

## FACE AU PÉRIL DE MÉGAPOLISATION LA BATAILLE DE L'ÎLE-DE-FRANCE

Alain LIPIETZ (67),

directeur de Recherche au CNRS,

conseiller régional (Vert) d'Île-de-France

**C**ONTRAIREMENT à ce que croit le grand public, l'écologie, ce n'est pas l'environnement. C'est le rapport entre une espèce, son activité, et son environnement (à la fois base et produit de cette activité). Dans le cas de l'écologie humaine, c'est encore plus net : les rapports sociaux au sein de la cité (*polis*) modèlent profondément l'environnement. Quand on parle d'écologie urbaine, c'est particulièrement clair. Non seulement la différenciation et la qualité des quartiers, mais même la concentration urbaine vont dépendre de l'évolution socio-politique. C'est ce que nous allons montrer à propos de la mégalopolisation de la région parisienne, mère de toutes ses crises écologiques internes.

### 1 - Des rapports sociaux à la ville <sup>(1)</sup>

Le modèle de développement qui a modelé l'urbanisme des pays avancés de l'après-guerre, souvent appelé "fordisme", peut être résumé à deux grands traits.

- Une organisation hiérarchique du travail, avec une séparation "conception/exécution" inspirée du taylorisme, qui a fini, même en Ile-de-France, par réduire le poids des anciennes figures dominantes de salariés d'avant-guerre et du

cinéma "réaliste" correspondant : l'ouvrier professionnel qualifié et le clerc. Cette polarisation entre "compétents/exécutants", "impliqués/non impliqués" a pu produire de remarquables résultats économiques dans les années 1960, mais elle est aujourd'hui remise en cause au nom de la "mobilisation de la ressource humaine".

- Des relations professionnelles assez "rigides", avec une législation sociale et des conventions collectives définissant de manière assez précise les rythmes d'activité circadiens, hebdomadaires, annuels, et le cycle de vie. Ces mécanismes permettaient une programmation statistique de la croissance des revenus, et garantissait les prêteurs sur la solvabilité des ménages, qui achetaient des voitures, accédaient à la propriété de leur logement, etc. Mais cette "rigidité", elle aussi, a été mise en cause à la fin des années 1970 comme trop pesante pour les profits des entreprises, pour le budget de l'Etat-providence, et pour la compétitivité d'économies ouvertes à la concurrence internationale.

Les années 1980 ont donc vu se développer deux axes de sortie de la crise : la recherche d'une plus grande "implication" des salariés de base, et la recherche d'une plus grande "flexibilité" des contrats salariaux.

Bien que certains spécialistes parlent parfois d'un nouveau modèle de "spécialisation flexible", il faut souligner qu'*en général*, le même salarié ne peut être à la fois "qualifié/impliqué" et "flexible". En réalité, certaines firmes, pour certains secteurs de leur main-d'œuvre, ont privilégié davantage telle ou telle solution. A la longue cependant, les modifications de la législation et des conventions entraînées par l'une ou l'autre stratégie permettent, en ce début des années 1990, une caractérisation très grossière des stratégies *nationales* de sortie de crise :

- un modèle "hiérarchique/flexible", ou encore "polarisant", ou "néo-taylorien", qui privilégie la flexibilité (USA, Royaume-Uni, Espagne);
- un modèle à "implication négociée" qui privilégie la "mobilisation de la ressource humaine" (Japon, Scandinavie, Allemagne).

La France occupe une position intermédiaire, plus proche, en fait, du premier groupe.

Qu'en résulte-t-il dans le développement urbain ? Le modèle fordiste était très hiérarchique, mais

(1) Ce qui suit est une présentation extrêmement sommaire de tout un faisceau d'études internationales, présentées dans : Benko G. et Lipietz A. (eds) *Les régions qui gagnent*, P.U.F., Paris, 1992.

très organisé. La hiérarchie sociale se traduisait en une hiérarchie des quartiers au sein des métropoles mais l'organisation hiérarchique des activités permettait un déploiement des branches productives sur l'ensemble du territoire, de la métropole vers des villes et même des bourgs auxquels étaient délégués des tâches de moins en moins qualifiées.

