont de moins en moins besoin des pauvres. Mais il faut ajouter qu'il n'y a, derrière ces nouvelles logiques économiques, aucune fatalité géographique. Les grandes villes, et au premier chef l'agglomération

parisienne, bénéficient spontanément des logiques directement issues des forces du marché. Mais les villes moyennes ou des bassins ruraux gardent toutes leurs chances, dès lors qu'ils fonctionnent *comme tissus de coopération créative entre acteurs, comme matrice d'innovation et d'apprentissage, et non plus comme stock de ressources passives à la disposition des investisseurs.*

1. UN CONTEXTE MONDIAL EN MUTATION

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

De nouveaux espaces économiques et technologiques

La *globalisation* croissante des économies est très différente de l'internationalisation des années 1960-1970. Elle se caractérise surtout par la montée rapide des investissements transnationaux (20 % de croissance par an, de 1985 à 1990 !), par l'extension du commerce international et interrégional – commerce qui est de plus en plus un commerce intra-branche, complément logique de l'extension des réseaux productifs – et par le développement spectaculaire des accords inter-firmes, où se mêlent étroitement compétition et coopération. La déréglementation et l'ouverture des marchés boursiers et financiers accroissent le poids des critères financiers, et alimentent une redistribution souvent frénétique des droits de propriété au sein des oligopoles mondiaux. Les grandes firmes se développent surtout par croissance externe : l'acquisition rapide de parts de marché est le moteur essentiel de l'extension qui doit ensuite être digérée à travers des restructurations souvent douloureuses. Mais la globalisation signifie aussi l'intégration croissante des ensembles productifs à l'échelle de la firme étendue (incluant les fournisseurs stables) ou de la firme-réseau, par une coordination renforcée des opérations à des échelles diverses (nationale, européenne, mondiale, selon les firmes et les secteurs), accompagnée souvent d'une décentralisation des organisations, et d'une déconstruction des grandes bureaucraties devenues trop rigides.

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

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

La performance par l'organisation

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

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

2. LE TERRITOIRE, CREUSET DU DYNAMISME ÉCONOMIQUE

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

La tendance lourde : la polarisation

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

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

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

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

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

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

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

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

L'innovation, contrairement à une image encore répandue, n'est pas un processus linéaire qui va des connaissances abstraites aux produits marchands. Elle résulte presque toujours d'ef-

fets de réseaux, de croisement de cultures. Les interactions à base territoriale, précisément parce qu'elles sont non-spécialisées, multi-directionnelles, permettent l'émergence de tels effets, même si la dimension territoriale se combine ici nécessairement avec d'autres dimensions comme la circulation des idées au sein de milieux professionnels structurés. Une large partie des innovations vient d'interactions qualitatives entre les producteurs et les usages des produits, spécialement pour les biens d'équipement. Des "grappes" nationales ou régionales se forment ainsi, qui créent et entretiennent des compétences, essentielles non seulement pour les PME, mais pour les grands groupes territorialement enracinés.

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

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

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

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

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

L'atout des métropoles est, bien sûr, de combiner les accès les plus performants aux infrastructures de l'espace des opérations et la richesse maximale en termes d'espace des relations. Mais des territoires non-métropolitains peuvent détenir et créer des atouts comparables, par le biais des relations coopératives non-marchandes. Les grandes métropoles permettent aussi, pour les entreprises comme pour les personnes, de multiplier les opportunités et de diminuer les risques (par exemple, en cas de fermeture d'unités), grâce à la taille de leurs marchés (du travail, des services, du logement). Mais, là encore, des territoires non-métropolitains peuvent suppléer à l'étroitesse de leurs marchés par des processus de coopération et de mutualisation des chances et des risques.

3. L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : CATALYSER LA CRÉATION DE RICHESSES PLUTÔT QUE REDISTRIBUER

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

Le modèle des "trente glorieuses"

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

Or, l'ensemble de ce modèle repose, on vient de le voir, sur des justifications théoriques dépassées. Et son héritage pratique est pour le moins ambivalent. Il comporte des aspects très positifs, comme le haut niveau d'équipement, une véritable diffusion de la culture industrielle, des bases solides pour les groupes qui ont pu, dans une période récente, s'internationaliser vigoureusement. Mais la trajectoire suivie a conduit aussi à des attitudes trop passives (on attend le salut de l'extérieur), à un laminage des tissus locaux des PME, à une vassalisation fréquente de ces dernières par les groupes, à une coupure culturelle profonde entre le monde des grandes entreprises, dominé par les grands corps et les élites parisiennes, et le monde des PME, et à un rapport globalement "prédateur" des firmes aux territoires, considéré davantage par elles comme des réservoirs de ressources passives que comme des partenaires actifs du développement, par création de ressources nouvelles.

Catalyser les potentiels territoriaux de coopération

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

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

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

LES TRANSPORTS : MOBILITÉ ET RECOMPOSITION

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

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

1. UNE CHARPENTE PROSPECTIVE SOUS LE SIGNE DU PIANO À QUEUE

Les choses du passé sont l'unique support des énoncés prospectifs. C'est en ne les quittant pas du regard que nous pouvons espérer prévenir nos délires. Du passé de nos systèmes de transport et de leurs subtiles relations avec l'espace, nous devons retenir au moins trois leçons, trois déclinaisons d'un même principe : les flux sont têtus.

Des morphologies qui se reproduisent

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

Ces inerties s'expliquent, bien sûr, par le fait que les localisations de l'habitat et des activités évoluent lentement, mais surtout par le processus cumulatif qui, progressivement, organise l'espace et hiérarchise les réseaux de transport : les investissements d'infrastructure sont naturellement orientés là où la demande de transport se manifeste ; cela crée des différences d'accessibilité dans l'espace et autorise des localisations nouvelles là où les trafics qu'elles induisent pourront s'écouler. Cette mécanique vaut pour les axes de développement urbain aussi bien que pour les grands axes interrégionaux. Ainsi, une structure de trafic, qui s'exprime essentiellement par l'imbrication de flux hiérarchisés, tend à se reproduire tout naturellement en accentuant la hiérarchie qui la caractérise.

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

Une faible substituabilité

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

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

Ce dernier exemple illustre parfaitement le démontage du mythe de la substitution, démontage proposé il y a déjà longtemps par Gérard Claisse⁽²⁾ et quelques autres. Etablie initialement pour le transport de personnes, cette analyse semble fort bien résister à ce qui a pu être observé plus récemment en matière de trafic de marchandises. Elle prend en compte le fait qu'outre les relations de substitution entre transport et télécommunication, les relations de complémentarité jouent pleinement leur rôle, qu'il s'agisse de pin's ou de personnes. C'est ainsi que si le téléphone permet de prendre des nouvelles de Grand-mère sans se déplacer, il est aussi le moyen d'organiser au mieux des déplacements et, par conséquent de les induire. Il ne s'agit donc pas de nier la substitution, mais d'observer qu'il s'agit d'une substitution relative des télécommunications aux transports qui s'exerce dans une sphère globale de communication qui est elle-même en expansion. Cette expansion se nourrit des progrès techniques conjugués des deux types de communication.

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

Des dépendances plutôt que des tendances

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

Pourtant, confirmant leur entêtement, les trafics aériens ont connu une croissance de 4 % en 1993 au niveau mondial et une croissance proche de deux chiffres dès le premier semestre 1994. Il ne faut jamais oublier cette dépendance, jusqu'ici toujours confirmée par les chroniques conjoncturelles, entre les activités de transport et la croissance économique. Plus que de dépendance, il s'agit même d'une hypersensibilité : activité ancillaire de l'économie, les transports

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

croissent plus vite encore lorsque celle-ci est en expansion mais ils stagnent dès que la croissance économique est faible et régressent plus fortement que la production en cas de récession.

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

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

2. DU SIMPLE AU QUINTUPLE

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

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

La croissance encombrante dans les régions urbaines

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

Il s'agit bien ici des zones denses et pas seulement de centres villes car les encombrements ne se limiteraient pas aux centres urbains, en raison même du processus d'étalement urbain. Il ressort des statistiques de l'OEST⁽³⁾ qu'en 20 ans, les distances moyennes des déplacements des

⁽³⁾ Observatoire Economique et Statistique des Transports

habitants de la région parisienne ont doublé, passant de 7 à 14 km, des évolutions à peu près homothétiques étant enregistrées dans les grandes villes de province.

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

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

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

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

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

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

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

⁽⁵⁾ Laboratoire d'Economie des Transports.

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

La croissance encombrante sur les grands axes

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

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

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

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

Ainsi, ces évolutions nous suggèrent que, sous une hypothèse de fluctuations de la production industrielle autour d'une tendance soutenue, la trajectoire de croissance du fret devrait se situer quelque part entre le sentier de croissance à 2 % et celui à 4 %. Autant dire qu'un doublement en 20 ans de l'activité de fret doit être, pour le moins, envisagé sans que puisse être écartée l'éventualité d'une expansion beaucoup plus forte encore.

De surcroît, si l'on fait l'hypothèse (qui n'est pas vraiment farfelue) que les conditions de concurrence entre le rail et la route ne seront pas autrement modifiées qu'elles ne le furent dans les 20 années passées, on peut prédire que les parts de marché du transport routier continueront à s'accroître avec la même régularité, les besoins de souplesse et de rapidité exprimés par les chargeurs ne pouvant que se confirmer⁽¹⁰⁾. *Le triplement du trafic routier de marchandises sur l'axe nord-sud, qui n'est pas le moins dynamique sur le territoire national, peut être alors considéré comme une conséquence minimale de l'hypothèse de croissance.*

Une contradiction qui peut être dépassée

Cet entêtement des flux à accentuer les soubresauts de la conjoncture favorise naturellement leur concentration sur des axes dont il favorise l'hégémonie : face à une pression de la demande que les investissements d'infrastructures ont quelque peine à anticiper et pour traiter les phéno-

⁽⁷⁾ Chercheurs à l'INRETS.

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

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

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

mènes majeurs de saturation, les pouvoirs publics tendent à orienter leurs ressources vers ces axes saturés, ce qui vient renforcer l'entêtement des flux à se reproduire et à se hiérarchiser toujours plus.

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

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

Pour qu'ils jouent pleinement ce rôle, ces itinéraires devraient bénéficier d'une politique systématique de différenciation des péages dans l'espace et dans le temps⁽¹⁾. Aussi têtus qu'ils soient, les flux ne sont pas inélastiques aux prix.

Si l'on peut raisonnablement penser qu'une telle politique est de nature à limiter le développement des encombrements, sa réussite en matière d'aménagement du territoire est plus incertaine. Il est aujourd'hui acquis qu'il n'y a pas d'effet mécanique de l'offre de transport sur les dynamismes régionaux. Cela signifie, en particulier, que *les effets structurants (toujours attendus) d'une infrastructure nouvelle n'ont de chance de se produire que si les potentialités locales préexistent et si les acteurs sont capables de porter un projet territorial cohérent.* Les réussites avérées sont rares, mais elles remplissaient toujours ces deux conditions, tels le "plan routier breton" ou l'aménagement du Languedoc enrichi de l'autoroute A9.

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

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

3. DEUX ENJEUX INTERNATIONAUX MAJEURS

Dans le précédent paragraphe, il était déjà question de transport rapide puisque fut surtout évoqué le réseau autoroutier. Les transports rapides correspondent à ce qu'il est convenu d'appeler des créneaux porteurs et l'exercice prospectif ne serait pas complet s'il ne traitait pas du

⁽¹⁾ La recherche confiée par la DATAR à l'INRETS et dirigée par Francis Papon a précisément pour objet d'évaluer l'efficacité d'une telle politique (cf. *Circuler demain*, ch. 5, *op. cit.*).

train à grande vitesse et du transport aérien qui, l'un et l'autre, désignent une dimension géostratégique de l'aménagement du territoire.

Y a-t-il une géostratégie du TGV ?

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

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

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

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

Y a-t-il une géostratégie aéroportuaire ?

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

Si le nombre de passagers qui fréquentent un aéroport est l'indicateur le plus couramment retenu pour qualifier son rang, il est aussi fortement corrélé à ce qui compte pour les usagers et pour la région desservie, à savoir le nombre et la diversité des destinations, les fréquences de vols réguliers ou encore l'importance des vols intercontinentaux. C'est, en somme, comme pour un port, la palette des "touchées" et les fréquences propres à chacune d'elle.

Les trois principaux aéroports de province, dans l'ordre croissant ceux de Lyon, Nice et Marseille, se situent dans une fourchette de 4 à 6 millions de passagers. Ils sont donc loin d'autres aéroports européens de second rang comme Düsseldorf ou Munich qui, avec une fréquentation de plus de 12 millions de passagers, bénéficient de touchées multiples sur tous les continents, en particulier vers les Amériques et l'Asie. Nous retrouvons là la dépendance entre la puissance d'un aéroport, au sens de la diversité et de la fréquence des dessertes, et le nombre de passagers traités. Cette dépendance s'explique très simplement par le fait que la condition

nécessaire d'ouverture d'une ligne est un seuil minimal de fréquentation. Celui-ci ne peut être atteint que si la zone de chalandise de l'aéroport est suffisante ou si elle est complétée par un jeu de correspondance qui assure un taux de remplissage suffisant sur le service créé. Le nombre de passagers et le nombre de touchées s'alimentent, ainsi, mutuellement.

