

La Lettre du Cercle

Cercle pour l'Aménagement du Territoire

96, rue de Longchamp - 92200 Neuilly-sur-Seine
Tél. : 01 47 45 22 83 / Télécopie : 01 47 45 51 97

Numéro 13 - juin 2000

Editorial

Depuis son origine, et sous l'influence toujours efficace d'Hélène Roger-Vasselin, le Cercle se veut être non pas seulement une amicale d'anciens de la DATAR, mais aussi un forum d'échanges et de débats.

Peuvent s'y rencontrer en effet toutes les personnes, d'horizons politiques et sociaux différents, qui partagent le souci de développer et de défendre une politique d'aménagement du territoire forte, sur le territoire français et dans le contexte européen. Des quelques années passées à la DATAR, pour une bonne partie d'entre nous tout au moins, nous retenons en général l'intérêt de la diversité professionnelle de nos collègues.

L'élaboration et la mise en œuvre de l'action d'aménagement ne nous paraît avoir été possible que grâce à la coopération de personnes de formations différentes : ingénieurs, économistes, universitaires, juristes. Ce n'est pas si fréquent dans l'administration française, où la plupart des organismes et services sont constitués plutôt de personnes de la même spécialité. Le Cercle réunit lui aussi des individualités de formations et de provenances différentes. Il s'élargit en plus à des personnes qui se

sont passionnées de l'extérieur de la DATAR pour l'aménagement du territoire. En outre il juxtapose les générations successives d'aménageurs.

Cette ouverture nécessaire du Cercle, on la retrouve aussi dans la suite des petits déjeuners que nous avons organisés : un bon nombre d'entre eux, ces deux dernières années, a été l'occasion de créer

Tribune Libre

La Tribune Libre ouverte dans La Lettre du Cercle d'avril, a suscité des réactions contrastées. Messages de félicitations aux auteurs du premier article et d'encouragement pour La Lettre, critiques sur le fond et sur l'expression, et surtout propositions et annonces d'articles en réponse ou de nouvelles contributions : tout laisse donc bien augurer de l'avenir de cette Tribune.

Ainsi, Jean-Louis Guigou et Jean-Pierre Duport nous font aujourd'hui l'honneur de réponses élargissant le débat aux vues actuelles de grands responsables sur la politique générale d'aménagement du territoire, et sur le rôle de l'Ile de France dans cette politique.

Jean-Paul Lacaze apporte sa contribution au débat, en soulignant le différent entre économistes et aménageurs.

(lire pages 3 à 10)

un moment de dialogue entre des chefs d'entreprises, acteurs de l'aménagement, et le Cercle.

Dernièrement nous avons décidé d'aller

un peu plus loin dans la même direction en ouvrant au sein de la Lettre du Cercle une Tribune libre. Cette tribune n'est pas le lieu de l'expression de la "pensée du cercle" – qui est d'ailleurs bien trop riche, complexe et parfois contradictoire ! - mais bien un espace laissé à chacun pour exprimer son point de vue ou son opinion.

Aujourd'hui cette tribune s'anime et je me réjouis que ce soit notamment grâce à Jean-Pierre Dupont, Préfet de Région Ile-de-France et ancien Délégué à l'Aménagement du Territoire, et à Jean-Louis Guigou, actuel Délégué.

Tout ceci est de bon augure pour la qualité de cette tribune.

Prochainement l'ouverture d'un site WEB sera l'occasion d'amplifier cette ouverture et de faciliter le débat à l'intérieur du cercle.

L'été est là. Qu'il soit l'occasion pour nombre d'entre vous, non pas seulement de lire ces contributions, mais de prendre leur plume – ou leur clavier – pour venir enrichir la Tribune à la rentrée et de faciliter le débat à l'intérieur du cercle.

Robert Branche

Les petits dejeuners du Cercle

le 18 Avril :

Patrick Leleu, DG de Bouygues Télécom

L'exposé a mis en lumière la croissance rapide de la firme, de 30 emplois en 1994 à 5 500 aujourd'hui. Croissances annuelles de 330%, 280%, 100% prévus en 2000. 3,7 millions de clients appellent chacun une fois par mois en moyenne leur "conseiller clientèle". BT embauche 400 à 600 personnes par an. Le "suivi" de la clientèle occupe 2500 conseillers, à Boulogne, Issy-les-Mx, Neuilly. Un centre d'appel de plus est créé chaque année (à Nantes, Tours, Bordeaux, etc.). Personnel féminin à 60 %

Les zones géographiques couvertes s'étendent très vite : Paris et l'Ile de France en 1996, 5 autres grandes villes et 20 pôles régionaux en 1998. Il y a 4000 antennes, 6000 autres sont à réaliser, dont 2000 sur des pylônes nouveaux, de 30 à 50 m de haut, les autres sur des pylônes existants, dont 100 à 200 EDF. Ces 6000 sites rapportent 6000 taxes professionnelles aux communes.

Impact très positif sur l'économie locale : 8000 points de vente sont des commerçants indépendants, ou de la grande distribution Il n'y a que 100 boutiques Bouygues, dans les cent plus grandes villes.

Les feuilles en bourgeons au printemps, le crachin, gênent le réseau, le numérique c'est "tout ou rien" en propagation.

Taux de couverture : après le % de population, on compte maintenant en surface couverte : 75% des 551000km². 4000 antennes en plus en 2000/2001. Nouveauté : extensions subventionnées par les communes. Les antennes commencent à être perçues positivement.

[d'après les notes de Nadine Perrin]

Les voyages du Cercle

le 12 Avril :

la Bergerie Nationale de Rambouillet.

Une petite dizaine d'entre nous avons découvert ce jour là que, s'il y avait certes bien des moutons à la

B.N., il s'y passait néanmoins beaucoup d'autres choses intéressantes.

