

## De mégalopole en mégalopire

**Le débat sur le renouvellement du vieux Schéma directeur d'aménagement Urbain de l'Ile-de-France, qui datait de 1976, s'engagea d'abord très mal. Et d'autant plus mal qu'il engageait en fait la question-clé de la place de l'Ile de France dans l'aménagement du territoire hexagonal. En réalité, dès les premières ébauches de 1989-90, celle de l'État et plus précisément de la Direction Régionale de l'Équipement (sous l'égide du gouvernement Rocard) et celle des collectivités territoriales dominées par la droite (la ville de Paris et la Région), se dessine une convergence en faveur d'une «orthodoxie francilienne»<sup>1</sup>.**

Selon une thèse, qui constitue la base d'accord entre la droite et la gauche, la France n'aurait qu'un seul atout dans la compétition européenne, face à la menace que constituerait la «banane bleue Londres-Milan»: sa mégalopole décimillionnaire parisienne<sup>2</sup>. La concentration de plateformes logistiques sur un super-nœud de réseaux aéroportuaires, télématiques et TGV, et un soutien particulier de l'État aux investissements de haute technologie, attireraient dans la région les «sièges flottants» des entreprises multinationales, ce dont on pourrait attendre quelques retombées en emplois d'exécution vers les Provinces.

Immédiatement, ce fut le tollé chez les élus locaux de la banlieue, toutes tendances confondues! Le projet mégalopolitaire conduisait à envisager un Paris de 15 millions d'habitants en 2015, alors que l'Ile-de-France à 10 millions et demi (dont 9 en conurbation) est déjà jugé invivable. Cette remise en cause des conséquences du projet par une large partie de l'opinion publique fut évidemment avivée par le succès des écologistes qui, aux élections de 1992, obtinrent une minorité de blocage au Conseil Régional. De mouture en mouture, la population francilienne future prévue au Schéma Directeur (qui à la date où j'écris ces lignes n'est toujours pas publié) dégringole à 12,2 millions d'habitants pour 2015 (!). Mais, si la droite et la gauche (du FN au PCF) suivent l'argument des écologistes contre la mégalopolisation, ils ne suivent pas leurs recommandations, qui en découlent naturellement: bloquer l'investissement «attraitif» et donc la création d'emplois publics et privés «délocalisable» en Ile de France, privilégier absolument le redéploiement de l'emploi vers d'autres régions, et lutter contre le chômage en Ile de France par les seules ressources de la réduction de la durée du travail et de la création d'emplois «endogènes» au service de la population.

C'est donc à la surprise générale du Conseil régional que Charles Pasqua, jusqu'alors «mégapolisateur» des Hauts-de-Seine, embouche la trompette du dégonflement de l'Ile-de-France, aussitôt nommé ministre de l'Intérieur, recrute dans son équipe J. Voisard le prophète de la décentralisation, et obtient, au Conseil interministériel d'aménagement du territoire symboliquement tenu à Mende, un nouveau redimensionnement des projets de la mégapole, ramenée cette fois, à 11,8 millions en 2015 (on admire la précision des débats!).

Bref: il s'agit bel et bien d'un tournant, qu'il reste à mettre en musique. Comment organiser la quasi-stagnation de la population d'une Ile de France qui, par sa seule démographie naturelle, est déjà plus dynamique que les autres régions? la contribution de l'Iaurif au débat sur l'aménagement du territoire, débattue en Conseil Régional, s'y essaie<sup>3</sup>.

Ce document témoigne à la fois de l'extraordi-

naire retournement des esprits, en 18 mois, dans le sens souhaité par les écologistes, et en même temps des risques considérables de s'arrêter en chemin devant une telle audace. Or, comme disait Saint-Just, «quiconque entreprend une révolution mais s'arrête à la moitié du chemin creuse son propre tombeau». Craignons que la révolution dans l'aménagement du territoire aujourd'hui proclamée n'avorte, si l'on n'y prend garde, en un nouveau pas vers la mégalopolisation d'une Ile-de-France... élargie!

Toute l'avancée et tous les risques du débat se résument en fait à un paragraphe de la page 31 du rapport de l'Iaurif:

«Il est clair qu'une poursuite incontrôlée de la croissance de l'Ile-de-France accentuerait ces risques. C'est pourquoi, il n'y a plus aujourd'hui de véritable débat sur l'objectif de limitation de cette croissance. La question est essentiellement celle du 'comment'. Une grande part de la réponse se trouve sans doute dans un changement d'échelle de l'aménagement régional en remplaçant celui-ci dans le cadre du Bassin parisien».

Commençons par le premier volet: la reconnaissance de la nécessité d'enrayer la concentration mégalopolitaine sur l'Ile-de-France, et la recherche de moyens d'y parvenir. Cette reconnaissance est le principal point de satisfaction des Verts après 18 mois de travail dans les institutions régionales, où ils n'avaient pas trouvé à l'origine, c'est le moins que l'on puisse dire, une telle unanimité. Le détail de la démonstration de l'Iaurif témoigne d'ailleurs des limites dans cette unanimité, par la coexistence entre des diagnostics profondément justes et des arguments statistiquement biaisés.

Ainsi, fort justes sont les commentaires des pages 7 à 9 sur les insuffisances des politiques d'aménagement du territoire des années 60. C'est vrai, il y a eu déconcentration vers la province, mais parce que cela rejoignait le mouvement de fond des entreprises de l'époque qui délocalisaient les emplois peu qualifiés, en particulier industriels, vers les bassins de main d'œuvre à bon marché, tandis que les emplois tertiaires décisionnels se concentraient en Ile-de-France. C'est vrai, cette forme de décentralisation par en haut à négligé (sauf peut-être en Bretagne) la mobilisation en profondeur des acteurs du développement local.