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

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

Aux Etats-Unis, ce n'est qu'après la déréglementation de 1978 que les compagnies ont pu créer librement des lignes et constituer progressivement des réseaux radialisés dans cette logique de correspondance et de massification. En Europe, le modèle standard, qui ne souffre que quelques infractions, est encore celui qui associe un pays, sa compagnie nationale et son aéroport principal, pour établir une porte d'entrée et des rayons en correspondance. La libéralisation complète du transport aérien européen fragilisera ce modèle et le fera même probablement éclater. Sur des distances comparables à celles de l'Europe communautaire, mais avec une population deux fois moindre, la partie Est des Etats-Unis a été parsemée d'une vingtaine de hubs en moins de dix ans de concurrence libérée. Le pari est raisonnable d'imaginer qu'il y en aura au moins autant en Europe occidentale à l'aube du prochain siècle.

Dans le jeu de go auquel se livreront les compagnies, les principaux sites français ne sont pas sans attrait du point de vue de leur zone de chalandise et de leur situation géographique, mais ils sont surplombés par le poids des aéroports de Paris qui représente dix fois ce que pèsent en moyenne nos trois principaux aéroports de province.

La comparaison entre les situations allemandes et françaises se passe de commentaire et nous suggère que les ambitions internationales de quelques-unes de nos villes de province sont peut-être excessives. Mais il ne s'agit là que de simulations d'un avenir incertain. C'est pourtant très délibérément que j'ai choisi de conclure sur cette dernière réflexion : il est bon de savoir ce qui nous attend pour espérer atteindre ce que nous voulons.

LES TRANSPORTS : TROIS SCÉNARIOS POUR 2015

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

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

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

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

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

SCÉNARIO 1 : LES LONGS FLUX TRANQUILLES DE LA CRISE

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

Au contraire, les difficultés financières de certains ménages et l'incertitude des lendemains de beaucoup d'autres les incitent aux choix résidentiels les moins coûteux et donc les plus loin-

tains. Comme par le passé, ils ne prennent que peu en compte les coûts de transport induits par cette option ou, si l'on préfère cette interprétation plus rationalisante, ils gagent leur choix résidentiel sur leurs futurs efforts en temps et en coût de transport.

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

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

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

SCÉNARIO 2 : LES AXES HÉGÉMONIQUES

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

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

Enchâssés dans de vastes zones urbaines aux voiries congestionnées, les centres perdent progressivement les ingrédients de l'urbanité. Pour reprendre les configurations de régions urbaines dégagées par des chercheurs du siècle dernier (Alain Bieber, Marie-Hélène Massot et Jean-Pierre Orfeuill⁽¹⁾), nous vivons l'épilogue malheureux du "scénario saint-simonien" dont nous avons hérité de l'histoire et l'effacement progressif de la polarisation urbaine autour de centres-villes dynamiques. Nos armatures urbaines n'étant pas propices à l'émergence d'un "scé-

⁽¹⁾ Cf. prospective de la mobilité quotidienne, in *Circuler demain*, DATAR, Editions de l'aube, 1993 (pp. 157-184). Ce chapitre rend compte des travaux de ces chercheurs de l'Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS).

nario rhénan”, de nature polynucléique, le glissement progressif vers un “scénario californien” est aujourd’hui confirmé, avec de vastes bassins d’emploi, parsemés de quelques centres dévolus à des activités de tertiaire supérieur. Les problèmes de déplacement sont ainsi de moins en moins solubles par le développement du transport collectif, les trafics périphériques moins polarisés se prêtant mal à une massification des flux. La politique de transport ne peut que gérer au mieux la course entre la diffusion des encombrements et les investissements de capacité routière, course dont chacun peut observer que les premiers sortent vainqueurs.

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

SCÉNARIO 3 : LE TERRITOIRE DÉCONGESTIONNÉ

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

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

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

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

Les craintes de congestion majeure sur les grands axes ne se sont pas, quant à elles, concrétisées. Certes, les réseaux semblaient disposer d’importantes réserves de capacité. Mais on a pu

s'apercevoir dès les premières années de forte croissance que ces réserves n'étaient que de court terme et que leur reconstitution demandait beaucoup de temps et de moyens. On a donc choisi, là encore, de mettre en œuvre une stratégie coordonnée.

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

Cette évolution des trafics aurait pu favoriser leur concentration sur les grands corridors et pousser les pouvoirs publics à orienter leurs ressources vers ces axes saturés, ce qui aurait renforcé l'entêtement des flux à se reproduire et à se hiérarchiser toujours plus. C'eut été, peut-être, une affectation optimale de ces ressources au sein du secteur des transports, mais c'eut été, également, une politique contradictoire avec les objectifs de diffusion et d'équilibres régionaux de l'aménagement du territoire.

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

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

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

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

LE BASSIN PARISIEN EN 2015

La façon la plus sûre de faire de la prospective commence par faire le point sur ce qui s'est passé jusqu'à présent, 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 COHESION.

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 Welloff 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 : il y a déjà bien longtemps que le Bassin parisien existe comme aire régionale de Paris (Damette, Scheibling, 1992), avec ce que cela suppose de relations interurbaines et de complé-

⁽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.

mentarité 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 voisines. 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 cofinance 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).

**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)

⁽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.

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 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.

2.1. 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 incli-

⁽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.

⁽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.

ment 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 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).

2.2. 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'étiement 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⁾ (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'écramage, qui ne ferait rien pour arranger une réalité déjà bien sélective.

2.3. 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

⁽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.

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 (Miscopain, 1995).

Dans ce contexte, les futures Directives territoriales d'aménagement prévues sur les franges franciliennes ont à la fois une envergure interrégionale 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⁽¹¹⁾ ? 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 recevoir l'essentiel des créations d'emplois dans l'Ile-de-France de demain) et les déplacements pour motifs hors travail⁽¹²⁾.

3. REPORTER LA CROISSANCE SUR LES GRANDES VILLES 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 développe-

⁽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 plurirégionaux. 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.

⁽¹¹⁾ 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...

⁽¹²⁾ 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

ment 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.

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

« L'époque des dessertements 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'Île-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 dessertements sont fortement freinés depuis quelques années. Vue à travers les demandes des entreprises, la période d'extension parisienne par-delà l'Île-de-France n'a guère continué au-delà de 1989 : 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'Île-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)

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 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 des 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 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 mon 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

⁽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.

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

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.

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⁾.

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.

⁽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.

⁽¹⁶⁾ Voir à cet égard l'étude que l'auteur vient de lancer sur les dessertements 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	Population	"Emplois stratégiques" (a)		empl. total	empl. sal. privé	(Unedic)	Bases T.P.
	1990 (1000')	1990/82 Δ %	1990 % total	1990/82 Δ %	1990/82 Δ %	1989/81 Δ %	1993/89 Δ %	1989/84 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

LA MÉTROPOLE ET LE RÉSEAU DE VILLES

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

ÉPUISEMENT DU MODÈLE MÉTROPOLITAIN

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

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

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

La surconcentration produit en effet des nuisances de toutes sortes. La saturation invraisemblable des voies de transport et des transports en commun en est l'aspect le plus manifeste (exemple de coûts). Le gigantisme provoque également une dégradation de l'environnement et une pollution qui menacent la santé publique. Le renchérissement des coûts fonciers et immobiliers n'est pas moins impressionnant au point d'atteindre des valeurs prohibitives. La conséquence la plus visible en est l'exacerbation de la ségrégation spatiale, qui peut aller jusqu'à l'expulsion et l'exclusion, alors qu'un certain nombre de logements restent vacants pour des raisons spéculatives : ce processus est propre aux très grandes villes qui génèrent une société de plus en

plus duale. Alors qu'on reprend volontiers les idées de S. Sassen sur les villes mondiales et la globalisation, on passe sous silence les effets négatifs de ces processus dont elle fait elle-même état, à savoir le développement des sans-abris chassés par la spéculation immobilière et les inégalités croissantes entre les couches favorisées et les salariés sous-payés. En dehors de leur frange favorisée, les habitants de ces grandes concentrations urbaines subissent tous un certain nombre de coûts sociaux qui se développent à un rythme supérieur à la croissance démographique ; coût psychologique de l'émigration vers la région parisienne, coût psychique du navetage, divorces, maladies mentales et pulmonaires, pertes de temps, délinquance, stress, solitude. Les problèmes de l'Ile-de-France sont ainsi devenus tels qu'ils exigent sans cesse des traitements quasi dérogatoires : série de lois sur la ville dite nationale alors qu'elles concernent avant tout certaines banlieues parisiennes en déshérence, doublement des plafonds admissibles pour l'obtention des prêts immobiliers à taux nul, montant exceptionnel de l'indemnité de résidence des fonctionnaires, etc.

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

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

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

C'est pourquoi même d'un strict point de vue économique, il n'est pas sûr que la grande métropole soit plus productive. On peut penser que les déséconomies d'échelle progressent plus vite que les économies dont le rendement est décroissant : tout système cumulatif de croissance court à sa perte s'il n'est pas régulé. P. Veltz fait sur ce point une restriction très importante à son principe de la ville-assurance lorsqu'il précise que du strict point de vue de la rentabilité et de la productivité immédiate, le gain n'a rien d'évident. C'est surtout une assurance supposée *pour l'avenir*, dans la mesure où "l'efficacité productive réelle, et *a fortiori* l'optimum collectif, ne sont pas nécessairement atteints du même coup !". C'est pourtant le mode de développement concentré qu'on a érigé en modèle et qu'on présente comme incontournable et indispensable dans la course efféée à l'attractivité internationale. Notre unique métropole de rang mondial assurerait l'essentiel de la création de richesses pour l'ensemble du pays qui devrait se contenter d'en partager les fruits, alors même qu'il n'est pas sûr que cette région de surinvestissement garantisse effectivement des surprofits. On ne saurait par conséquent admettre que les espaces centraux prétendent être seuls en mesure de capter les investissements et s'arrogent le monopole de la croissance censée profiter indirectement, par redistribution, à tout le pays. L'économie spatiale a certes montré depuis longtemps que, grâce aux économies d'agglomération et aux externalités positives, la valeur ajoutée est généralement supérieure dans le Centre. Mais ici on prétend qu'elle ne peut être significative que dans les espaces métropolitains de rang mondial, à l'exclusion des autres. Cette prétendue exclusivité sert de justification à un accaparement de l'investissement public, dans un contexte de restrictions budgétaires et de volonté d'amélioration des résultats des entreprises publiques, alors que la logique de la rentabilité à court terme est toujours à l'avantage des centres. Or, le risque de réduction des moyens financiers et politiques de la Datar et l'entrée de nouveaux pays dans l'Union qui relativise le caractère périphérique des espaces atlantiques vont réduire les perspectives d'aides.

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

Si l'on évoque surtout les rapports de la région capitale avec le reste du territoire national, c'est que celle-ci est présentée comme notre seul espace compétitif dans la concurrence inter-métropolitaine internationale. Mais la mégalopole rencontre des problèmes de déséconomies d'échelle analogues à ceux de l'agglomération parisienne en dépit de son caractère multipolaire. Les autorités des Etats correspondants tendent même à céder à leur tour aux sirènes de l'hyperconcentration : la Randstad s'inquiète par exemple de ne pas disposer d'une ville de gabarit mondial, Bruxelles cherche à devenir capitale de l'Europe, l'Allemagne évalue les performances de ses propres métropoles. L'objectif numéro 1 des instances néerlandaises est désormais le renforcement de la compétitivité internationale de la Randstad. Or, dans le même temps, avec moins d'acuité mais sur des espaces plus étendus compte tenu de leurs densités nationales, les noyaux urbains de l'Europe lotharingienne subissent une saturation routière et des surcoûts fonciers élevés. La Randstad ne sait plus comment protéger son maigre cœur vert. Toute cette "Europe active" souffre de forts contrastes internes entre des espaces relativement délaissés, le plus souvent des reliefs, et des couloirs surempruntés : en Allemagne, en Suisse, au Royaume-Uni, en Belgique même. En Angleterre, la M4 est à son tour encombrée, sans parler de la M1 et de la M25. Ces pays cumulent ces problèmes de congestion avec de lourds héritages dans leurs régions anciennement industrialisées : friches industrielles, sous-qualification, surchômage, problèmes d'intégration de populations étrangères ou marginalisées.

LA FAÇADE ATLANTIQUE A FAIT PRÉVALOIR UN AUTRE MODÈLE

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

D'autres modèles d'organisation sont concevables, qui ne se contentent pas d'imaginer un transfert de retour d'investissement vers des régions jugées incapables d'auto-développement. Il est du reste assez curieux que l'idéologie libérale de la libre concurrence et de la loi du plus compétitif se résolve à ériger en règle l'assistanat aux plus défavorisés. Il faut au contraire associer l'ensemble des territoires à la production d'une valeur ajoutée différenciée mais commune. C'est l'esprit même de la politique européenne : la convergence des niveaux de développement garantit la cohésion de l'Union. En somme, un modèle où chacun concourt à se mesurer et à sa façon à la production de richesses. L'enjeu n'est pas purement économique dans la mesure où le développement est porteur de démocratie et d'allégeance aux Etats-nations : les mouvements autonomistes et indépendantistes ont grandi dans les espaces en crise comme la Corse ou l'Ulster où les luttes armées n'ont fait que diminuer encore les chances de démarrage économique, tandis que le séparatisme breton a faibli à mesure que la Bretagne se développait.