En effet, cet Etablissement Public National, qui dépend du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche n'abrite plus l'Ecole nationale des Bergers depuis 1992. Il s'est vu confier d'autres tâches, sur l'amélioration des productions animales et, ce qui est plus nouveau, sur l'approche territoriale du développement durable.

Liée à l'histoire, l'activité animalière regroupe l'Ecole d'insémination artificielle et Biotechnologies de la reproduction et le conservatoire génétique de la race Mérinos. Nous avons été frappés par la santé florissante de cette dernière mais n'avons pu déceler l'origine de ses capacités diurétiques.

Trois départements de la Bergerie se sont orientés vers **une approche territoriale originale** que nous ont commenté notre guide, Didier Minot, ainsi que Jean-François Ayats, directeur-adjoint de la Bergerie. Ils sont à la fois des lieux de formation et de réflexion et proposent aux acteurs locaux une aide à la décision autour des thèmes suivants :

- **les territoires périurbains** : rôle de l'agriculture et de la forêt, problèmes de gestion de l'environnement, dynamiques sociales, développement économique...
- **le développement local** : comment définir un territoire, comment articuler, sur un territoire donné, les actions de l'Etat, de l'Europe et des collectivités locales...
- **les relations entre Agriculture et Environnement** : l'agriculture et la forêt deviennent des supports de l'éducation à l'environnement.

Ces interventions ont donné lieu à la création d'une **Ecole des Territoires** qui assure des formations continues, organise rencontres et séances de travail, colloques et actions de terrain.

Nous avons pu constater sur le terrain que la Bergerie était un **Etablissement public réellement ouvert au public** puisque de nombreux visiteurs se pressaient autour de la ferme pédagogique et admiraient les animaux. 60.000 personnes la fréquentent chaque année.

Jean-Marie Simon

Tribune libre – Libres opinions

L'article "Où va l'aménagement du territoire" donné dans La Lettre du Cercle d'avril dernier par deux "vétérans" de la DATAR, Philippe de Castelbajac et Claude Rousseau, a suscité des réactions, et d'autres articles dans la Tribune Libre.

Le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale expose ici sa conception de l'aménagement du territoire. Il la veut résolument nouvelle, sans rompre toutefois avec "la volonté farouche de mieux répartir les hommes et les activités et lutter contre la concentration des pouvoirs et des richesses dans Paris et l'Ile-de-France."

La querelle des Anciens et les Modernes

par Jean-Louis Guigou^{*}

Chaque fin de siècle est une période charnière, moment de bilan et de remise en cause, mais également période privilégiée d'invention. Le territoire et son aménagement n'échappent pas à cette atmosphère de changement. Nous souhaitons tous un aménagement du territoire équilibré, nous avons toujours désiré construire un territoire mieux organisé, mieux géré. Mais pour y accéder, les voies tracées antérieurement apparaissent aujourd'hui comme des impasses. De nouvelles conceptions et pratiques de l'aménagement du territoire et du développement local apparaissent. La révolution des territoires est souterraine, tranquille. Elle aboutit, cependant, à remettre profondément en cause un aménagement du territoire devenu obsolète. En dix-huit points, nous proposons de présenter ces trajectoires de la révolution des territoires et de montrer comment le passé se recompose pour accoucher de nouvelles conceptions et de nouvelles pratiques.

1/ De territoires mis en opposition à la promotion de synergies et des complémentarités :

Les anciens opposaient (Paris/Province, ville/campagne, rural/urbain, centre/périphérie..).

Les modernes mettent en synergie des réseaux et des complémentarités (réseaux d'acteurs, réseaux

de territoire, réseaux d'entreprises, etc..).

Dans le même ordre d'idées, les anciens étaient sur des stratégies rural-urbain ou celles mettant en jeu des espaces catégoriels (littoral, montagne, grandes villes, petites villes, etc..)

Les modernes sont sur des stratégies de bassins

2/ De l'aménagement physique au développement durable du territoire :

Les anciens préconisaient l'aménagement physique du territoire dans une logique d'offre d'équipements et d'infrastructures.

Les modernes pensent le développement durable du territoire dans une logique de compromis entre les équipements physiques nécessaires à la croissance, à la cohésion sociale et à la protection de l'environnement.

En 1995, j'écrivais dans «Une Ambition pour le Territoire» : «Le passage du concept d'aménagement à celui du développement est fondamental : l'aménagement est consenti, octroyé, mais largement attendu ; il est redistributif et porte souvent sur les équipements matériels ; le développement est voulu, organisé et partagé, il est productif de richesses ».

3/ De l'aménagement visible..... à l'aménagement invisible du territoire :

Les anciens préféraient les équipements **visibles**, routes, autoroutes, TGV, etc...

Les modernes apprécient l'aménagement **invisible** avec les TIC, la formation, la recherche, les organisations des collectivités locales.

4/ D'un espace réceptacle inerte à un territoire productif :

Les anciens considéraient le territoire comme un **support inerte** et comme un gisement de richesses ou de facteurs de production (économie de cueillette)

Les modernes mettent l'accent sur **la production des territoires**, partie intégrante de la compétitivité... Les facteurs de production ne sont plus donnés mais produits (qualité, innovation, flexibilité, différenciation), redonner le pouvoir aux acteurs locaux (pas seulement les élus) pour produire et réguler des territoires attractifs.

5/ D'une politique de redistribution à une politique de production de richesses

Les anciens préconisaient **la redistribution** de manière tutélaire du centre vers la périphérie en utilisant des **zonages spécifiques**.

^{*} Jean-Louis Guigou est Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

Les modernes préconisent « l'égalité des chances » en essayant, soit de corriger à l'origine les inégalités des chances, soit de tirer le meilleur parti des différences qui ne sont plus ressenties comme des déficits par rapport à des normes ou des équilibres.