Les deux modèles "purs" de sortie de crise polairement opposés n'ont été présentés que pour en grossir les immenses conséquences sociales et urbanistiques. Pour des raisons qu'il serait long de détailler mais qu'illustre l'opposition - type Etats-Unis, Allemagne - on peut s'attendre à ce que :

- dans les modèles à implication négociée, les territoires mobilisent leurs ressources humaines internes de façon organisée (formation professionnelle visant à l'adéquation sur le long terme entre offre et demande d'emploi, politique économique locale etc.);

- dans les modèles flexibles, les demandeurs d'emplois se déplacent vers les centres où le marché est le plus actif, faute de pouvoir anticiper des créations d'emplois sur place. Symétriquement, les offres d'emplois se polarisent là où la demande croît spontanément le plus.

En ce qui concerne la taille des métropoles, il en résulte que :

- un modèle hiérarchique-flexible encourage une polarisation de l'activité vers des mégapoles difficilement gérables, avec de multiples fléaux sociaux urbains (cf. Los Angeles, New York, Londres... et le grand Paris à plus de 13 millions d'habitants);

- un modèle à implication concertée favorise la stabilisation de métropoles moyennes (Francfort) ou plus grandes (Munich), ou encore de mégapoles articulées (Ranstad). Un Grand Paris maintenu à 10,5 millions d'habitants et articulé en huit centres correspondrait plutôt à ce modèle.

On pourrait ainsi esquisser une sorte de théorème :

- plus la société est polarisée (flexible-hiérarchique), plus l'opposition se creuse entre les mégapoles et le reste du territoire, et plus la mégapole elle-même est déchirée par une division sociale de son propre espace;
- mieux la société négocie la mobilisation de ses ressources humaines, plus le territoire s'organise en réseau de villes de taille maîtrisable, et moins est marquée la division sociale de l'espace dans les zones urbaines elles-mêmes.

Il faut bien comprendre qu'un tel choix social est *bien en amont de "l'aménagement urbain"*. On peut améliorer le sort des citoyens d'une mégapole flexible, mais de façon d'autant plus marginale que le modèle social correspondant ne donne pas beaucoup de moyens (financiers ou réglementaires) aux administrations locales. Voyons l'exemple de l'Ile de France.

### 2 - L'offensive mégapoliste

La métropole fordiste francilienne s'est formée après la Seconde Guerre mondiale. Après les craintes des années 1950 (*Paris et le désert français*), la situation s'est stabilisée. L'Ile-de-France a gardé les centres de direction industriels et tertiaires, mais les activités moins qualifiées ont tendu à se fixer sur toute la moitié du pays au nord d'une ligne Grenoble-Bordeaux. Les campagnes du Grand Ouest se sont industrialisées, et on a assisté dès les années 1960 à un reflux des activités vers ces régions.

Dans le premier schéma directeur d'aménagement urbain (SDAU) de 1965, l'Ile-de-France était supposée atteindre 15 millions d'habitants dans les vingt-cinq années suivantes. En fait, dès 1968 le courant était renversé. Paris était devenue la plus grosse métropole du continent européen, mais, avec

8 millions d'habitants, elle n'était pas vraiment devenue une mégapole, et un reflux net de la population active vers les autres régions se dessinait. En 1982, le pronostic pour l'an 2000 était ramené à 10,5 millions d'habitants.

Cependant, dans les années 1980, les gouvernements successifs optèrent pour la solution "flexible-libérale" à la crise. La société connut une nouvelle polarisation des revenus, des compétences, des statuts. La planification et l'aménagement du territoire furent laissés en deshérence. Suivant Londres, New York et Los Angeles dans la course à la brésilianisation, l'Ile-de-France devint le seul "pôle de croissance" en France, et, avec la métropole lyonnaise, fit connaissance avec les émeutes de l'exclusion.