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

Les modalités de ce succès sont suffisamment connues pour qu'il n'y ait pas lieu d'insister. L'élément essentiel en a sans doute été l'aptitude à mobiliser les énergies collectives sur des pro-

jets de développement, grâce en particulier au CELIB (Comité d'Etudes et de Liaison des Intérêts Bretons) qui a joué dès 1951 un rôle fédérateur et pratiqué un lobbying suffisamment puissant pour obtenir un certain nombre de programmes décisifs en matière de désenclavement ou de décentralisation industrielle. Or, une aide publique est souvent nécessaire au démarrage, avant que les investissements ne soient ensuite démultipliés par le secteur privé autrement plus important. On connaît aussi le rôle de la Jeunesse Agricole Catholique dans le changement d'attitude d'une Eglise jusque-là rétive à la modernisation.

D'une façon générale, la Bretagne a été un des lieux de l'innovation institutionnelle. Le CELIB a poussé l'Etat à initier une politique régionale contractuelle généralisée trente ans plus tard. C'est aussi en Bretagne que les "pays" ont été redécouverts et redéfinis en conciliant le respect des appartenances historiques et mentales et une approche moderne des zones d'emploi et des aires d'attraction urbaine. L'idée de pays a ensuite été reprise par un certain nombre de procédures et même, après un certain sommeil, adoptée par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 5 février 1995, le promoteur le plus actif de l'idée de pays, l'administrateur de l'INSEE Loeiz Laurent se voyant chargé d'une mission nationale sur le sujet. La Bretagne continue à jouer un rôle pionnier en matière de modernisation de la gestion spatiale, puisqu'elle a été la plus dynamique dans l'application de la loi du 6 février 1992 sur l'intercommunalité tout comme dans la mise en œuvre de mesures de péréquation fiscale, le District de Rennes étant la première structure intercommunale à mettre en œuvre les procédures qui aboutiront à un taux de taxe professionnelle unique. De même, le mouvement coopératif breton s'est montré extrêmement actif. Ainsi, l'éloignement, l'enclavement, le retard, la dispersion du peuplement et l'enracinement local n'ont en rien gêné le rassemblement des forces, la conception et l'établissement de structures d'administration territoriales innovantes.

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

L'exemple breton montre ainsi qu'un certain nombre de caractéristiques des régions atlantiques, loin d'être économiquement handicapantes, sont à l'inverse favorables. Il montre aussi que d'autres formes d'organisation spatiale du développement sont envisageables. Ainsi, le modèle agricole breton valorise l'abondance des hommes plutôt que le capital, et exploite par la production de primeurs à forte valeur ajoutée une rente de situation climatique qui provoque une inversion du schéma Thünénien d'anneaux concentriques de spécialisation agricole d'intensité décroissante en fonction de la distance au marché principal, Ile-de-France et Europe du Nord-Ouest. La prédominance des villes moyennes, de surcroît de taille modeste, n'a quant à elle pas empêché l'innovation économique et l'industrialisation, qui a suivi un modèle diffus, caractérisé par la dispersion des établissements et la prédominance des PMI, facteur de souplesse et d'adaptabilité. De même, les roades et voies express privilégiées par le Plan routier breton favorisent une meilleure irrigation de l'ensemble du territoire, bien mieux adaptée aux caractères de l'armature urbaine et à la répartition du peuplement que des autoroutes à péage aux échangeurs par-

fois distants de 40 km. Le choix d'un développement de type péri-urbain plutôt que suburbain a préservé les villes de toute prolifération de banlieues, au profit de communes rurales revivifiées de la sorte, conservant des ceintures vertes autour des villes-centres. Le souci de la protection des paysages et de l'environnement a permis de préserver les littoraux de la spéculation immobilière et empêché la mise en œuvre de projets jugés inopportuns comme les centrales nucléaires.

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

UN MODÈLE D'AVENIR : POLYCENTRISME, DENSITÉS MOYENNES ET AMÉNITÉS RÉSIDENTIELLES

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

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

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

L'organisation urbaine polycentrique, reposant principalement sur des villes moyennes, ne peut être vue comme un facteur de faiblesse. Cette armature multipolaire se prête au fonctionnement en réseau qu'autorise la facilité de circulation des hommes et des informations. Surtout, cette organisation n'est pas un obstacle à l'innovation, comme l'a montré le dynamisme entrepreneurial récent. Il n'y a pas de rapport direct entre fortes densités et innovation. A en croire certains, l'innovation technologique ne serait possible que dans les sites excessivement rares de branchement sur les réseaux mondiaux de la décision économique et financière et de captation

de l'information. Si les "villes mondiales" ont effectivement une vocation pour les fonctions directionnelles, il n'en va pas de même pour l'innovation. La recherche et le développement avaient intérêt à se concentrer quand les moyens de télécommunications étaient coûteux, la circulation interurbaine relativement lente et la ressource intellectuelle rare. Ce modèle de la métropole incubatrice est révolu. La métropole géante offre certes des opportunités d'échanges, de stimulation et d'émulation positives, mais les moyens rapides de communication permettent désormais l'échange d'information quasi instantanée. Les chercheurs ont les premiers pratiqué le courrier électronique et correspondent sur Internet. Il n'y a plus guère de raison de concentrer les centres d'excellence et les gros laboratoires dans les zones favorisées. La recherche, grâce aux réseaux de communication aisée et rapide – avion, TGV, télécommunications, télématique, visioconférence... –, s'exerce souvent mieux au vert, dans des espaces paisibles, que dans des laboratoires étripés. De nombreux centres universitaires américains renommés prospèrent malgré – ou grâce à ? – leur situation dans des unités urbaines modestes. Gunnar Törnqvist estime que de bonnes communications internes et externes, un niveau élevé de formations supérieures, un environnement résidentiel attractif pour les cadres, une diversité d'emplois disponibles et une politique d'aide à la vie culturelle rendent possible la concentration de compétences dans un ou deux domaines spécialisés au sein d'une ville moyenne. Ce géographe suédois a pourtant été l'un des tout premiers à mettre en évidence l'importance des systèmes de transmission à distance de l'information dans le processus de métropolisation à l'avantage des nœuds de réseaux invisibles. Son opinion présente est que le contact personnel est nécessaire pour les activités "intensives en contact" lors de la première rencontre pour laquelle la proximité physique joue un rôle important. Mais une fois la relation établie et le réseau construit, les télécommunications peuvent très bien remplacer les contacts directs, si bien que la compétence nouvelle élaborée au départ dans les foyers d'incubation et de création que sont les grandes agglomérations devient ensuite mobile et peut être déconcentrée sans dommage dans d'autres environnements. C'est d'ailleurs la tendance actuelle de l'emploi de conception qui tend à se rapprocher de la production, notamment dans la phase d'application. Cela tient en partie au fait que la dissociation taylorienne de la conception et de l'exécution est en voie d'obsolescence, car le progrès d'innovation exige une association et une proximité accrues des deux types de tâches afin de réduire les circuits de toute nature. Dans l'automobile comme dans l'électronique, des services d'études appliquées commencent à s'implanter de la sorte sur les lieux de production. Le capital japonais implante ainsi des centres de recherche sur les sites technopolitains rennais, après avoir mieux appris à connaître le milieu local à la suite de leurs implantations industrielles. Il s'agit pour eux, plus que de collaborer, de se mettre au contact d'un pôle de compétence reconnu. J.P. Lacaze désigne même les pays de la Loire, d'Orléans à la mer, comme bien placés par la qualité de leurs sites, la densité de leurs villes et leur situation dans le prolongement du plateau de Saclay pour accueillir des activités de haute technologie par transferts volontaristes : il imagine comment ce faisceau, le plus prometteur de tous ceux qu'il entrevoit autour de Paris, peut faire émerger une métropole polynucléaire. Pour S. Sassen, qui cite le cas des assurances comme au Mans et à Niort, de telles villes hautement spécialisées émergent comme des centres susceptibles de satisfaire une "clientèle globale" dans leur créneau, à l'image des métropoles mondiales qui les satisfont dans de multiples domaines. Ainsi, "au moyen de stratégies opportunes, écrit R. Camagni, un centre de faibles dimensions peut s'élever à un niveau de standing international (et à un niveau conséquent de bien-être)".

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

relève que, ces toutes dernières années, c'est dans le second tiers des villes américaines que la croissance de ce secteur a été la plus élevée.

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

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

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

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

partenance de certains espaces à deux aires d'attraction urbaine favorisée par un desserrement poussé de l'emploi et de la résidence, la mobilité des ménages, la préservation d'espaces non urbanisés autrement plus vastes que de simples coupures vertes, l'attention à un patrimoine valorisable.

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

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

LA FRANCE DISLOQUÉE

Des observateurs avisés de nos réalités économiques contemporaines ont résumé récemment, en une belle formule, une des lignes de force de notre destin : l'économie contre la société. Explicite : après avoir été freinées par la famille, par la morale ou par l'État, les forces économiques ne rencontrent aujourd'hui plus d'obstacles sur leur route pour dicter leur loi. La société française, après avoir plié sous le joug du pouvoir central, serait à présent assujettie au règne de l'économie et du marché. Ce triomphe du libéralisme économique, peu compatible avec les traditions républicaines à la française, s'est ainsi progressivement imposé. Si celui-ci a réussi à dominer la Grande-Bretagne, pourquoi n'aurait-il pas l'aptitude à traverser la Manche pour conquérir la France ? L'interdépendance des économies et des marchés ne conduit-elle à l'uniformisation des modes de produire, des façons de vivre et des idées ?

Ce premier scénario esquisse les traits saillants du visage de la France sous l'hypothèse d'une dérégulation de grande ampleur provoquée par l'hégémonie des forces de la concurrence. Une telle évolution s'appuie sur des tendances lourdes dont la montée de la globalisation des économies et des structures productives est un des facteurs prédominants. Ce mouvement est engagé et il n'est pas irréaliste de prédire qu'il aura tendance à se généraliser pour imprimer sa logique aux différentes formes d'organisation de notre société. De même que la marche vers l'égalité constituait pour Tocqueville, après la chute de l'Ancien Régime, l'horizon naturel des nations engagées sur la voie de la démocratie, on peut penser aujourd'hui que le libéralisme de marché constitue la donnée majeure – indépassable ? – des prochaines décennies. Quels sont les faits sociaux, institutionnels et géographiques qui caractérisent une telle situation ? Tentons d'en dégager les principaux éléments.

LES COÛTS ET LES AVANTAGES DE LA DÉRÉGULATION

Une avancée massive de la dérégulation suppose que les normes qui organisaient jusqu'alors les concurrences et les coopérations de la vie collective soient remplacées par de nouvelles règles sur lesquelles s'alignent les comportements. Entreprises, sujets sociaux et pouvoirs publics modifient alors leurs attitudes et s'engagent dans de nouvelles relations. En même temps, les idées dominantes et les valeurs qui sous-tendent cette mutation impliquent des transitions importantes dans le fonctionnement des institutions. En un mot : face au vaste flux alimenté par le libéralisme de marché, se transforment avec lui le corps social, les mœurs et l'État.

De tels changements s'accélèrent à la faveur d'une généralisation de la concurrence dont les mécanismes ne sont plus contenus par des bornes qui limitaient sa propagation. Concrètement, l'abaissement des frontières et la suppression totale des entraves aux mouvements des facteurs de production créent un large marché où les intérêts économiques et financiers peuvent agir librement. Dès lors, les grandes firmes, qui sont l'expression de ce pouvoir grandissant, contrôlent les différents segments de l'espace mondial des activités de production qu'elles mettent au service de leur stratégie de conquête des territoires et des marchés. L'ensemble européen, qui avait su jusque là maîtriser, ou tout au moins infléchir, ces mouvements, ne parvient plus à en contrôler l'évolution. Flux de produits et implantations massives d'entreprises en provenance d'Amérique, du Japon et d'Asie du Sud-Est ont pour effet de transformer l'Europe en terrain d'affrontement des groupes internationaux les plus puissants. Une telle situation ne fait qu'accélérer des tendances

qui sont à l'œuvre actuellement. Considérons la Grande-Bretagne : n'a-t-elle pas choisi, en accord avec les vues de Ricardo, de renoncer à l'industrie qui fut jadis l'emblème de sa puissance pour concentrer ses atouts dans le domaine de la finance ? De telles mutations peuvent être issues d'une volonté de spécialisation. Mais, lorsqu'elles sont imposées par la loi du marché, elles réduisent toute possibilité de choix permettant de sauvegarder une certaine indépendance. Alors, les protections issues d'ententes forgées au sein de l'Union européenne sont abolies, laissant le champ libre aux tactiques de conquête des firmes transnationales.

Cette dérégulation de grande ampleur, en même temps qu'elle accroît le volume des échanges internationaux, a pour effet de libérer des forces productives, ce qui stimule la croissance économique. Les taux enregistrés par les pays de l'Union européenne sont en augmentation. La dynamique communautaire, de ce fait, n'est pas remise en cause car elle suit des tendances qui consacrent le libéralisme de marché. L'instauration d'une monnaie unique supprime les variations des taux de change, ce qui rend encore plus fluides les circulations des marchandises et des capitaux. Au regard du critère économique, la construction européenne sort légitimée de ces mutations. De fait, elle a permis le retour de la croissance. Mais cette prospérité concentre ses bienfaits selon un ordre hiérarchique et inégalitaire : elle renforce la puissance des pays du centre et ne diffuse que faiblement des effets de développement vers la périphérie. Un noyau dur se constitue ainsi, formé par l'Allemagne, la France et l'Angleterre, qui assure la direction de la croissance économique. La loi des avantages comparatifs polarise les activités à haute valeur ajoutée et les centres directionnels dans les régions centrales et délocalise les productions banales dans les zones périphériques. Ce schéma, qu'on pensait révolu du fait de l'essor économique de villes situées dans les pays du Sud, rejaillit du passé pour reconstituer un ordre qui s'apparente au modèle colonial. La cohésion économique et sociale promise par l'Union et les traités européens, la convergence des niveaux de richesse et de vie des pays sont renvoyées aux oubliettes.