6/ De la recherche d'équilibres régionaux à la mise en oeuvre d'une recomposition des territoires et des solidarités :

Les anciens travaillaient sur de grandes échelles de territoire (**équilibres entre les régions**).

Les modernes travaillent davantage aux échelles fractales en terme de **recomposition** des territoires et des solidarités (pays, agglomération, grands bassins de peuplement inter-régionaux).

7/ D'un équilibre introuvable à l'acceptation d'une différenciation territoriale :

Les anciens faisaient toujours référence à la **notion d'équilibre**, surtout **équilibre interrégional**.

Les modernes font plutôt référence à la **notion d'attractivité** des territoires et d'offre territoriale différenciée.

8/ D'une vaine correction des inégalités à une prise en compte des différences :

Les anciens voulaient une redistribution certaine pour **corriger les inégalités**

Les modernes préfèrent **valoriser les différences**.

9/ D'un cloisonnement des localisations d'activités à l'émergence de systèmes productifs locaux :

Les anciens pensaient d'abord en terme de **la localisation des activités** prises individuellement et dispersées

Les modernes sont soucieux de créer des **systèmes productifs locaux** et raisonnent en terme de grappes locales d'entreprises et de relations inter-entreprises.

10/ De l'objectif de délocalisation à la recherche d'un développement endogène

Les anciens comptaient sur les **délocalisations d'activités** de Paris vers la Province et donc sur le **développement exogène**.

Les modernes s'appuient sur le **développement endogène** et les initiatives locales

11/ De la défense des autonomies locales à la mise en oeuvre de coopération :

Les anciens défendaient l'**autonomie communale**.

Les modernes pensent et agissent en terme de **réseaux de villes**, de systèmes urbains et de coopération intercommunale.

12/ D'une géographie des coûts à la géographie des organisations :

Les anciens pensaient en terme de **géographie des coûts** et en terme quantitatif.

Les modernes pensent en terme de **géographie des organisations** et en terme qualitatif. C'est ainsi que la notion de districts renvoie aussi bien au district urbain qu'au district industriel, l'organisation comme facteur de compétition.

13/ De l'omniprésence des économies d'échelle internes à l'importance des économies externes :

Les anciens ne pensaient qu'en terme de **économies d'échelle internes** aux entreprises, concentration des entreprises.

Les modernes pensent, en outre, en terme de **économies externes** ou économie d'environnement (économies de gamme).

14/ De la géographie des lieux... à la géographie des flux :

Les anciens concevaient l'espace comme **une surface avec des frontières** et des données naturelles (facteurs de production donnés).

Les modernes conçoivent l'espace comme **un graphe avec des noeuds** (villes métropole), des arcs (réseaux de communication) et des vides (espaces peu denses, parc naturel, montagne).

15/ D'une vision hexagonale vers une échelle européenne :

Les anciens arrêtaient leurs visions aux **frontières nationales**.

Les modernes conçoivent l'évolution des territoires à une **échelle européenne** et de manière intégrée.

16/ D'une approche verticalisée à une prise en compte de la globalité des phénomènes :

Les anciens étaient exclusivement des « hommes » avec une **vision plus verticale** et segmentée (Cf les zonages).

Les modernes sont aussi parfois des « femmes » avec une **vision plus holistique** et globale.

17/ De la prédominance d'une discipline à une multiplicité des éclairages :

Les anciens avaient **une approche monodisciplinaire de l'espace**.

Les modernes adoptent des points de **vue pluridisciplinaires**.

18/ De la chasse aux subventions et aux primes à la recherche de nouvelles collaborations :

Les anciens recouraient à la **subvention** et aux **primes**

Les modernes préfèrent la **contractualisation**.

Conclusion :

Ces trajectoires se rejoignent en un point focal, le développement durable. Ce concept transformera l'aménagement du territoire à la Colbert, à la Saint-Simon, à la Gaullienne.

Concept refondateur, le développement durable rend compatible les équipements nécessaires à la croissance, la cohésion sociale et la préservation de l'environnement. Les citoyens deviennent partenaires et non plus sujets et les territoires deviennent des « êtres vivants », véritables production collective complexe qui n'a plus rien à voir avec le support inerte aménagé d'en haut, zoné et découpé sans ménagement.

Entre les Anciens et les Modernes, le débat est acharné. Les clivages transgressent les partitions traditionnelles entre la Droite et la Gauche. Il y a chez les anciens et certainement à des degrés divers chez tous, une nostalgie ancestrale d'une France rurale et équilibrée. En réalité, il s'agit moins d'une opposition que d'une évolution, d'une transformation des trajectoires des idées et des politiques. Certains ont évolué ... d'autre pas.

Cependant, ce qui a longtemps uni et unit, toujours, les anciens et les modernes, c'est la volonté farouche de mieux répartir les hommes et les activités et lutter entre la concentration des pouvoirs et des richesses dans Paris et l'Ile-de-France.

Comment choisir entre les Anciens et les Modernes ? La DATAR de l'an 2000 préfère de loin les seconds aux premiers sans pour autant nier en totalité la période Gaullienne de son apogée.

J-L. G.

[Texte transmis par messagerie électronique. Polices de caractères et mise en page par La Lettre]

Tribune libre – Libres opinions (suite)

Le préfet d'Ile de France, ancien délégué à l'aménagement du territoire, propose aux lecteurs une "Tribune libre en réponse à l'article de MM. de Castelbajac et Rousseau". Il expose les raisons du rééquilibrage de la politique d'aménagement du territoire, prenant désormais en compte les atouts qu'apporte la région parisienne à l'ensemble du pays.