A la fin des années 1980 s'ouvrit le débat pour le nouveau SDAU, devenu schéma directeur régional. Une retentissante étude d'un groupe de géographes de Montpellier, le GIP-Reclus, pour le compte de la DATAR, souligna le contraste entre une "Banane bleue" de Londres à Milan et les flancs marginalisés de la Communauté européenne. Paris, seconde mégapole d'Europe, apparaissait comme "la seule chance de la France" face à la Banane bleue.

L'idée séduisit immédiatement toutes les élites, du gouvernement socialiste et des experts de la Direction régionale de l'équipement (malgré les résistances des quelques technocrates verts), aux administrations de droite de la Ville de Paris et de la région Ile-de-France, avec leurs centres d'expertise (l'APUR et l'IAURIF). L'accord se concrétisa dans le *Livre blanc de l'Ile-de-France* en janvier 1990, sur l'objectif de "rattraper et dépasser Londres" dans sa course au gigantisme. Il suffirait de concentrer à Paris tous les nœuds de communication de l'Europe occidentale, autoroutes, TGV, fibres

optiques, aéroport d'éclatement, centres de recherche, etc. Cela permettrait d'attirer les quartiers généraux des multinationales : il en résulterait bien quelques retombées pour la province.

### 3 - La réaction antimégalopoliste

En juillet 1990, la discussion sur le Livre blanc commence. Une vigoureuse opposition se dresse contre le projet mégapolitain. Les élus de toutes tendances, et une partie des experts refusent le modèle londonien. La vie en Ile-de-France apparaît déjà si dure, les crises écologiques sont déjà si graves (évacuation des eaux et ordures ménagères, transports, logements, manque d'espace verts et... tensions ethniques), que la perspective d'une nouvelle croissance suscite le rejet.

D'autant que les premiers résultats du recensement de 1990 révèlent le retour de la France à la concentration sur Paris. Les 10,6 millions d'habitants ont été atteints avec dix ans d'avance sur les pronostics de 1982, le chiffre de 13 millions d'habitants en 2015 apparaît comme un minimum correspondant aux actuelles tendances, la mise en œuvre d'une politique volontariste de mégapolitisation aboutirait à 15 millions.

Aux élections régionales de 1992, les écologistes (Verts et Génération Ecologie) obtiennent 18% des votes et une minorité de blocage au conseil régional d'Ile-de-France. Ce score, de cinq points supérieurs à celui des autres régions, exprimant une sensibilité spécifique aux arguments des écologistes : contre la mégapole, contre les autoroutes urbaines, pour les transports en commun et le souci de l'environnement.

Un nouveau consensus se forme alors contre la croissance de

la population même de l'Ile-de-France. Mais pas sur les moyens d'y parvenir ! Pour les écologistes, la seule politique possible serait une politique nationale d'aménagement du territoire, impliquant une réforme du rapport salarial et de la Politique agricole commune. Mais l'Ile-de-France pourrait y contribuer en se refusant à attirer les emplois des autres régions par des subventions ou des investissements d'attractivité... ce que bien sûr refusent, au nom de l'emploi, les autres groupes politiques.

Les versions successives du SDRIF proposées par le gouvernement socialiste, la population projetée est ramenée à 12,2 millions d'habitants. Au premier Conseil interministériel d'aménagement du territoire, tenu symboliquement à Mende, après le retour de la droite aux affaires, Charles Pasqua affiche le chiffre stupéfiant de 11,8 millions d'habitants en 2015 !

Ces querelles d'objectifs un quart de siècle à l'avance apparaîtront dérisoires, au regard des bourdes habituelles de la démographie géographique. Mais le symbole est clair : la région Ile-de-France se trouve quasiment interdite de croissance, et cette décision a des effets immédiats dans l'espace ouvert à l'urbanisation dans le schéma directeur finalement imposé à la région. Il faut donc que du développement accéléré soit organisé ailleurs. Mais où ?