Tout au contraire, c'est l'écart grandissant entre les niveaux de développement des différentes régions européennes qui s'impose progressivement. Dès lors, quelle configuration offre l'Europe dans cette nouvelle situation ? Les seuls liens qui unissent encore ses composantes nationales reposent sur les intérêts économiques qu'ils peuvent tirer d'une vaste zone de libre-échange. À cet égard, dans le domaine de l'aménagement, les actions concertées mises en œuvre en commun concernent essentiellement les moyens assurant la bonne circulation des flux de marchandises.

C'est pourquoi le programme d'infrastructures autoroutières reliant les principaux pôles de croissance fait toujours l'objet de coopérations. Mais, en accord avec l'option libérale qui guide aussi bien les États que les instances de l'Union, les actions à finalité spatiale ne sont légitimes que si elles n'introduisent pas de perturbations sur les marchés et ne troublent pas les calculs des entrepreneurs. Tout au plus doivent-elles en corriger des externalités et celles-ci ne sont perçues comme dignes d'être compensées qu'à condition de nuire à l'environnement. Dès lors, la singularité de l'aménagement du territoire est confondue avec l'impératif écologique en accord avec les vues qui dominent dans certaines démocraties libérales. L'environnement remplace l'aménagement. Pourquoi ? Donnons l'explication. L'aménagement, au moins dans sa version française, suppose un volontarisme des pouvoirs publics investis de la mission d'intérêt commun de garantir une équité territoriale. Pour l'environnement, c'est l'acteur social, individu ou entreprise, agents moraux de droit privé, dont les responsabilités sont directement en cause. Cela veut dire qu'il n'y a pas lieu de faire appel à la puissance publique pour corriger les incidences négatives pour la collectivité de leur comportement. Ceux-ci peuvent être "internalisés" par ces mêmes agents au moyen d'un système d'incitations. Une telle méthode garantit une liberté de marché qui économise intervention publique, allocation de ressources rares, élaboration d'actions technocratiques dans les bureaux et assujettissement du politique aux pressions corporatistes.

Cet ordre économique spontané, dont Hayek a vanté les mérites, n'a pas que des désavantages. On a vu les rationalisations productives et les effets favorables sur le marché du travail qu'ont impliqués, en Angleterre et aux États-Unis, l'application de l'orthodoxie libérale. D'aucuns peuvent considérer ces résultats avec mépris : il faut pourtant constater que la remise

en ordre économique qui en est résulté a favorisé des suppléments de croissance et d'emplois. Cela s'est accompli sous la bannière de la flexibilité dont on reconnaît qu'elle est aujourd'hui une condition de réussite de l'entreprise sur les marchés et un impératif pour la compétitivité. C'est pourquoi, dans les pays de l'Union, dérégulation est synonyme de déréglementation en matière de droit du travail et de protection sociale. Ce n'est nullement par le haut, en s'inspirant du modèle français, qu'une homogénéisation intervient. C'est un nivellement par le bas, alignant les pays sur des garanties minimales en termes d'emploi et de couverture sociale, qui réussit à s'imposer.

De tels choix se traduisent par un essor de l'activité économique. Ce renouveau, si l'on peut dire, illustre bien le fait qu'un marché du travail administré rendu rigide par un système de primes, de subventions et d'exonérations de toutes sortes, bénéficiant à des fractions différenciées de la population active, est un frein au développement de l'emploi. Dans cette optique, le salaire apparaît également comme un ennemi de l'emploi et sa diminution, en particulier pour les salariés les moins qualifiés, facilite un premier emploi ou une reprise d'activité. Cette vision minimale de la politique économique devient ainsi la doctrine officielle qui a cours dans chacun des pays de l'Union.

Toutes ces mutations s'accompagnent d'une redéfinition de la nature et du rôle des institutions. Au regard de nos valeurs républicaines où l'État est assimilé à la nation, au territoire et au corps social par l'incarnation de la volonté générale, quelles sont les conséquences de ce triomphe du libéralisme de marché ? La théorie et la pratique des politiques territoriales évoluent-elles d'un dirigisme volontariste vers une confiance dans la main invisible du marché ? C'est ce qu'il faut examiner maintenant.

LE DROIT SANS L'ÉTAT ?

À rebours des vulgates ou des condamnations partisans sur les propriétés nocives du libéralisme de marché, il importe de noter que celui-ci n'est pas synonyme de concurrence sauvage et qu'on ne saurait résumer ses fondements par l'expression dépréciative de "loi de la jungle". Une vue raisonnée des mérites et des limites de ce système de coopération sociale doit conduire à indiquer qu'un de ses principaux ressorts réside dans la primauté des initiatives décentralisées des agents sociaux dont les rapports mutuels obéissent à des règles contractuelles. À l'opposé de nos traditions institutionnelles où l'État et son support opérationnel qu'est l'administration s'interposent entre les agents moraux privés pour faire valoir sa vision de l'intérêt général, le libéralisme assigne à la puissance publique un rôle qui n'est pas supérieur à celui des autres pouvoirs sociaux, lui-même étant soumis aux tribunaux et au droit qui sont ceux de la société civile. Dès lors, cette société contractuelle et pluraliste est régie par le droit qui résulte de l'autorégulation de la société et qui s'applique de la même façon aux individus, aux groupes privés et à l'État. Nul droit administratif, dans ces conditions, n'est supposé affirmer la position supérieure de l'État et surtout, contrairement au cas français, consacrer la domination de l'exécutif comme principal lieu de production de normes juridiques.

On ne saurait demander au libéralisme de marché de résoudre des problèmes qu'il n'a pas posés. Pour ce système de coopération sociale, l'idée de solidarité n'est pas synonyme d'un État omnipotent dont la mission consiste à assurer l'égalité des conditions. Un ordre de croyances différent invite au contraire les pouvoirs publics à se préoccuper de justice sociale, mais pas davantage que les autres pouvoirs sociaux qui balancent les capacités d'influence de l'État et de l'administration. La cohésion territoriale ? Une telle formule est une fiction républicaine issue d'un pouvoir prétendant à la monopolisation des moyens de puissance politique et économique et qui se présente comme l'incarnation de la volonté générale. À côté de lui, nulle autre source de puissance ne peut s'exercer légitimement. Le libéralisme politique, dont l'expression institutionnelle fondamentale est le fédéralisme, non seulement prévoit un partage des responsabilités et des pouvoirs avec les entités publiques décentralisées, mais aussi ne saurait maintenir la société civile dans un état d'infantilisation. Tocqueville admirait déjà, il y a cent cinquante ans, la faculté des Américains à s'associer facilement pour des motifs divers de la vie politique et sociale. Ce

penchant pour l'auto-organisation disséminait les foyers de responsabilités et d'initiatives à travers le corps social. Dès lors, ceux-ci pouvaient se dresser contre des volontés hégémoniques et faire prendre en compte leurs intérêts. Telle est la vraie nature du libéralisme politique qu'on ne saurait confondre avec le libéralisme économique : une organisation pluraliste des pouvoirs dont les forces s'équilibrent et dont les rapports sont réglés par le droit commun.

Cette société contractuelle a connu dernièrement des avancées en France sous l'impulsion des mécanismes communautaires et de la décentralisation. Elle peut s'approfondir davantage avec les progrès de la construction européenne dont les règles ont déjà sensiblement pénétré notre droit et nos institutions. L'État et l'administration sont amenés, aujourd'hui, à respecter des normes provenant d'une source de légitimité qui leur est extérieure et qui façonne de nouvelles méthodes de gestion des affaires collectives. Un symptôme éclairant de cette transformation réside dans la théorie et la pratique de la subsidiarité et dans les débats passionnés qu'elles ont récemment soulevés. Le principe de subsidiarité est vu comme une règle de partage des pouvoirs et des compétences délimitant les droits et les obligations des États membres et ceux de "l'entité fédérée", c'est-à-dire l'Union européenne. Limitée aux relations interétatiques à l'origine, la subsidiarité a bientôt étendu son champ d'application pour inviter à réfléchir sur les domaines légitimes d'intervention des différents niveaux d'intervention publique, à savoir l'État et les collectivités décentralisées. De ces réflexions et de l'apprentissage concret de la décentralisation par les acteurs régionaux et locaux sont issues de nouvelles pratiques juridiques et administratives qui accroissent la pente d'une tendance vers un pluralisme institutionnel où l'État voit son pouvoir balancé par la montée de celui exercé par les collectivités territoriales. Cette évolution ne peut que s'accélérer. Dans la pratique, elle a généralisé la méthode contractuelle pour régler les coopérations et les conflits entre le pouvoir central et les collectivités décentralisées. Pour l'aménagement du territoire, les actions conduites aujourd'hui sont, pour l'essentiel, le fruit de conventions juridiques qui associent l'État et les structures territoriales sur la base d'engagements et de responsabilités partagées. L'acte unilatéral dicté par le pouvoir central, qui fit les beaux jours de l'aménagement du territoire des années soixante-dix, est révolu. Une culture inédite de la négociation et du compromis s'installe, qui renforce les capacités du pouvoir régional et local. Plus encore, cette logique contractuelle s'infiltré dans les relations qui associent les collectivités locales entre elles. Une répartition des compétences négociée contractuellement devient une règle courante de la gestion publique qui répand, là aussi, des dialogues aboutissant à des engagements réciproques pour l'élaboration et la mise en œuvre des actions publiques.

Dans ces nouvelles combinaisons institutionnelles, l'État n'est à sa place que s'il assume des compétences que ne peuvent garantir les collectivités décentralisées. Ainsi, l'aménagement du territoire ne saurait recouvrir certains domaines propres à l'action régionale. Ce n'est qu'en cas de carence de la collectivité régionale pour l'exercice de ses missions que l'État peut alors justifier son intervention. État stratège, modeste ou régulateur, ces expressions s'alignent à l'envi sur les rapports officiels pour appeler l'État à accomplir sa mutation. Le libéralisme politique a fait une entrée, timide, dans nos mœurs collectives et dans nos pratiques institutionnelles. Mais nous sommes encore loin des stratégies de "*rolling back the State*" qu'ont appliquées les démocraties anglo-saxonnes. Du reste, ont-elles réellement réduit l'État à son minimum vital ? On ne saurait l'affirmer catégoriquement. Il est certain, néanmoins, qu'à distance de notre idéologie publique, la tradition de l'étatisme n'a pas pesé du même poids sur la société.

Une vue prospective raisonnée des chances de diffusion des pratiques institutionnelles du libéralisme en France ne doit pourtant pas conduire à les minimiser. À travers la construction européenne et les fissures de plus en plus marquées de l'État jacobin, une lente mais sûre évolution est en route qui devrait, non pas faire triompher le libéralisme politique, mais tout au moins installer les fondements d'une société mieux autorégulée.

Une autre face du libéralisme politique se concrétise dans l'étendue des compétences des entités fédérées et dans les relations qu'entretiennent les unités administratives communales pour planifier l'espace et gouverner les agglomérations. Chacune de ces collectivités est animée par un puissant sentiment d'individualisme. Comme pour les agents sociaux, cette disposition est une norme de comportement. Ce schéma est proche de celui qui, traditionnellement, a dominé en France où la coopération intercommunale est plus guidée par des choix d'opportunisme que

par des volontés franchement exprimées d'association. Il plonge cependant ses racines dans une culture politique différente de celle des pays anglo-saxons. Quoiqu'il en soit, l'émiettement communal qui en résulte a pour effet de séparer, sans pouvoir les réunir, les territoires fonctionnels et les territoires administratifs. Cette disjonction est un facteur de coût pour la collectivité dans les zones rurales peu denses. Il l'est encore davantage dans les zones agglomérées. La propagation du libéralisme politique ne devrait pas corriger une telle situation. En premier lieu, les entités fédérées, l'équivalent français pouvant être les régions, mènent peu de politiques visant à aménager et équiper leur territoire. De plus, les partenariats qu'elles établissent avec les collectivités infranationales portent rarement sur des domaines stratégiques de l'action publique. En somme, elles n'assurent qu'un rôle mineur de coordination et de synthèse des interventions publiques sur le territoire de leur juridiction. En second lieu, les unités communales, dont le rôle de gestionnaire de l'espace est déterminant, canalisent leurs ressources pour aménager leur périmètre sans coopérer avec les municipalités qui leur sont contiguës. De ce fait, des actions cohérentes d'organisation de l'espace à l'échelle d'aires géographiques fonctionnelles, comme celles des agglomérations, sont déficientes. Un individualisme fiscal limite les initiatives d'interventions communes d'aménagement du territoire. Seules sont prises en charge collectivement l'offre de certains services à la population. En outre, en l'absence de mécanismes de solidarité et de péréquation, les potentiels fiscaux des communes étant excessivement inégalitaires, les secteurs riches et équipés et les autres pauvres et délaissés voisinent et offrent des paysages urbains segmentés où prédominent les effets de ségrégation.