Tribune libre en réponse à l'article de MM. de Castelbajac et Rousseau dans « La Lettre du Cercle »

Par Jean-Pierre Duport, préfet de la région d'Ile de France

Dans une récente tribune libre, Philippe de Castelbajac et Claude Rousseau s'interrogeaient sur l'avenir de la politique d'aménagement du territoire en regrettant que l'objectif consistant à « mettre fin à la croissance démesurée de la région parisienne » ne soit plus « le premier, le plus prégnant, celui qui conditionne tous les autres ». Si le questionnaire sur les objectifs d'une politique publique présente toujours un intérêt, l'analyse des acteurs me paraît cependant trop manichéenne et négative, voire erronée, en particulier quant à l'évolution de l'Ile de France. La politique d'aménagement du territoire s'est en effet modifiée, mais, de mon point de vue, dans un sens favorable, afin de prendre en compte des évolutions marquantes et de nouveaux enjeux qui rendent largement obsolète l'opposition entre le développement de la région capitale et celui des autres régions françaises. Aujourd'hui, l'objectif recherché est celui d'un développement durable, équilibré, et complémentaire, de tous nos territoires, y compris celui de la région d'Ile de France.

La politique d'aménagement du territoire est née en effet, dans la France de l'après-guerre, d'une volonté de rééquilibrage entre Paris et la Province (« le désert français »), de correction de « cet effort multiséculaire de centralisation », en reprenant les mots du Général de Gaulle. Si dans les

premiers temps, la volonté manifeste était bien de brider l'expansion parisienne (je me souviens des oppositions d'alors entre Jérôme Monod et Paul Delouvrier), tout le monde s'est ensuite accordé sur un objectif plus large de développement équilibré du territoire.

Se priver des atouts de l'Ile de France pour le développement national est vite apparu impensable. Ainsi, le développement de la Bretagne aurait-il été possible sans l'indispensable relais de l'Ile de France qui lui permet de s'ouvrir à la « banane bleue » européenne ? Et, pour prendre un exemple, l'implantation de Canon à Rennes se serait-elle réalisée sans l'existence du TGV atlantique et les liens ainsi améliorés avec Paris ?

Le soutien au développement de métropoles d'équilibre en province, la réalisation d'infrastructures routières et ferroviaires mailant l'hexagone, le développement de l'Ouest qui était encore essentiellement agricole, de certaines zones touristiques (aménagement du littoral Languedoc-Roussillon) se sont inscrits clairement dans cet objectif. Et, comme l'a reconnu la commission « Guichard » en 1986, le bilan de cette politique fut « largement positif » : création d'emplois industriels en province, développement de l'Ouest, de certaines zones rurales et de plusieurs grandes villes de province, et ralentissement de la

croissance de la région parisienne. Il faudrait également mentionner, entre autres, le développement des centres universitaires dans des villes de province et la réussite des parcs scientifiques qui se sont développés autour des universités à partir de la fin des années 60 (Sophia-Antipolis a été créé en 1968, la ZIST de Grenoble en 1971). La conséquence est que la part de l'Ile de France dans les effectifs des étudiants et des chercheurs s'est significativement réduite depuis les années 60.

Des évolutions considérables se sont produites depuis l'époque initiale de la politique d'aménagement du territoire, phénomènes qui ont entraîné certes un déclin de cette politique dans les années 70 et 80, mais surtout une relance, sous des formes renouvelées, ces dernières années.

La crise économique a d'abord eu une forte influence. Elle a non seulement aggravé des « cassures » territoriales (et en a créé de nouvelles), mais aussi déplacé les priorités. Les politiques de conversion économique ont clairement pris le pas sur les politiques d'aménagement et la nécessité d'agir à court terme a relégué au second plan l'action à moyen et long terme de la DATAR. Je souligne que la région parisienne a été également touchée, comme d'autres, mais n'a bénéficié d'aucune aide spécifique jusqu'aux programmes « Konver » et « Urban » à partir de 1994.

D'autres évolutions ont ensuite modifié la définition des politiques d'aménagement du territoire. En premier lieu, la décentralisation a introduit de nouveaux acteurs dans la détermination et l'application d'une politique d'aménagement du territoire, acteurs de plus fortement mobilisés, et conduit à une approche plus partenariale. Elle a aussi contribué à une certaine parcellisation de l'action de l'Etat et à une accentuation des inégalités entre les territoires, y compris à l'intérieur de l'Ile de France. En second lieu, l'essor de la construction européenne a apporté de nouveaux moyens au développement des territoires et imposé une vision plus large des politiques. Le périmètre européen est aujourd'hui devenu un cadre obligatoire de l'aménagement du territoire et notre regard doit perdre sa dimension hexagonale pour apprécier les évolutions et les besoins de chaque pays.

De nouveaux phénomènes sont également apparus, qui ont transformé l'approche des politiques d'aménagement du territoire. La première évolution, c'est la maturation d'une civilisation urbaine. Aujourd'hui près de 80 % de nos concitoyens vivent dans des aires urbaines, qui ne sont pas seulement dans la région parisienne. Le deuxième phénomène, c'est l'explosion des moyens de communication. La réussite des réalisations en termes d'infrastructures (TGV, autoroutes,...), et le développement rapide des télécommunications, et maintenant des nouveaux réseaux d'information à haut débit, changent fondamentalement les critères de localisation et l'approche territoriale. Le troisième phénomène, c'est la montée d'une demande forte de nos concitoyens pour la qualité de la vie et l'environnement.

Enfin, la mondialisation de l'économie agit de plus en plus fortement sur les dynamiques des territoires et oblige à reconsidérer sur des bases nouvelles la politique de localisation des entreprises. Les choix d'implantation des entreprises sont aujourd'hui souvent faits à un échelon mondial et en fonction d'une multiplicité de critères sur lesquels les pouvoirs publics ont peu de prise, tout au moins à court terme. Pour éviter l'apparition de processus cumulatifs de développement et une accentuation des inégalités entre zones dynamiques et territoires en difficulté, il faut une stratégie dynamique

s'appuyant sur les atouts dont disposent un territoire et mettant en oeuvre des mécanismes de solidarité en faveur des zones moins favorisées.