### 4 - La stratégie du grand Bassin : une fausse fenêtre ?

En avril 1992, la Datar, rejointe fin 1993 par l'IAURIF, explicite ce qui pourrait être un compromis : changer l'échelle de l'aménagement régional, reporter la croissance naturelle de l'Ile-de-France sur le grand Bassin parisien, cet espace de huit régions administratives, entre Loire et Somme, entre Bretagne et Lorraine.

Selon un premier scénario de la Datar (celui de la mégapole), l'Ile-de-France pourrait compter, en 2015, 13 millions d'habitants et les autres régions 2,3 millions. L'autre scénario le plus contrasté serait fondé sur le développement accéléré des métropoles historiques à 200 km de Paris. Alors, la croissance de l'Ile-de-France pourrait être stoppée à 12 millions, tandis que la "très grande couronne" atteindrait les 4 millions. Mais cela signifierait par exemple que le *Jardin de la France*, l'aire métropolitaine Tours-Blois-Orléans, atteindrait 1,5 million d'habitants !

Immédiatement, les présidences des huit régions tombent d'accord sur ce dernier scénario. Mais cet accord mérite d'être examiné de plus près.

Le rapport de l'IAURIF publie deux cartes significatives qui font sentir immédiatement le problème. La première est celle des cantons qui ont "perdu" des habitants dans les échanges migratoires avec l'Ile-de-France, de 1982 à 1990. Toute la France active est représentée : tout le Nord, et l'Est, toutes les grandes villes sauf Toulouse. La croissance mégapolitistique "pompe" les forces vives des autres régions.

La seconde est la carte des cantons qui "gagnent" sur Paris. Et là il faut distinguer deux cas très différents. D'abord toute la France des vacances et de la retraite : la campagne, la montagne, le littoral atlantique et surtout méditerranéen. Phénomène observable également dans les comptes des transferts sociaux : on cotise à Paris pendant sa vie active, on touche des pensions dans ces cantons-là...