De telles données sociospatiales résultent d'une conception qui place le choix et l'initiative individuelle largement au-dessus de considérations d'ordre collectif en postulant que l'addition des choix des agents moraux privés permet d'atteindre un optimum social. Dans ses ordres de préférences résidentielles, en effet, l'agent rationnel doit opter pour une localisation qui maximise son utilité eu égard à ses ressources budgétaires. En particulier, l'allocation qu'il consent à verser, au titre de l'impôt local, est censé correspondre aux aménités qu'en retour il attend de la collectivité. Cette liberté de choix peut conduire l'*homo economicus*, s'il n'est pas satisfait du "rapport qualité-prix" de la gestion municipale, à voter avec les pieds. On voit avec aisance l'effet cumulatif que de telles attitudes engendrent : seuls ceux qui ont l'aptitude financière à une mobilité résidentielle peuvent s'installer dans des zones d'habitat où les équipements et les services à la population créent des territoires communaux "aménagés". Ailleurs, la faiblesse de l'assiette fiscale empêche les autorités communales d'entretenir, de planifier et d'équiper l'espace. Dès lors, se perpétue et s'amplifie la dégradation de ces territoires où sont reléguées les couches sociales paupérisées.

Les inégalités spatiales sont donc consubstantielles, si l'on peut dire, au libéralisme de marché. Mais celles-ci sont regardées comme le ressort des dynamiques territoriales et nullement comme des manifestations nocives de l'organisation de la société. Dans cet ordre d'idées, l'aménagement du territoire n'est pas animé par une obsession de l'égalité. Mieux encore, l'utopie d'une harmonie territoriale qui pourrait améliorer la qualité et l'"efficacité" des relations humaines et de la coopération sociale n'a jamais été créditée d'une quelconque valeur opératoire, voire prise au sérieux. En sens inverse, la valeur la plus haute qui est réputée tout à la fois garantir un optimum social et une régulation territoriale est la mobilité géographique. Celle-ci repose sur l'initiative des individus et constitue aussi, pour eux, une chance de promotion sociale. En même temps, elle met en marche des processus sociaux et géographiques qui garantissent, sur le long terme, des évolutions territoriales équilibrées, lesquelles obéissent moins à la main visible de l'État, comme dirait Hayek, qu'à un ordre naturel spontané.

UN TERRITOIRE ÉCLATÉ

Quelles sont les conséquences de la montée du libéralisme économique sur les structures territoriales ? Le temps de la transformation des données géo-économiques est le long terme. Si les forces de la concurrence et du marché exercent une puissante influence, des facteurs d'inertie, comme la hiérarchie des fonctions urbaines selon la taille des villes ou la configuration des principaux réseaux de communication, s'imposent toujours avec force sur l'organisation territoriale.

Les effets de la dérégulation laissent entrevoir un nouveau visage de la France où s'accroissent les mécanismes de la polarisation. Parallèlement, l'étalement urbain autour des grandes métropoles connaît une importante accélération et affecte des parties grandissantes du territoire. Enfin, les fractures spatiales s'amplifient ; elles redoublent et amplifient les discriminations sociales.

La métropolisation du territoire a connu une nette avancée dans les années quatre-vingt-dix. Celle-ci a fait converger vers les grandes unités urbaines les fonctions économiques les plus rares et les plus stratégiques : celles qui se situent à l'interface entre l'innovation technologique et les activités directement productives et les autres qui relient ces mêmes activités aux dynamiques des marchés. Il en est résulté la consolidation de quelques centres directionnels situés généralement aux franges de notre territoire et le maintien, voire le renforcement, de la situation hégémonique de l'Île-de-France. Ce schéma a été conforté par une organisation des réseaux de communication matériels et immatériels polarisant les échanges et les flux entre les grandes métropoles et dont le centre de gravité et la tête de réseau se situent à Paris. De telles tendances territoriales se renforcent encore davantage sous l'effet de la libération totale des forces qui obéissent à la loi du marché.

– D'une part, de vastes conurbations, des nébuleuses urbaines se constituent. Deux cas de figure se présentent. Là où le semis de villes moyennes et petites est contrôlé, à l'échelle d'un large territoire, par une métropole puissante, celle-ci étend son influence territoriale selon un rayon qui ne cesse de s'agrandir. C'est le cas, par exemple de Toulouse dont l'hinterland s'élargit à l'ensemble du département de la Haute-Garonne. Cette macrocéphalie s'observe, à une échelle spatiale infiniment plus vaste, dans les relations qui se nouent entre l'Île-de-France et le Bassin parisien. Ici comme là, le projet d'une métropolisation en réseau où un partage des fonctions et une complémentarité se créent entre la ville principale et les centres secondaires n'est plus qu'une illusion des planificateurs volontaristes.

– D'autre part, des couloirs ou des bandes d'urbanisation continues se constituent là où existe une relative proximité des centres urbains. Les zones interstitielles sont gagnées par l'urbanisation diffuse et des conurbations apparaissent, comme celles du littoral méditerranéen, de la vallée de la Seine ou de certaines sections de la vallée du Rhin. Ces zones métropolitaines s'organisent selon le modèle "californien". Ce sont les réseaux autoroutiers qui structurent le paysage urbain et, à leur intersection, apparaissent des "péricentres" où se polarisent activités économiques et commerciales. Autour de ces points et sur un large rayon, se succèdent des lotissements connectés par des bretelles de desserte qui relient ces zones d'habitat dispersé aux grandes artères de communication. Ce schéma spatial avait été pressenti il y a plus de cinquante ans par un architecte urbaniste visionnaire, Frank Lloyd Wright, apôtre de la dédensification urbaine.

La ville a-t-elle un centre ? Si oui, où est-il ? Ce phénomène de métropolisation diffuse s'est déployé et continue de le faire à partir d'un noyau historique formé par le cœur des anciennes cités. Celles-ci, dans leurs sections préservées, deviennent des vitrines commerciales et des centres tertiaires peuplés d'immeubles de bureaux. La spécialisation fonctionnelle de l'espace proclamée comme le remède universel pour faire fonctionner la "ville rationnelle", dans la lignée des croisades menées par les urbanistes du mouvement moderne, s'impose alors comme une nécessité.

La pathologie de cette configuration urbaine, chacun le reconnaît, réside dans la constitution de quartiers enclavés, sous-équipés et dégradés où sont reléguées les couches les plus paupérisées de la population. Tant qu'existaient encore, pour ces dernières, des chances de mobilité sociale et spatiale, les effets de ce dysfonctionnement pouvaient, avec plus ou moins de bonheur, être régulés. Dès lors que ces perspectives deviennent quasiment nulles, les ferments de la fracture sociale sont durablement installés. Le libéralisme, dans sa version la plus radicale, n'accorde qu'un intérêt secondaire aux dégâts et aux coûts collectifs résultant de cette situation.

Dès lors, les ghettos deviennent des données naturelles du paysage social et spatial et ce ne sont que les risques d'explosion qui invitent à y prêter attention.

L'image d'un territoire disloqué comprend donc comme figure principale la fracture sociale et territoriale que représente la crise des banlieues. Les nébuleuses urbaines que forment les

zones mégapolitaines sont donc trouées d'enclaves, isolées de leur environnement territorial, où les dérèglements de la vie collective trouvent leurs points de concentration.

À une autre échelle géographique, les constellations urbaines situées à la périphérie du territoire, surtout au nord et sur la façade est, subissent l'attraction des métropoles étrangères puissantes situées à proximité des frontières. Celles-ci, du reste, ne jouent plus aucun rôle de filtrage ou de frein à la mobilité des personnes, des biens et des capitaux. Ainsi se constituent de vastes eurorégions polarisées par Bruxelles, Francfort, Genève, Milan ou Turin. L'axe formé par la continuité spatiale qui relie ces grandes cités représente, chacun le reconnaît, le cœur économique de l'Europe. Dénommée dorsale, banane ou mégalo-pole, il concentre un tissu de villes puissantes et proches géographiquement. Diffusant sa croissance sur un vaste périmètre, il agrandit toujours son hinterland. Celui-ci, à l'est, est formé par les régions françaises limitrophes qui s'incorporent à cette aire de développement et en reçoivent les bénéfices. Une diagonale Lille-Paris-Lyon-Marseille sépare l'espace français en deux fragments dont celui qui se situe dans la partie occidentale est en voie de marginalisation. Plus que la formation de deux blocs géographiques, dont l'un serait en déshérence et l'autre en expansion, ce sont plutôt des "paquets" d'espaces qui se constituent, plus tournés vers l'extérieur et polarisés par des forces centrifuges que solidaires les uns des autres et associés par des échanges et des complémentarités. Au centre du territoire, le Bassin parisien étend son influence et met sous sa domination les régions qui, du fait de leur situation géographique, n'ont pas la ressource de s'ouvrir sur l'Europe. Cette tyrannie du déterminisme géographique avantage donc massivement toutes les zones frontalières qui tirent parti des dynamismes économiques des villes et des régions des autres pays de la Communauté. À la segmentation du territoire infra-urbain, à l'échelle des districts métropolitains, correspond donc, comme par homologie, la dislocation du territoire national formé de composantes qui s'isolent les unes des autres et cherchent à l'extérieur des chances de prospérité. Alors le tout n'est plus constitué par la somme des parties, de même que l'addition des parties est loin de former une unité.

Une telle image du territoire français suppose un abaissement de l'État, du moins dans sa version radicalement républicaine, comme symbole de l'unité indéfectible de la nation. Mais une telle ouverture sur l'Europe ne préfigure-t-elle pas la ligne d'un nouvel horizon ? On peut penser que les forces de recomposition de cet ordre territorial en voie de constitution annonce, non pas le renforcement d'une Europe des nations, mais l'avènement d'une Europe des régions.

Le devenir d'une autre catégorie d'espaces doit être mentionné dans l'hypothèse d'une dérégulation territoriale marquée par un processus de métropolisation accéléré. L'espace rural a fait l'objet d'une attention soutenue de la part de la politique d'aménagement du territoire et de multiples recettes ont été appliquées pour lutter contre sa dévitalisation. Une tradition ruraliste et l'influence non négligeable de groupes de pression ont longtemps exercé leur influence pour maintenir certains types d'espaces ruraux sous perfusion. Ce projet s'est nourri d'une obsession de l'égalitarisme et de nombreux observateurs ont relevé le caractère irréaliste d'une telle option. Comment compenser les divers handicaps du territoire dans un contexte où presque toutes ses composantes subissent, à des degrés divers, les effets de la récession ? Même un volume de richesses en pleine croissance ne saurait suffire pour réaliser cette ambition. Une vue non "constructiviste" de l'aménagement du territoire ne considère pas les inégalités géographiques comme une manifestation pathologique de la vie collective. Dans sa version ultra-libérale, elle n'aperçoit pas que l'effondrement de certaines zones est préjudiciable à l'ensemble du territoire. Mais un libéralisme raisonné voit les risques que peut entraîner le déclin, les troubles qui affectent certaines aires géographiques et les externalités qui en résultent pour toute la société. Une solution acceptable pour réduire ce dysfonctionnement consiste à créer les conditions d'émergence de valeurs d'usage, utiles collectivement, pour chaque partie du territoire.

Considérons l'espace rural. Une pluralité de situations se présente que ne saurait résumer une seule appellation. Dès lors, des vocations singulières peuvent être créées et renforcées pour les différents types d'espaces ruraux conformes à des usages économiques et sociaux qui répondent aux besoins et aspirations de la société. Une perspective libérale encouragerait ainsi trois sortes de destins pour les espaces ruraux.

Tout d'abord ceux qui sont englobés par les districts métropolitains et placés sous leur dépendance. Étant donnée la vigueur du mouvement de métropolisation, ces espaces ruraux sont destinés à occuper des surfaces grandissantes. L'enjeu est alors de réguler une telle extension par des pratiques de planification spatiale limitant le "mitage" tout en innervant ces avancées péri-urbaines par des réseaux denses de voies de communication.

La deuxième espèce d'espace rural est celle où l'agriculture intensive est réalisée dans de grandes exploitations. Tournée vers l'exportation et animée par la religion du rendement, celle-ci n'étend pas son emprise sur des périmètres voués à s'élargir spatialement. Tout au contraire, les techniques de culture hors sol sont économes en consommation d'espaces et peuvent même libérer un grand nombre de parcelles autrefois exploitées extensivement. C'est donc une agriculture productiviste, mise en œuvre sur des surfaces qui rétrécissent, qui est en voie de formation.

Enfin le dernier type d'espace rural est celui où sont valorisées les richesses patrimoniales, naturelles et paysagères du territoire. La France ne détient-elle pas des atouts et avantages comparatifs considérables dans ce domaine ? Une telle spécialisation produit un volume appréciable de valeur ajoutée et satisfait des demandes et des besoins ressentis de plus en plus vivement. C'est ce type d'espace rural, conjointement à celui gagné par la péri-urbanisation, qui constituera bientôt le visage dominant de notre territoire.