Tout ces phénomènes conduisent clairement à une répartition nouvelle des hommes et des entreprises dans l'hexagone. Ils ont d'ores et déjà, en accentuant les résultats positifs de la politique d'aménagement du territoire, modifié substantiellement les évolutions naturelles.

Entre 1982 et 1990, si l'Ile de France avait en effet encore gagné 577 000 habitants, son dynamisme était déjà moindre que celui des régions Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes (et sans rapport avec les métropoles du tiers-monde en dépit de la comparaison étrange des auteurs de la tribune). De plus, cette croissance a résulté d'un fort excédent des naissances sur les décès, notamment au sein des populations immigrées durablement installées en Ile de France, alors que depuis 1975 le solde migratoire avec la province était négatif (- 40 000 personnes par an en moyenne).

Cette expansion désormais moins rapide de l'Ile de France s'est accentuée au cours des dernières années : ceux qui quittent la région capitale sont aujourd'hui nettement plus nombreux que ceux qui y viennent, la plupart émigrant d'ailleurs vers les grands métropoles régionales qui connaissent une forte croissance. Cette observation faite dans plusieurs études a été confirmée par les résultats du dernier recensement. La remise en cause de celui-ci par les auteurs de l'article apparaît d'ailleurs étrange : en quoi serait-il moins fiable que les autres ? La critique des travaux menés par l'INSEE aurait mérité des justifications plus solides.

De toute manière, la dynamique est aujourd'hui clairement en faveur des métropoles régionales, et aux dépens de l'agglomération parisienne. Si les évolutions se poursuivent, nous serons même en dessous des prévisions démographiques du SDRIF de 1994, 11,8 millions d'habitants en 2015 en Ile de France, prévisions qui avaient pourtant été jugées malthusiennes à l'époque. Le spectre d'une région d'Ile de France en croissance démographique constante a aujourd'hui disparu.

De plus, si la part de l'Ile de France en terme de PIB régional

reste considérable (29 % en 1996), différents travaux ont montré que la puissance économique de cette région, loin de constituer un handicap pour le développement du territoire national, serait un atout essentiel, notamment par la diffusion de la croissance réalisée dans l'ensemble de l'hexagone. Les travaux de « l'Oeil », laboratoire de l'Université Paris XII, ont ainsi montré que l'Ile de France participe à la richesse nationale en fonction de sa part dans le PIB, mais ne reçoit qu'en fonction de sa population (18,7 %).

Aujourd'hui, si la vigilance s'impose toujours quant à l'équilibre Paris/Province, cet objectif n'est plus, et ne doit plus être, me semble-t-il, l'objectif principal d'une politique d'aménagement du territoire en France. Il doit s'insérer, avec d'autres objectifs, dans une volonté globale de réussir un développement durable et équilibré des territoires. Contrairement à ce que disent les auteurs de la tribune libre, les générations futures ne nous jugeront donc pas sur cet aspect de la politique d'aménagement du territoire, mais bien sur la réussite de deux objectifs complémentaires :

Premier objectif. le développement durable, c'est à dire la poursuite de la promotion économique et sociale du pays et de ses territoires, conjuguée à la maîtrise d'une société urbaine intégrée dans un territoire majoritairement rural.

Dans ce cadre, il faut accroître encore la compétitivité et le rayonnement international de notre métropole de taille mondiale, l'Ile de France, tout en accentuant le développement des agglomérations de taille européenne, relayées sur le territoire par des pôles urbains de taille moyenne. L'Ile de France, quatrième centre de production du monde, est en effet la seule région française de niveau mondial, et susceptible d'attirer certaines implantations. Cette situation internationale constitue un atout pour la compétitivité globale française, qu'il serait malheureux de négliger et qui n'est pas définitivement acquis tant la concurrence est aujourd'hui féroce avec les autres métropoles équivalentes.

Cela nécessite des investissements et la maîtrise des problèmes de toute métropole mondiale, comme les prix du foncier, les difficultés de circulation ou la pollution de l'air. Notons, d'ailleurs, que cette dernière est en

baisse depuis quelques années, grâce aux efforts menés par les pouvoirs publics, mais aussi du fait de la décentralisation industrielle qui a entraîné la disparition de nombreux sites industriels franciliens.

Second objectif, la cohésion territoriale. Les dynamiques de développement entraînent de plus en plus une dualisation des territoires, au détriment de certaines zones urbaines confrontées à des problèmes de reconversion économique ou à des cumuls d'handicaps sociaux, ainsi que certains territoires ruraux fragilisés par la géographie ou l'émigration de leurs habitants.

La région Ile de France est confrontée (mais elle n'est pas la seule) à cette dynamique différente des territoires, à cette dualisation sociale et territoriale aujourd'hui à l'oeuvre. Parler de désintégration du tissu social est cependant exagéré. De même, ne voir que dans une soi-disante expansion incontrôlée et incontrôlable de la population de Paris et de ses « énormes banlieues » (naturellement, selon les auteurs, habitées par des populations immigrées), la raison des difficultés sociales est une explication sommaire, largement fautive comme on l'a vu, et susceptible d'entraîner des amalgames dangereux. Il y en a d'ailleurs plusieurs dans l'article ; mais mon estime pour les auteurs me conduit à ne pas les relever. Les réponses à cette dualisation ne sont donc à rechercher ni dans une « pénalisation » de la région dans son ensemble, ni dans une hypothétique politique cherchant à « vider » Paris et ses banlieues. Cela n'aboutirait qu'à augmenter les fractures sociales et territoriales et à accentuer le caractère privilégié de certaines zones, dont Paris.