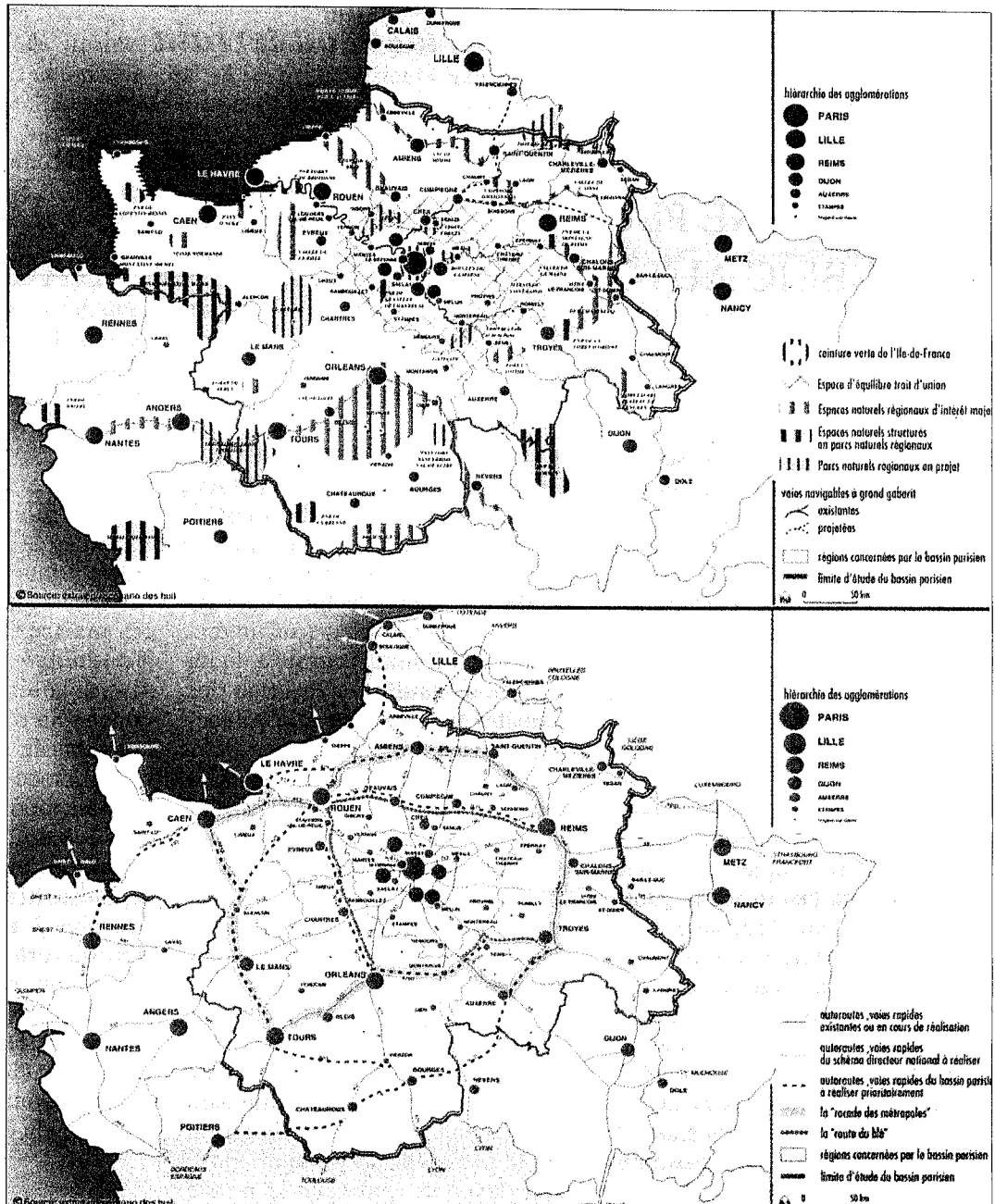
Plus inquiétant est le second groupe : l'auréole autour de la limite administrative de l'Ile-de-France, entre 50 et 80 kilomètres de Paris. En fait, sous les apparences du second scénario de la Datar, c'est bien le premier scénar-

rio qui est déjà en vigueur. L'urbanisation entraînée par l'explosion démographique de la mégalopole est déjà en train de déborder les limites administratives de la région. A l'extrême périphérie, de Creil à Dreux, se manifestent les tensions interethniques, s y m p t ô m e s typiques de la crise mégalopolitaine.

Dès lors, de deux choses l'une. La stratégie du grand Bassin signifie-t-elle vraiment la mise en place d'une constellation de pôles de croissance nouveaux dans des métropoles à 200 km de Paris? Cela impliquerait dans ces régions une politique active de "mobilisation de territoire", plus une politique active nationale d'aménagement du territoire, plus une politique volontariste de décentralisation des emplois franciliens.

Ou bien ne s'agit-il que du camouflage d'une "supernova" francilienne, qui déborderait ses propres frontières administratives? Ce serait la conséquence logique de la continuation du modèle de développement à l'œuvre depuis les années 80.

Un test éclairant sera la stratégie des transports dans le grand Bassin. Deux anneaux sont organisés dans le schéma de l'IAURIF.



Extrait du "Scénario des Huit" pour le Bassin parisien.

Le premier, la "Route du Blé", ne fait qu'organiser la connexion de la bordure externe de l'Ile-de-France : Chartres, Dreux, Evreux, Beauvais, Creil, Compiègne. Le second, la "Route des Cathédrales", organise un large réseau promouvant les potentialités de Caen, Le Havre, Amiens, Reims, Orléans, Tours et Le Mans.

Le 5 avril 1994, les huit régions signèrent La Charte du grand

Bassin. C'est la Route du Blé qui fut privilégiée, et le président de l'Ile-de-France proclama qu'elle représentait l'opportunité de construire le "Quatrième périphérique"... en dehors des limites de l'Ile-de-France.

Les écologistes de son Conseil régional ne s'en sont pas véritablement réjouis.