LA FRANCE MAILLÉE

L'aménagement du territoire a longtemps été conçu comme un art de gérer des stocks de ressources. Ses succès n'ont-ils pas été évalués par la capacité des pouvoirs publics à localiser, de façon cumulative et volontariste, des activités dans des zones réputées délaissées ? Mieux encore, dans des conjonctures difficiles, ses mérites n'ont-ils pas été appréciés selon le critère du maintien des entreprises et des emplois dans des sites sérieusement affectés par le déclin ? Maintenance de l'existant et redistribution des surplus ont ainsi constitué les deux piliers sur lesquels se sont édifiées la théorie et la pratique de la gestion territoriale "à la française". Une telle vision a amplifié des penchants bien implantés dans nos mœurs administratives et institutionnelles comme elle a, malgré ses ambitions, peu modifié l'ordonnement de notre territoire. Précisons : l'action de redistribution a renforcé la puissance du pouvoir central et, parallèlement, cette hégémonie de l'État a peu incité à la coopération entre les territoires. Cela s'est traduit, géographiquement et administrativement, par un gonflement anormal du principal centre de décisions du territoire – l'Île-de-France – lequel a longtemps maintenu en état d'infantilisation les autres composantes de l'espace national. Les évolutions enregistrées ces quinze dernières années ont sapé les fondements de ce mécanisme institutionnel et de l'ordre territorial qui lui correspondait.

- L'ouverture sur l'extérieur a contribué à réévaluer le rôle des métropoles régionales vues désormais comme des éléments clés à appuyer pour équilibrer notre armature urbaine au sein de l'espace européen.
- En même temps, de nouveaux pouvoirs territoriaux se sont édifiés qui ne se satisfont plus d'une relation d'assistance avec l'État central.

Ces nouvelles données ont changé l'orientation des politiques territoriales. Au lieu d'être pensées par une tête unique, elles obéissent désormais à des impulsions venant de lieux polycentriques. Animées jadis par un souci de maintenance de stocks de ressources productives dans divers points du territoire, elles sont à présent confrontées à la nécessité de réguler des flux de marchandises, de capitaux et de personnes à travers des réseaux qui s'échelonnent du local à l'international. Elles ne gèrent plus des stocks, mais doivent organiser des mobilités.

Ce nouveau défi du territoire appelle la construction d'une France maillée dont les différentes parties doivent se féconder les unes les autres à travers des liens de complémentarité. Quelle image prospective peuvent dessiner les grandes lignes de structuration de ce territoire maillé ? Tentons d'en dégager les propriétés principales.

UNE ARMATURE URBAINE ÉQUILIBRÉE

L'élargissement de l'Union européenne aux pays du Nord est désormais une réalité. On peut raisonnablement penser que, dans les prochaines années, l'Est de l'Europe formera une composante à part entière de l'ensemble communautaire. À plus longue échéance, il est probable que cet élargissement englobera plusieurs autres pays des rives de la Méditerranée. Une telle perspective constitue une donnée majeure de l'aménagement du territoire national et cela se traduira par une intensification des échanges avec ces nouveaux pays dans le cadre d'un espace plus vaste et plus diversifié.

Dans ce contexte géo-économique, la France occupe une position centrale ; elle est un point de passage obligé. À l'intersection des flux et des échanges, il lui revient de tirer parti de cette situation pour acquérir une triple vocation atlantique, méditerranéenne et continentale.

Une telle ambition de rayonnement au milieu de l'Europe doit être organisée territorialement. Ce n'est pas en majorant la puissance du centre sans fortifier les périphéries qu'un tel projet peut être réalisé. L'assiette géographique de ce nouvel ordonnancement se constitue alors autour de deux axes structurants, deux faisceaux Nord-Sud, l'un irriguant la façade est du territoire et l'autre créant, sur la façade Manche-Atlantique, un courant d'échanges fertilisant les villes et les territoires. N'isolant pas la région Île-de-France, ces deux faisceaux donnent les moyens de la contourner sans en faire un lieu de transit obligatoire. Dès lors, l'hégémonie parisienne est réduite à une zone raisonnable d'influence et les métropoles du Bassin parisien peuvent autant espérer tirer profit de leurs rapports avec d'autres régions que d'attendre des retombées de la croissance parisienne.

L'espace central de la France ? Celui-ci a longtemps "navigué" entre un tropisme souhaité tour à tour vers l'Est ou vers l'Ouest, sans véritablement être assuré de pouvoir compter sur ses propres forces. Cette indétermination a eu pour résultat, en définitive, d'étendre la domination de la région capitale. Une telle situation s'expliquait par une faiblesse des liaisons assurant la jonction entre les façades est et ouest du territoire, le seul lien digne de ce nom, d'orientation radiale, ne permettant pas d'affranchir les régions centrales de l'influence parisienne. La mise en place de réseaux d'infrastructures reliant les métropoles de la façade atlantique avec les régions de l'est de la France remédie à cet enclavement. Alimenté par des courants latéraux d'échanges, cet espace peut alors se connecter aux dynamismes géo-économiques que structurent les deux faisceaux Nord-Sud du territoire. De la sorte, un laçage intervient, agençant des croisements mettant en complémentarité les forces qui, du Nord au Sud et de l'Est à l'Ouest, irriguent le territoire.

Cette armature de l'espace français structurée par les réseaux de communication et d'échanges est adossée à un système de villes où hiérarchie, complémentarités et réseaux créent de nouveaux dynamismes territoriaux.

On assiste, en premier lieu, à la constitution de réseaux métropolitains dotés de fonctions leur permettant d'un côté, de balancer l'hégémonie parisienne et, de l'autre, de soutenir la concurrence des grandes agglomérations étrangères. Centres d'enseignement supérieur, technopôles, équipements culturels reconnus au plan international, centres d'interconnexion de transports, aéroports intercontinentaux caractérisent les atouts de ces grandes agglomérations.

Ces niveaux supérieurs de l'armature urbaine ne sauraient s'isoler de leur environnement. C'est pourquoi leur essor s'appuie sur les centres secondaires et les interactions qu'ils entretiennent dessinant les contours de zones de solidarité. Un partage des fonctions intervient et les villes moyennes valorisent des forces singulières tout en multipliant entre elles les échanges et les coopérations. Cela met en place les conditions d'émergence et de consolidation de "réseaux de villes" qui forment la base arrière du rayonnement métropolitain. Ces échelons intermédiaires du territoire sont des traits d'union entre les dynamiques locales et les activités métropolitaines. Sans leur concours, l'espace rural ne disposerait pas de points d'appui pour son développement. De même, en leur absence, les réseaux métropolitains n'auraient pas l'assise nécessaire pour renforcer leur attrait au plan international. Ils ont, du reste, l'aptitude à accueillir des fonctions tertiaires rares, telles des activités d'enseignement et de recherche de premier plan comme cela est le cas dans d'autres pays de la Communauté.

Une telle harmonie territoriale qui s'établit aux différentes échelles du territoire repose, au niveau le moins agrégé, sur des solidarités territoriales nouvelles qui émergent au sein de pays. Tout particulièrement en milieu rural, des rationalisations géographiques ordonnent, autour des villes moyennes et des bourgs centres, des espaces fonctionnels où des intérêts économiques communs peuvent recouvrir des solidarités identitaires. Ces territoires délimitent les périmètres où des projets de développement cohérents et menés en partenariat peuvent être entrepris. Ils forment aussi le cadre géographique qui se prête à une rationalisation de l'offre des services à la population. Ces nouvelles entités, où les regroupements communaux semblent les mieux adaptés, devraient être les opérateurs clés de l'aménagement et du développement local et elles pourraient, pour cela, être encouragées par des associations et des contrats conclus avec les départe-

ments et les régions. Afin de leur donner une pleine efficacité, ces pays et l'entité juridique qui les représente devraient pouvoir bénéficier de compétences élargies et de ressources financières propres pour mener des politiques d'aménagement et d'équipement.

Les différents étages de l'organisation spatiale qui a été décrite et leurs interrelations forment un ordre harmonieux. Il s'agit d'une image souhaitable du territoire français à l'horizon 2015. Cette représentation dessine un futur désirable, un état idéal à atteindre. Mais elle a pour vocation de nourrir, dès à présent, le cadre de référence et les grandes lignes des politiques d'aménagement de l'État et des acteurs régionaux et locaux. Ouvert sur l'Europe, cet ordre territorial s'y intègre pleinement. Voyons à présent comment l'espace européen apporte sa contribution à l'édification d'une France maillée.

L'EUROPE ET L'INTERRÉGIONAL

L'Europe représente, pour le territoire français, un atout et lui offre des opportunités. Sa situation centrale au sein de l'espace communautaire est un point fort et a déjà été citée. Peut-on aujourd'hui encore imaginer de programmer des réseaux ferroviaires ou autoroutiers sans référence à l'architecture des grands réseaux transeuropéens de transport et de communication ? De même, est-il réaliste d'envisager l'avenir d'un grand nombre de régions françaises sans le subordonner aux avancées prévisibles de la coopération transfrontalière ? Il est clair qu'aujourd'hui, une majorité de projets territoriaux, fussent-ils locaux, améliorent leur crédibilité en s'alignant sur des perspectives ouvertes par l'Union européenne.

Le territoire européen, cependant, doit être aménagé. Il ne saurait être la somme de ses composantes d'autant que celles-ci sont devenues plus nombreuses et, dans un avenir plus ou moins éloigné, leur nombre s'accroîtra encore davantage. Cet aménagement de l'espace communautaire a fait un pas en avant avec l'élaboration du schéma de développement de l'espace communautaire dont les premiers éléments ont été ratifiés récemment par les États membres. Nous nous plaçons ici dans l'hypothèse d'une élaboration réussie de cet exercice de planification territoriale. Notons-en le soulignant que ce schéma renove substantiellement le contenu et la portée des politiques d'aménagement européennes en les dotant d'un caractère stratégique dépassant ainsi le simple mécanisme distributif qui avait principalement guidé les précédentes actions à finalité spatiale de la communauté. Comme l'image désirable de la France en 2015, le schéma de développement de l'espace communautaire *trace un destin* du territoire européen où l'équilibre de ses composantes, comme la valorisation des atouts propres à chaque région des pays de l'Union, *trace la voie* d'une harmonie territoriale. Nourri par une vision stratégique au centre de laquelle l'armature urbaine et le système de villes forment les points d'ancrage d'un développement équilibré géographiquement, il dessine un visage de l'Europe où un maillage territorial organise des complémentarités entre les régions.

L'ouverture de l'Union à de nouveaux pays membres accroît, de fait, la surface territoriale à aménager. Comment relever ce défi, pour les instances responsables de cette action, sans verser dans l'inflation réglementaire et la bureaucratie ? Ces critiques sont souvent formulées à l'encontre de "l'eurocratie". Il est certain que le partage d'un bloc plus important de responsabilités entre les pays membres et l'Union a pour effet de gonfler, pour cette dernière, son portefeuille d'activités. Malgré l'application du principe de subsidiarité, le volume des dossiers traités par les instances de la Communauté grossit d'années en années. Il convient d'accepter cette tendance qui est la contrepartie naturelle des décisions politiques des États membres qui ont choisi un approfondissement de la construction européenne. Un mécanisme de même nature est observable dans le domaine du droit et de la loi. La cour de justice européenne est une juridiction qui est amenée à statuer sur un nombre grandissant de recours du fait de sa position de "tribunal d'appel" vérifiant le respect des normes communautaires. La mise en place de telles procédures, tant pour l'élaboration des politiques publiques que pour le fonctionnement de l'ordre juridique, s'apparente aux dispositifs institutionnels et administratifs qui sont propres aux systèmes fédéraux. Leur

nature élève sans doute la complexité des décisions publiques et les modalités de contrôle de ces mêmes décisions. En particulier, elle place en position centrale les arbitrages rendus par le biais des tribunaux. Mais elle est une garantie de l'existence d'une pluralité de sources de pouvoirs et de mécanismes de contrôle dont on sait qu'elle est un facteur de réduction de la toute puissance de l'exécutif.

De même que l'Europe conduit à des révisions de nos pratiques institutionnelles, elle invite à réfléchir – et à agir ? – sur nos structures territoriales. De multiples ratiocinations ont prospéré sur les voies d'une réorganisation de nos différents niveaux de collectivité locale, certaines militant pour une réduction du nombre des unités communales. 36 000 communes, nous ignorons si cela en fait trop. Tout au moins, cela en fait beaucoup. Pareillement, des vues convergent pour tailler des croupières au département. Sans prendre parti pour telle ou telle option, ce que les gouvernements qui se sont succédé depuis trente ans n'ont pas réussi à faire, esquissons quelques réflexions prospectives sur le sujet sensible et controversé de la région.