Notre ambition doit être de rechercher un développement équilibré

et coordonné de l'ensemble de la région. Cela signifie notamment la nécessité en zone dense de « reconstruire la ville sur la ville », en donnant la priorité absolue aux secteurs les plus durement touchés par la dualisation sociale, comme la préservation, en zone rurale, des espaces agricoles et naturels. Cela implique également un accroissement des solidarités internes. Le Fonds de Solidarité de la Région de l'Ile de France (FSRIF), dont les auteurs de l'article semblent ignorer l'existence, est un outil important dans ce cadre en réalisant une solidarité financière interne (qui vient d'ailleurs d'être renforcée) par un prélèvement sur les recettes des communes de la région les plus aisées fiscalement au profit de celles qui ont des charges importantes et de faibles ressources. De même, une meilleure répartition des logements sociaux doit être recherchée (c'est un des principaux objectifs du projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains actuellement en discussion au Parlement).

L'éligibilité du territoire de l'Ile de France aux fonds structurels européens est dans ce cadre tout à fait légitime. Les financements au titre de « l'objectif 3 » (plus de 3 milliards de francs) permettront de renforcer les dispositifs de formation et d'insertion professionnelle en Ile de France, tandis que les crédits au titre de « l'objectif 2 » (930 millions de francs) permettront d'accroître les efforts de l'Etat et de la Région en faveur du développement économique et social dans une zone (27 communes sur 3 départements, Seine Saint Denis, Val d'Oise, nord des Hauts de Seine, soit 476 364 habitants) qui concentre de profondes difficultés de développement.

Pour atteindre ces deux objectifs, la politique d'aménagement du territoire a donc changé. Elle n'a pas disparu avec l'abandon de l'objectif unique de maîtrise de la croissance parisienne, mais s'est au contraire enrichie en s'adaptant à la France du vingt et unième siècle, qui n'est plus celle des années 60, et aux nouveaux défis rappelés antérieurement.

Mon propos n'est pas ici de rappeler les différents éléments de la politique d'aménagement du territoire qui a été mise en place. Je rappellerai simplement qu'en Ile de France, de nouvelles priorités ont été définies, avec une méthode adaptée et les moyens nécessaires à son application. Le contrat de plan Etat / Région en Ile de France en est un des principaux vecteurs : « la politique d'aménagement que l'Etat et la Région entendent mettre en oeuvre vise à combattre la dualisation sociale et territoriale, à renforcer les atouts de l'Ile de France face à la concurrence des grandes métropoles mondiales, à polariser la croissance urbaine et à maîtriser ses répercussions ».

Cette politique ambitieuse s'inscrit dans le cadre du développement durable et équilibré de l'ensemble du territoire français, car, aujourd'hui, le développement du territoire est global ou n'est pas. Elle devrait faire de l'Ile de France une région mieux intégrée au reste du territoire, plus solidaire, plus homogène, plus compétitive, bien loin des sombres prédictions des auteurs de la tribune sur la détérioration progressive de la région capitale.

J-P. D

[Texte transmis par messagerie électronique. Polices de caractères et mise en page par La Lettre]

La Tribune Libre est ouverte à tous les membres du Cercle. Tous les sujets ayant trait, de près ou de loin, à l'aménagement du territoire, peuvent y être abordés. Toutes les opinions peuvent y être exprimées, et confrontées. A vos plumes donc, ou à vos claviers, et bonnes vacances !

Tribune libre – Libres opinions (suite)

Jean-Paul Lacaze, lui aussi vétéran de l'aménagement du territoire et membre du Cercle, expose ici la contradiction de fond qu'il voit entre la rigueur des chiffres que s'imposent les ingénieurs économistes, et les décisions d'aménagement du territoire, prises pour des raisons politiques - au sens noble du terme. La concentration urbaine lui paraît ainsi un effet direct et spontané de l'optimisation économique, alors que les mesures pour la limiter sont prises pour des raisons souvent vagues et floues, non chiffrables, toutes sympathiques qu'elles soient.

La logique politique et la logique des ingénieurs en matière d'aménagement

par Jean-Paul Lacaze

Dans l'histoire des politiques d'aménagement du territoire, les préoccupations d'ordre politique, économique et technique interfèrent en permanence. Il est proposé ci-après quelques réflexions pour tenter d'esquisser comment se sont organisées, dans la longue durée, les problématiques techniques et économiques, en contrepoint des perspectives politiques, les plus habituellement évoquées.

Trois thèmes seront abordés successivement :

- l'ancienneté des politiques d'aménagement du territoire
- les difficultés rencontrées pour les justifier d'un point de vue économique ;
- l'originalité des outils utilisés dans les années 1960.

ULYSSE ET LE PATER FAMILIAS

Rendons d'abord à César ce qui lui appartient, un rôle fondateur de l'organisation territoriale de la Gaule. Le maillage des voies romaines et le réseau des villes constitué à cette époque témoignent déjà d'une vision d'ensemble ; ils continuent aujourd'hui à structurer notre pays.

Rendons d'abord à César ce qui lui appartient, un rôle fondateur de l'organisation territoriale de la Gaule. Le maillage des voies romaines et le réseau des villes constitué à cette époque témoignent déjà d'une vision

d'ensemble ; ils continuent aujourd'hui à structurer notre pays.

Ce rappel conduit à souligner que, dès l'Antiquité, deux modèles se forment et s'opposent dans une confrontation qui conserve son actualité et que j'ai proposé de personnaliser par les figures emblématiques d'Ulysse et du *Pater familias*. D'un côté, les peuples de la mer, Grecs et Phéniciens, inventent le modèle de la métropole, au sens originel de ville-mère organisant un réseau de comptoirs commerciaux. Ces peuples cherchent à fonder leur puissance sur le développement des échanges marchands. Ils placent donc leurs comptoirs aux endroits stratégiques d'où l'on peut contrôler les flux de transport : Carthage ou Marseille. Ils ne cherchent pas à dominer les peuples ou les régions où ils s'installent. Ils développent une conception ouverte du monde, inventent la curiosité scientifique et l'étonnement philosophique, créent les premières formes de démocratie.