Ce niveau de décision publique s'est introduit avec peine dans l'édifice ancien – certains diraient archaïque – de l'administration territoriale de la République. Privée pendant longtemps d'une légitimité démocratique qu'elle a acquise récemment, la région est incontestablement devenue un échelon de gestion des affaires collectives dont l'utilité fonctionnelle est avérée. Tout particulièrement, les avancées de la dynamique communautaire ont fait de cette structure territoriale le pivot de la programmation et de la mise en œuvre des politiques structurelles européennes. Par suite, aux plans institutionnel et administratif, cette collectivité est devenue un vecteur important de l'action publique. Constitue-t-elle pour autant un cadre pertinent des politiques d'aménagement du territoire ? Il faut constater, en premier lieu, que les ressources budgétaires de ces collectivités sont insuffisantes. Cela est net lorsqu'on les compare à celles des régions des autres pays de la communauté. À côté de cette faiblesse financière, en second lieu, des interrogations surgissent à propos de l'échelle pertinente d'aménagement que constitue la région. Des observateurs soulignent que les périmètres régionaux se prêtaient à des opérations d'aménagement de l'espace lorsque le territoire français était peu ouvert sur l'extérieur. À l'heure de l'Europe sans frontières et de la montée en puissance de l'internationalisation, les échelles adaptées de l'aménagement ont changé. Le cadre régional apparaît trop étroit pour organiser convenablement le territoire et améliorer sa compétitivité. Dès lors, c'est à l'échelle interrégionale que l'État peut trouver les voies d'un aménagement plus efficient. Une telle option se justifie doublement. D'un côté, les politiques structurantes comme celles des réseaux de communication ou de localisation des établissements d'enseignement supérieur et de recherche appellent la prise en considération de grands bassins d'aménagement dont les dimensions dépassent les périmètres des régions. Ces grands bassins, du reste, s'ordonnent autour des points forts de l'armature urbaine et des systèmes de villes qui en forment le substrat. D'un autre côté, la rationalisation de l'administration territoriale de l'État, comme celle des grands établissements publics et des entreprises nationales, réclame une recomposition de leur présence spatiale. Des pôles administratifs interrégionaux apparaissent ainsi comme une solution organisationnelle qui se prête à une adaptation et à une modernisation des terminaux déconcentrés de l'État. Une telle option est préconisée par un récent rapport portant sur les responsabilités et l'organisation de l'État : "Plus fort dans de nouvelles circonscriptions moins nombreuses, l'État pourrait, par ailleurs, mettre en place une capacité de prospective, de planification et d'évaluation dans le cadre de six à dix missions interrégionales correspondant chacune à une grande région mieux adaptée à l'échelle européenne (arc atlantique, arc méditerranéen, Massif central, Bassin parisien, espace rhodanien-alpin, Grand Est...). Plusieurs conseils régionaux ont déjà regroupé leurs forces pour mieux travailler avec les régions limitrophes, souvent de taille plus grande, des autres pays d'Europe et pour mieux bénéficier des politiques communautaires."⁽¹⁾

Au regard des héritages légués par la géographie et des tendances lourdes de structuration du territoire, sept espaces interrégionaux d'aménagement et de développement pourraient consti-

⁽¹⁾ J. Picq, *L'Etat en France, Rapport de la Mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat*, p. 18, mai 1994.

tuer les cadres de référence de l'expression des priorités spatiales de l'État. Une telle restructuration est un enjeu de premier plan de l'intégration de la France dans l'espace communautaire. À défaut d'avoir pu choisir une solution de rationalisation des structures territoriales, cette option s'offre aujourd'hui à l'État non seulement pour entreprendre la modernisation du territoire, mais aussi pour assurer sa propre mutation.

L'ÉTAT ET LA RÉGULATION DU TERRITOIRE

Pris entre l'Europe et la décentralisation, l'État est confronté au défi de sa mutation. Celle-ci est en cours et des méthodes inédites de gestion des affaires collectives ont déjà fait craquer des vieilles habitudes du pouvoir jacobin. Celui-ci offre aujourd'hui un visage contrasté et la transition à laquelle il est soumis fait apparaître les traits d'une autorité ambiguë. Contraint à se moderniser et à admettre l'émergence de nouveaux centres de décision, il est à présent engagé dans des rapports de négociation et de compromis avec l'Europe et les collectivités locales. Mais des pesanteurs institutionnelles et administratives l'inclinent encore à vouloir décider unilatéralement. Certains secteurs de l'action publique n'ont pas encore été pénétrés par les changements. Ce n'est pas le cas de l'aménagement du territoire. Ce domaine d'intervention est sans doute un de ceux où la portée des transformations s'est imposée avec le plus de force. Considérons les interventions territoriales de l'État : depuis plusieurs années, celles-ci résultent, pour l'essentiel, de conventions conclues avec les collectivités décentralisées et avec l'Europe. Les grands chantiers du territoire, ceux où se condensent des enjeux de premier ordre, comme le schéma national d'aménagement et de développement du territoire et le schéma de développement de l'espace communautaire, sont le résultat de dialogues et de délibérations où l'État doit défendre, dans un jeu pluraliste, ses choix et positions.

Son rôle institutionnel doit-il se résumer, pour autant, à n'être qu'un simple centre d'influence ? Si oui, doit-il se tourner vers la recherche de solutions purement instrumentales pour rendre plus compétitives les villes et les régions ? Cette dernière interrogation invite à une réflexion sur la mission de justice distributive que le pouvoir central est censé garantir conjointement à la volonté d'atteindre des buts d'efficacité.

C'est sous l'emblème de l'intérêt général que l'État jacobin prétendait faire reconnaître son autorité et justifier ses interventions territoriales. Incarnation universelle de la volonté populaire, il symbolisait en même temps la nation dont le support matériel était assimilé au territoire. Une telle vision, dont les racines se sont formées durant la période révolutionnaire, a cristallisé deux grands principes formels – deux mythologies ? – qu'ont incorporés de manière organique l'œuvre législative et les constructions juridiques de notre pays. Le premier est le principe de l'unité, dont l'État est réputé être le représentant. L'application de ce principe s'est concrétisé par la mise en marche d'une entreprise de nivellement du territoire dont l'agent administratif fut le département. Le second principe s'affirme toujours aujourd'hui avec force et vitalité pour légitimer l'action d'aménagement du territoire. Il s'agit de l'eschatologie, de l'égalité des chances devant laquelle, comme face à une chose sacrée, on ne peut que s'incliner. Ces deux principes constituent les fondements de la religion de la République. Ils figurent comme éléments essentiels de la constitution et décorent le fronton de nos édifices publics. Il n'y a pas lieu de spéculer sur la valeur de ces principes comme finalités idéales à atteindre pour faire converger intérêts individuels et intérêts collectifs. De même, il ne convient pas de ratiociner sur l'idée selon laquelle le but de tout gouvernement est d'élever le niveau de bien-être des sujets sociaux. Ces deux finalités sont de même nature. Ajoutons néanmoins quelques commentaires sur les principes de l'unité et de l'égalité des chances tels qu'en fait usage la politique d'aménagement du territoire.

Toute constitution d'un État démocratique proclame que les sujets sociaux, qui sont aussi des citoyens, sont égaux devant la loi. Ce principe fondamental est à la base d'un État de droit où sont respectées les libertés individuelles et les libertés politiques. Dès lors, il appartient à la

puissance publique d'entreprendre des actions permettant la mise en œuvre de ce principe et de garantir à chacun un traitement semblable devant la loi. Il va de soi que cette règle abstraite, si elle est le principal élément de légitimité d'un pouvoir démocratique, est aussi un idéal d'organisation sociale et politique sur lequel reposent le consentement des individus et leur adhésion aux institutions. Par suite, on ne saurait confondre ce principe formel et universel avec la nécessité de le retrouver à tout moment et en tout lieu dans la réalité. Une telle confusion a été entretenue – et continue de l'être – s'agissant de la politique d'aménagement du territoire. Cette action publique est guidée par la recherche d'un état désirable du territoire où doivent être réduites, voire supprimées, les inégalités découlant, en particulier, d'une localisation résidentielle. Dès lors, sa légitimité, qui résulte du but qu'elle poursuit, réside dans l'action mise en œuvre pour réduire les inégalités territoriales pour l'accès des individus à l'emploi, à la culture, aux différents services publics... Cette mise au point est nécessaire car cette action publique est souvent assimilée négativement à la volonté de faire triompher un égalitarisme que l'on confond volontiers avec une action de nivellement ou d'uniformisation. Tout à l'inverse, les avancées récentes de l'aménagement du territoire conduisent à préconiser une différenciation des "offres territoriales" permettant aux diverses composantes de l'espace national de jouer la carte de leurs atouts pour s'insérer dans l'ensemble européen. L'image d'une "France maillée" est bien celle d'un territoire diversifié, mais elle suppose, en plus, une coopération de ses différentes parties constitutives, animée par un esprit de solidarité.

Une réflexion de même nature que celle qui précède doit clarifier le principe d'unité et sa portée pour l'aménagement du territoire. On aperçoit facilement le lien qui relie ce principe avec celui d'égalité. L'unité du territoire suppose avant tout une autorité vers laquelle se tourner et pouvant garantir un traitement semblable de toutes les composantes de l'espace national. Qui d'autre que l'État a l'aptitude à assurer cette mission ? Dans l'état actuel de nos institutions, il n'y a que le pouvoir central qui peut être investi d'une telle fonction. Cet attribut de souveraineté de l'État, comme le principe d'égalité, est au fondement de notre constitution. Mais son application dans les faits ne signifie nullement qu'une intention de brider des initiatives de développement régional ou local cherche à niveler ou à uniformiser. Au demeurant, cela serait-il possible ? On voit ainsi aisément que le principe d'unité est une donnée fondamentale de nos institutions. Pour le territoire, il est une des voies principales de l'édification d'une "France maillée".

LA FRANCE HIÉRARCHISÉE

Le territoire français porte aujourd'hui de façon remarquable l'empreinte de son système institutionnel. Ces deux réalités ont suivi des évolutions parallèles et l'administration a depuis longtemps asservi la géographie. L'organisation politico-administrative a façonné, modelé à tel point le territoire que la structure du réseau urbain français épouse les traits de son architecture institutionnelle⁽¹⁾. En un mot, à la centralisation des pouvoirs et des responsabilités correspond – correspondait – une organisation hiérarchique du territoire.

Il a fallu s'accommoder de cet héritage du passé et les succès de l'aménagement du territoire et de son projet – la réduction de l'écart Paris-province et la "cohésion économique et sociale à la française" – tiennent en grande partie à cette double donnée géographique et institutionnelle.

À l'heure où les progrès de l'Union européenne et de la décentralisation font craquer, dans les idées comme dans les faits, les vieux cadres d'exercice de la souveraineté du pouvoir central, des forces puissantes sont encore à l'œuvre qui s'opposent à ce changement. À un partage des responsabilités, à un pluralisme des initiatives dans le domaine du développement territorial, s'oppose toujours une volonté unique, arrogante et prétendant incarner à elle seule l'intérêt général. Devant une géographie mettant les villes et les territoires en réseau pour qu'ils s'ouvrent plus puissants vers l'extérieur et balancent l'hégémonie parisienne, se dressent encore des visions et des intentions qui s'inspirent du passé. Il serait inexact de croire que ces forces ne pourraient pas être facilement réactivées. Des événements politiques et sociaux récents le démontrent : elles existent à l'état latent et, dans une conjoncture favorable, elles peuvent encore avec aisance se déchaîner.

Ce scénario d'une France hiérarchisée explore les effets territoriaux d'une situation où de telles forces arriveraient à s'imposer. Quelle image de la France pourrait-il en résulter ? C'est ce qu'il faut examiner maintenant.

L'image d'un système spatial hiérarchisé est la résultante de trois séries de causes qui s'exercent de façon conjuguée : un repli sur soi et une fermeture relative du territoire aux influences extérieures ; une montée en puissance du pouvoir central qui assure presque à lui seul la direction des politiques d'aménagement ; un individualisme communal qui segmente le territoire, oppose les villes entre elles et disperse leurs atouts au lieu de les associer.

UN GEL DE L'AMBITION EUROPÉENNE

Les chances de croissance économique sont aujourd'hui, pour un pays développé, dépendantes de son ouverture sur l'extérieur. La France a opté pour un abaissement de ses frontières et une majorité pense que ce choix ouvre la voie à la paix et à la prospérité. Malgré les phases de ralentissement économique, cette conviction n'a pas été discréditée et c'est souvent en référence aux "trente glorieuses" qu'une nouvelle phase de croissance durable est espérée.

⁽¹⁾ Cf. F. Damette, *La France en villes*, La Documentation Française, Paris, 1994.

Nous nous situons ici dans une perspective où, du fait d'une situation de très faible croissance prolongée, les avantages du libre-échange européen n'apportent aucun résultat tangible en termes d'accroissement des richesses et des niveaux de vie. Cet état de fait nourrit une montée d'un sentiment anti-européen sur lequel se cristallise la lutte politique. Les partisans d'un gel de l'intégration communautaire non seulement contestent ses bienfaits économiques mais, plus encore, ils condamnent le mécanisme redistributif qui fait de la France un contributeur net au budget européen. Dans le domaine des politiques régionales, l'idée d'une mise en place d'un schéma de développement de l'espace communautaire est abandonnée. Seuls subsistent les programmes de développement issus des fonds structurels, dont l'enveloppe financière a été sensiblement réduite, sans cadre de référence stratégique.

La politique régionale communautaire devient la protection sociale minimale des territoires les plus vulnérables, surtout ceux des régions les plus périphériques. L'objectif de cohésion économique et sociale n'a plus qu'une valeur rhétorique, l'opinion éclairée ne voyant dans cette finalité qu'un contenu technocratique et irréaliste.

De même, les intentions généreuses visant à "constitutionnaliser" des mécanismes de politique sociale dans l'espace communautaire sont enterrées plus pour des motifs de carence de ressources financières que pour des raisons idéologiques ou doctrinaires.

De fait, c'est la politique régionale qui fait office de politique sociale, ce qui lui confère une dose minimale de légitimité.

Une nouvelle configuration géostratégique se met-elle en place au plan européen ? Oui, car des blocs ou sous-systèmes s'organisent qui tendent chacun à chercher à l'extérieur de l'espace communautaire ce que celui-ci est inapte à leur apporter. Trois ensembles se constituent :

– Un premier espace d'influence, de loin le plus puissant, où l'Allemagne détient l'hégémonie. L'Est central et oriental est mis sous tutelle économique et politique. Notons en passant que l'Autriche, *dernier* adhérent au "club européen", se prépare à signer un traité qui s'apparente à celui de l'Anschluss, de sinistre mémoire. Une telle situation de complète dépendance ne se reproduit pas pour la France et le Benelux. Ces nations préservent une certaine autonomie en renforçant leurs liens et en se tournant vers le Japon et les États-Unis. Avec l'Allemagne, ils forment néanmoins le "noyau dur" du système communautaire, celui où les disciplines monétaires, budgétaires et fiscales peuvent toujours s'imposer. Ces règles du jeu sauvegardent des liens économiques et politiques suffisants entre ces pays pour que ceux-ci trouvent toujours un intérêt au maintien du système.

– Un deuxième ensemble se constitue, formé par l'Angleterre et les pays scandinaves, nouveaux venus dans l'Europe communautaire. Le premier est connu pour son tropisme vers l'Amérique du Nord. Constatant l'incapacité de l'Union à répondre positivement aux besoins de croissance et à une vision à long terme à partager, les pays scandinaves se mettent à la remorque du partenaire britannique. Ils maintiennent un flux réduit d'échanges avec les régions centrales du continent européen. Celui-ci est néanmoins trop réduit pour créer des dépendances organiques avec le cœur géographique du développement communautaire. À côté de l'influence allemande qui demeure prédominante, une seconde zone de puissance se crée ainsi autour d'un pivot anglo-saxon.

– Le troisième bloc géographique comprend les nations périphériques dont le rythme de croissance s'est infléchi à la baisse. Le volume des échanges avec les pays centraux ayant été réduit, les productions s'orientent davantage vers le marché intérieur. La demande y est cependant insuffisante pour permettre un enchaînement économique "vertueux". En Italie et en Espagne, un fossé se crée entre les territoires septentrionaux et méridionaux. Le décrochage de ces derniers peut cependant être atténué par déversement des fonds structurels. De fait, cette couronne périphérique de l'Europe tend à être marginalisée tout en discréditant la théorie et la pratique de la cohésion économique et sociale.

Tirons les conséquences générales des évolutions géostratégiques qui ont été esquissées. C'est un continent européen éclaté, émietté qui est en voie de formation.

Le moteur de ces transformations, l'agent qui impulse le mouvement est l'Allemagne dont la domination sort incontestée de ces mutations. La classe dirigeante de ce pays prétend toujours accorder une priorité à l'approfondissement de la construction communautaire. Cela se comprend aisément car son degré de puissance lui permet de modeler l'Europe selon ses vues et ses intérêts. La France maintient toutefois des marges d'autonomie sans que ses capacités soient totalement mises sous la direction du "grand frère allemand". Mais elle cherche de nouvelles alliances pour compenser cette infériorité et elle ne pourra objectivement les trouver que du côté du monde anglo-saxon.

AU SECOURS, L'ÉTAT REVIENT...

Si l'influence des mécanismes communautaires s'abaisse, il va de soi qu'un centre de décisions peut récupérer ce différentiel de pouvoir. Et ce même centre pourra aisément exercer sa domination, laquelle ne sera plus que médiocrement balancée par des règles émanant d'une autre source de pouvoir. Ce scénario d'une France hiérarchisée ne suppose pas un effacement des normes communautaires, mais un déficit grandissant de légitimité de ces dernières qui conduit les États à récupérer des ressources de souveraineté qu'ils avaient accepté de transférer. Dans un État fédéral, ce schéma peut augmenter la puissance des entités fédérées ; dans un État unitaire, qui d'autre que l'État central pourrait en bénéficier ?

Les institutions françaises se prêtent à ce "retour en arrière". Si la décentralisation les a assurément transformées, l'architecture générale n'a pas été radicalement modifiée et la concentration des moyens de puissance – et de légitimité – se localisent toujours sur la tête de l'État. En dépit de cette tendance, les collectivités décentralisées ne se voient pas dépouillées de leurs nouvelles responsabilités. La situation de faible croissance appelle en effet un partage des initiatives dans le domaine économique que l'État à lui seul ne saurait assumer. La régulation économique, en particulier sur les marchés de l'emploi, s'exerce toujours au niveau local, ce qui ne sape pas le pouvoir des autorités décentralisées. Mais celles-ci ne parviennent pas à harmoniser leurs interventions, à les coordonner efficacement. Les restrictions budgétaires ne les encourage pas à mener des actions partenariales. Bien au contraire, une telle pénurie les incite à privilégier l'individualisme. Par suite, le pouvoir déconcentré est chargé d'assurer cette remise en ordre et c'est lui qui reprend l'initiative de la direction des politiques locales. Le pivot de cette nouvelle rationalisation territoriale n'est pas la région. Ce niveau de collectivité voit son rôle s'abaisser parallèlement et en proportion de celui des autorités européennes. Le département se prête mieux à cette hiérarchisation. Il prétend former un trait d'union sans solution de continuité entre le niveau communal et le niveau national. Du coup, l'organisation déconcentrée, sous la tutelle du préfet de département, ne consolide pas seulement sa fonction gestionnaire ; elle assume des responsabilités de programmation économique et d'aménagement du territoire qui ne se limite plus aux parties rurales de son ressort territorial. Cette nouvelle tâche est contestée par les moyennes comme les grandes unités urbaines qui redoutent les avantages excessifs qui pourraient profiter massivement au tissu des communes rurales. En somme, de même qu'à l'échelle européenne, un émiettement s'opère qui aboutit à la constitution de blocs géographiques qui auraient dû s'unir, au niveau national et local, une segmentation intervient, composant des parties que seule une organisation hiérarchique et autoritaire peut tenter de faire marcher dans la même direction.

Dans ce contexte, un mouvement de recentralisation s'accomplit qui dresse tout à la fois l'État contre les territoires et contre la société civile. Un tel antagonisme ne s'exprime pas par la désignation, de la part de ces deux pouvoirs, d'un ennemi commun qu'incarnerait l'État. Cette opposition est le résultat d'une baisse de puissance que la société et les structures décentralisées pouvaient, il y a peu, exercer et ériger devant l'État. De plus, ce retour du pouvoir central s'effectue sans qu'au niveau des institutions un meilleur équilibre se constitue entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire. Les pratiques jacobino-monarchiques de la V^e République, qui s'étaient fissurées durant cette dernière décennie, reprennent le dessus en consacrant la puissance hégémonique du pouvoir exécutif. Encore avantage par le retrait de l'influence communautaire, ce

demier accroît sa capacité d'assujettissement. Il peut ainsi faire ressortir du passé un mode de gouvernement des hommes et des territoires, qui reproduit les échelons hiérarchiques de l'organisation territoriale. Du sommet de l'État jusqu'aux arrondissements, en passant par le pivot du département, l'espace est tenu et contrôlé par la cascade des terminaux déconcentrés des autorités centrales.

L'aménagement du territoire ? Cette action publique, plus que toutes les autres, peut incarner l'autoritarisme et le volontarisme du pouvoir central. Parce que le territoire est le symbole de l'unité et de la souveraineté de la nation, il ne saurait être affecté par les signes trop visibles d'une désunion. C'est tout au moins cette rhétorique républicaine extrémiste qui tient lieu de catéchisme, issue des passions révolutionnaires. Alors, l'incapacité de maîtriser les événements extérieurs, l'environnement international étant trop incertain, déclenche une fureur de mise en ordre interne visant à symboliser l'étendue de la puissance du pouvoir central. On pense ainsi être mieux à l'abri des turbulences de l'environnement international en dressant des barrières à l'intérieur de quoi un ordre hiérarchique présente une garantie plus sûre pour protéger le territoire.

Un tel ordre ne peut s'installer de manière durable que s'il est guidé par une volonté d'égaliser, de niveler les conditions du développement régional. Cette ambition a animé les premiers grands chantiers de l'aménagement du territoire. Depuis, la notion d'offre territoriale a tout à la fois sapé ce dogme égalitariste et révélé aux villes et aux régions les atouts spécifiques et singuliers sur lesquels elles peuvent compter pour entreprendre leur développement. Au contraire, la vision hiérarchique du territoire s'appuie sur l'idée d'un ordonnancement des fonctions urbaines qui s'échelonnent de la métropole jusqu'à la petite ville en milieu rural en construisant un ordre "christallérien".

C'est à partir de ce schéma qui inspira les politiques urbaines des années soixante que s'élabore la doctrine de l'aménagement du territoire.

La puissance retrouvée de l'État déclenche deux séries d'attitudes de la part des agents sociaux et des collectivités territoriales : d'un côté, un corporatisme se répand et les intérêts coalisés s'adressent à l'État pour bénéficier d'avantages et de traitements de faveur. Des liens de dépendance se créent de cette manière dont on sait qu'il est très coûteux électoralement de les défaire. D'un autre côté, la seconde face négative de ces comportements d'assistés est l'individualisme ou, plus exactement, l'égoïsme. Dans la société civile, il est une cause de rupture du lien social. Sur le territoire, il est à l'origine de déséconomies externes et de coûts pour la collectivité en bloquant la coopération intercommunale et, par dessus tout, il est une des raisons de la relégation dont sont victimes certains grands quartiers d'habitat social situés dans les banlieues des grandes villes.

Pour contrecarrer toutes ces menaces d'éclatement, l'aménagement du territoire devient autoritaire. Des activités sont transférées de Paris vers la province et la politique de la ville est mise en œuvre avec un volontarisme qui permet d'installer des services publics et des entreprises dans les quartiers dégradés. L'État veut faire de cette action la vitrine de sa puissance retrouvée. Une amélioration en découle, mais celle-ci a un prix à payer : l'abaissement des marges d'initiatives des collectivités décentralisées et des groupes sociaux qui sont exclus des procédures d'élaboration des moyens visant à reconquérir les quartiers délaissés. Une action de même nature est conduite en faveur du monde rural. C'est sous le drapeau consensuel de la cohésion sociale, de l'unité territoriale et de l'intérêt général que de telles recettes opératoires prétendent s'imposer.

LE RURAL CONTRE LA VILLE ?

Une grande action de reconquête du monde rural est entreprise. Un pouvoir dominateur redoute le vide car il peut croire que des zones inoccupées échappent à son contrôle. De plus, il préfère la dispersion à la concentration, même si le coût de la surveillance y est plus élevé. On peut ajouter que le renforcement des relais déconcentrés de l'État sur le territoire se prête à une

telle fonction. De même, pour faire triompher une autorité, il convient que les sujets sociaux soient illusionnés sur le bien fondé de l'accroissement d'un pouvoir unique et, qu'en définitive, ils parviennent à se convaincre que cela a du bon. Les quelques troubles causés par la décentralisation ont accrédité ce jugement que seule l'autorité centrale pouvait rectifier favorablement cette situation. Ce réflexe est propre à notre culture politique qui voit dans l'État, dans le pouvoir politique et non dans les initiatives de la société civile, les moyens de corriger les erreurs normales de l'apprentissage de nouvelles institutions. Depuis quelques temps, ces idées avaient relâché leur emprise sur les esprits. Relayées avec force par un discours éveillant chez les gens des passions sous couvert de lutter contre les fléaux de la désunion nationale, de l'abaissement de la souveraineté de l'État et de l'influence nuisible de l'extérieur, elles s'imposent à nouveau dans une partie de la population. Bientôt, elles pourront triompher et devenir une composante de l'idéologie nationale et renforcer la direction prise par le pouvoir central.

La diffusion de telles pensées se prête à la volonté de promouvoir une renaissance du monde rural. Ce choix est encouragé par un état de faible croissance qui a freiné considérablement l'essor des grandes unités urbaines. Les gains de tous ordres qu'elles avaient cumulés en termes de suppléments d'activités et de population commencent à diminuer du fait de la fragilisation du tissu des entreprises et d'une vague d'émigration. Cette tendance enrayer le mécanisme de la métropolisation et limite l'étalement urbain. Cette faiblesse des grandes villes, unités de premier rang et éléments de charpente de l'armature urbaine, désarticule l'architecture du territoire.

Une telle évolution s'accomplit au bénéfice des villes moyennes et des petites villes qui sont alors aptes à animer leur hinterland rural. Une sorte d'harmonie se constitue ainsi dont sont presque exclues les grandes agglomérations. Des ramifications existent qui associent les villes moyennes et petites en irriguant une partie du territoire. Mais cette rationalisation géographique s'opère selon un mode hiérarchique, qui met les territoires les uns sous la dépendance des autres sans qu'un esprit de coopération, de partage et de division des tâches et des fonctions parvienne à s'imposer.

Cet ordre hiérarchique reproduit ainsi l'ordre administratif à la nuance près que l'échelon des grandes villes supposé être au sommet de la pyramide n'accomplit plus que modérément son rôle d'entraînement. Les grandes villes deviendraient-elles des isolats au sein de campagnes animées par des pôles de petite dimension ?

On se saurait aller jusque là car cette perspective laisserait croire que le retournement complet de notre organisation géographique et de sa tendance lourde d'évolution ne pourrait tenir qu'à des changements mineurs de notre environnement. Toutefois, les évolutions enregistrées entre 1975 et 1982, marquant le retrait de la puissance des grandes agglomérations et la montée en régime des petites et moyennes unités urbaines, ne discrédite pas totalement une telle perspective d'évolution.