De l'autre côté, les Romains fondent, au contraire, leur puissance économique et militaire sur la rente agricole, en précurseurs des physiocrates. Ils créent le modèle concurrent de "*l'imperium*", centralisateur et dominateur ; ils occupent et organisent les territoires dans toute leur surface, inventent le droit écrit et font régner la paix romaine. Ils déclinent avec obstination la "mise au carré",

ces plans en grille qui dessinent leurs villes, organisent les "centurations" agricoles et serviront, des siècles plus tard, de cadres pour les colonisations de peuplement, notamment en Amérique.

"Ulysse, coureur des mers, habile jusqu'à la ruse, fait ainsi face au *Pater familias* rentier et organisateur".

Ces deux modèles se renouvellent, l'un et l'autre, à l'ère des grandes conquêtes coloniales et dans les débats et réalisations modernes. Le cas de Hongkong, après celui de Venise, témoigne de l'extraordinaire efficacité des comptoirs formant sas entre deux ensembles culturellement opposés. Et l'histoire de l'Europe est marquée par l'opposition entre les puissances territoriales d'esprit romain, que Fernand Braudel appelait les "Etats épais", et la diagonale des routes commerciales reliant l'Adriatique à la mer du Nord – qui n'a rien d'une "banane bleue". Cette diagonale se caractérise surtout par une structure politique complexe et décentralisée, que les bourgeoisies marchandes ont su préserver face aux tendances centralisatrices des machines étatiques. Dans son ouvrage *La société de confiance*, Alain Peyrefitte analysait les causes profondes du décollage économique de ces contrées, en les opposant lui aussi à l'esprit romain des nations territoriales.

D'autres points de repères historiques seraient précieux à approfondir.

Jean-Paul Lacaze, ingénieur général honoraire des Ponts et Chaussées, est consultant et professeur visitant à l'ESSEC

Je les évoque brièvement en citant l'ouvrage que Marc Desportes et Antoine Picon ont fait paraître, à l'occasion du 250^e anniversaire de l'Ecole nationale des Ponts et Chaussées. Qu'on veuille bien ne rien voir de corporatiste dans ce propos ! Si cette Ecole est la doyenne des écoles d'ingénieurs du monde occidental, cela témoigne surtout de l'ampleur du travail centralisateur de la Monarchie absolue. Son projet politique passe par la construction d'une vision intégratrice et idéalisée du territoire à toutes les échelles ; le jardin "à la française" de Le Nôtre asservit la nature pour célébrer la noblesse. La carte de Cassini et la triangulation du méridien de Paris construisent la première représentation scientifique du territoire. Vauban, en grand précurseur, préserve le "pré carré" en fortifiant les frontières. Et la construction des routes royales, volontairement spectaculaires, signifie l'uniformité recherchée de ce territoire.

Le XIX^{ème} siècle poursuivra dans la même direction. Il formalisera la notion de réseau national en l'appliquant aussi aux canaux et surtout aux chemins de fer. Et la III^{ème} République amplifiera encore l'action centralisatrice d'esprit romain avec les programmes d'infrastructures de Freycinet et la longue lutte des instituteurs, ses "hussards noirs", contre les cultures et les langues régionales.

Après le drame sanglant de la Première Guerre mondiale, le thème de l'aménagement du territoire réapparaît comme moyen de lutter contre la crise de 1929. Les régimes fascistes s'en emparent les premiers : les autostrades italiennes et les autobahns allemandes, la bonification des marais pontins, la construction du quartier EUR à Rome en témoignent. Les démocraties suivront, plus timidement avec les exemples bien connus de la "Tennessee Valley Authority", de la Compagnie nationale du Rhône et des grands rapports précurseurs publics en Grande-Bretagne pendant la Seconde Guerre.

En France, le grand tournant des années 1963-1965 fut préparé, au sein du ministère de la Construction et de l'Urbanisme, par les études et missions lancées par Eugène Claudius-Petit.

L'IMPOSSIBLE JUSTIFICATION ECONOMIQUE

En relisant l'ouvrage de Jean-François Gravier qui relança le débat, *Paris et le désert français*, on ne peut qu'être frappé par le fait que son argumentation relève de la

polémique anti-parisienne bien plus que d'une méthode scientifique rigoureuse. Depuis lors, bien des études ont cherché à démontrer que Paris est trop gros, qu'il coûte trop cher et qu'une répartition plus "équilibrée" de la population serait préférable. Hélas, les faits sont têtus et les études concluent régulièrement en sens inverse. Bien sûr, le kilomètre marginal d'autoroute coûte moins cher dans les Landes que dans les Hauts-de-Seine et il en va de même pour les HLM. Mais dès que l'on raisonne en termes de bilan avantages-coûts, les conclusions s'inversent.

Il n'y a rien de bien étonnant à cela. Depuis des siècles, voire des millénaires, les acteurs économiques ont découvert expérimentalement les "économies externes" que leur procure la concentration dans les villes. Les habitants ont appris à apprécier le climat de liberté et de créativité qu'ils trouvent dans les grandes villes. Faute d'arguments indiscutables, les tenants de l'aménagement du territoire, tout comme leurs cousins urbanistes, se réfèrent trop souvent à des notions floues comme l'équilibre, l'harmonie, l'échelle humaine, notions sympathiques mais dont on n'a jamais pu formuler une définition tant soit peu précise et opérationnelle !

Au XIX^{ème} siècle, un consensus assez général permettait pourtant de trouver dans la pensée saint-simonienne une justification théorique de l'utilité des grands équipements. Aujourd'hui, ce consensus s'est effondré sous la poussée de la contestation écologiste. Les drames de Seveso, de Tchernobyl, du sang contaminé et de la vache folle ont, hélas, confirmé que la logique d'ingénieur pouvait parfois être poussée au-delà des limites du raisonnable.

Alors on est souvent tenté d'en revenir à une lecture simplifiée des théories de Keynes, en cherchant dans les grands travaux financés par le déficit public les moyens d'une relance économique locale ou nationale, qui se faisait attendre. Les crises budgétaires aiguës ont eu raison de cette argumentation et cela d'autant plus que les effets directs de la construction de grandes infrastructures restent une question controversée. Le cas bien connu de la gare TGV du Creusot-Montchanin suffit à montrer, en effet, qu'il ne s'agit pas d'un remède miracle.

L'analyse économique a permis de préciser les raisons des brillants succès obtenus par la décentralisation industrielle dans les années 1960 : dans le contexte "fordien" de cette époque, les industriels avaient intérêt

à aller chercher en province des réservoirs de main d'oeuvre peu spécialisée, devenue rare. D'un même mouvement, Moulinex libérait la femme - c'était son slogan publicitaire de l'époque, industrialisait l'Ouest et dominait son marché. Logique politique et logique économique convergeaient, mais cette heureuse rencontre n'a pas duré. Et l'importance quantitative des résultats obtenus a eu comme contrepartie d'accentuer la diversification des rôles économiques entre l'Ile-de-France et les autres régions et donc la spécialisation fonctionnelle de l'espace français.

Aujourd'hui, la mondialisation de l'économie marque une nouvelle avancée du modèle grec, mais cette fois à l'échelle de la planète, sous la forme nouvelle de la métropolisation. De ce point de vue, la France est plutôt privilégiée en Europe, puisqu'elle partage avec la seule Angleterre l'avantage de disposer sur son territoire d'une des rares villes qui participent au réseau des villes mondiales, support du pouvoir économique. Mais cette remarque factuelle laisse entière la question de savoir comment mieux mettre à la disposition de toutes les régions cet accès au système global de décision économique.

Faute d'une argumentation indiscutable, la sagesse commande aujourd'hui de ne plus demander à l'ingénieur économiste une improbable démonstration technique ou scientifique en faveur de l'aménagement du territoire. Les choix à effectuer à ce titre - et là aussi le parallèle avec l'urbanisme doit être souligné - relèvent en effet d'arbitrages politiques, au sens noble du terme, et non d'une introuvable rationalité technico-économique. Il s'agit d'un défi, de vouloir aller contre la force des choses, et le héros à évoquer n'est ni Ulysse, ni le *Pater Familias*, mais plutôt Prométhée.

LES OUTILS DE LA RECHERCHE OPERATIONNELLE

C'est pourtant la voie de la rationalité technico-économique qui avait été privilégiée dans les années 1960 et il est intéressant et curieux d'en suivre la filiation.

Le point de départ paraît lointain : il s'agit de l'organisation de l'effort de guerre aux Etats-Unis qui, entre 1942 et 1945, a entraîné une mobilisation intellectuelle allant jusqu'aux mathématiciens et aux logiciens pour optimiser les milliers de décisions qui ont abouti à la victoire finale. Les premiers jeux d'outils de la recherche opérationnelle sont nés à cette occa-

sion. Ils débarquèrent plus tard en Europe dans les bagages du Plan Marshall et furent diffusés par l'OCDE. Pris en mains par le Commissariat au Plan, ils montrèrent leur efficacité pour organiser la reconstruction et la modernisation de l'économie française.

Les années 1960-1965 marquent un tournant important dans la manière d'aborder les questions d'urbanisme et d'aménagement de l'espace. Face à l'insuffisance devenue patente des grands ensembles et à la volonté de promouvoir à grande échelle l'aménagement du territoire, l'idée est venue tout naturellement de transposer aux problèmes spatiaux les méthodes qui venaient ainsi de démontrer leur efficacité. Ingénieurs et économistes envahissent le terrain occupé auparavant par les architectes ; ils jettent les bases de ce que l'on appelle la Planification stratégique. Dans les

OREAM comme dans les agences d'urbanisme, des équipes pluridisciplinaires permanentes organisent la réflexion prospective et proposent les priorités d'action fortement tranchées que la rapidité de la croissance démographique et économique impose alors. Les idées directrices de ces méthodes novatrices peuvent être résumées ainsi : - passer de la définition *a priori* d'un "état futur souhaitable" à une logique de transformation progressive de l'espace ; - jouer sur la complémentarité des actions publiques et des flux d'initiatives du secteur privé ;

- orienter pour cela les choix des acteurs privés par l'affichage de priorités publiques clairement affirmées et le lancement de grands projets structurants comme les villes nouvelles ;

- accorder plus d'importance à la participation des responsables locaux, acteurs politiques, économiques et sociaux, qu'au formalisme des documents administratifs ; - concentrer l'effort sur un petit nombre d'objectifs réalistes et poursuivis avec persévérance.

La politique menée par Paul Delouvrier en région parisienne et les grands programmes lancés par la DATAR resteront les témoins durables de l'efficacité de ces méthodes bien adaptées au contexte des Trente Glorieuses.

Heureux temps où le pragmatisme dominait et où les trois logiques, politique, technique et économique, entraient dans une synergie stimulante pour tous les responsables !

J-P. L

[Texte scanno-copié, revu et mis en page par La Lettre]

Le comité de lecture de **La Lettre du Cercle** reçoit et examine toute proposition d'article à insérer dans la Tribune libre. Il se réserve l'appréciation de l'opportunité de la publication. Les textes sont à adresser à Claude Rousseau, 3, place de Séoul, 75014 PARIS, sur disquette ou par mail à clarou@free.fr, au format Microsoft "Word" ou "Works".