On n'en est que plus surpris de retrouver dans le texte de l'Iaurif des scories de l'argumentaire parisianiste sur le thème «c'est nous qui payons pour la province».

Ainsi du discours éculé, s'appuyant sur les travaux de l'Observatoire Économique des Institutions Locales<sup>4</sup>, ou tel rapport du Conseil économique et social d'Ile-de-France, selon lequel cette région serait aussi imposée que les

1. Voir par exemple *Réflexions préalables à l'actualisation du Schéma directeur de la Région Ile-de-France, Direction régionale de l'équipement Ile-de-France*, février 1989, et *La Charte de l'Ile-de-France*, Conseil régional IdF, juin 1991.

2. L'argument de la «banane bleue» trouve son origine dans les travaux d'une équipe de géographes de Montpellier, le GIP-Reclus, pour la Datar. Cette «orthodoxie francilienne» est

autres, tandis que les budgets nationaux opéreraient un transfert de Paris vers la Province. En réalité, pour ce qui est des taux de la fiscalité régionale, la Région arrive toujours en dernière position de la France métropolitaine, juste au-dessous de la moitié du taux moyen pour le foncier bâti, juste au-dessus de cette moitié pour la taxe professionnelle, et c'est l'incomparable richesse de sa base fiscale qui compense la médiocrité de ces taux.

Quant aux transferts vers la province organisés par la fiscalité nationale, il s'agit essentiellement des transferts opérés à travers l'État-providence (on travaille en Ile-de-France, on chôme, on part en convalescence ou on prend sa retraite en province), ou alors il s'agit des grosses dépenses de la Défense Nationale dans les régions déjà en crise, voire désertifiées.

En vérité, le fond de la question est illustré de façon saisissante par les cartes de la page 32 du rapport de l'Iaurif. Cartes en effet hallucinantes. La première carte nous présente la totalité des cantons qui ont perdu des habitants aux profits de l'Ile-de-France entre 1982 et 1990. Toute la France active y est représentée. Toute la France de l'Est et du Nord, et toutes les métropoles d'équilibres sauf Toulouse, toutes: Bordeaux comme Marseille, Rennes comme Grenoble, Tours comme Lille, et même Strasbourg, ville poignardée dans le dos par une cabale parisianiste lors du transfert de l'ENA, alors même que la France cherchait à faire reconnaître son statut de capitale européenne.

La seconde carte au contraire, carte des cantons de province qui «gagnent» des habitants sur l'Ile-de-France, comporte deux groupes très différents. Le premier groupe n'appelle qu'une amère ironie. C'est la carte des vacances: toute la côte Atlantique et encore plus la côte méditerranéenne, la montagne, et la campagne profonde, de la Basse Normandie au Limousin. On trouve là la racine des résultats de l'Oeil: on vient travailler en Ile-de-France, on prend sa retraite en retournant au pays, à la mer, au soleil... Par le biais de l'État-Providence, l'Ile-de-France «subventionne» ainsi la Providence, c'est-à-dire qu'elle rembourse à des provinciaux les cotisations prélevées quand leur cycle de vie les avait amené à travailler en Ile-de-France.

Mais le deuxième groupe de cantons bénéficiaires est encore plus inquiétant. Il s'agit de l'aurole autour de l'Ile-de-France vers les cantons limitrophes de ses frontières administratives. Tel est le résultat le plus dramatique des années 80: la mégalopole parisienne est en train de déborder de l'Ile-de-France et se répand comme une inondation sur le proche Bassin Parisien.

Et c'est ici que se nouent les choix décisifs de ce grand débat national sur l'aménagement du territoire. S'il y a accord pour condamner la mégalopolisation francilienne, il y a urgence d'en trouver les moyens, et ces moyens ne peuvent en aucune manière se résumer à un «changement d'échelle de l'aménagement régional remplaçant celui-ci dans le cadre de Bassin Parisien», comme le dit le

document de l'Iaurif... car c'est précisément ce débordement de l'Ile-de-France vers le Bassin parisien qu'il s'agit d'éviter!

Mais examinons d'abord les moyens que proposent le rapport. D'abord, une très heureuse surprise: la reprise intégrale des propositions de l'intergroupe écologiste sur la régionalisation de la politique des transports et de la politique foncière, le tout étant financé par une régionalisation du Farif (un Fond de l'État central, alimenté par une taxe sur les bureaux en Ile-de-France). Ainsi, l'Ile-de-France accepterait courageusement d'assumer elle-même pleinement les surcoûts de ses transports et la surcharge foncière qu'engendre sa propre mégalopolisation, et de les faire payer aux responsables, qui sont en même temps les bénéficiaires, de cette mégalopolisation: les promoteurs et les acquéreurs de bureaux en Ile-de-France. De la même manière, le rapport envisage le transfert à la région de la taxe professionnelle, ce qui évitera une concurrence déloyale entre des communes déjà si inégalement dotées (mais je souligne que cela implique de restituer aux communes la totalité des taxes liées à l'habitat). Enfin, il est réjouissant de voir la région revendiquer une certaine régionalisation de la Taxe sur les carburants qui permettra d'accélérer la politique d'internalisation des coûts écologiques déjà amorcée par la hausse de taxes sur les cartes grises.

## D'étranges silences

Mais, à côté de ces avancées, que d'étranges silences dans ce rapport! Et d'abord l'absence complète de politique sectorielle, alors même qu'il est reconnu que la politique spatiale ne peut réussir que si elle s'appuie sur des évolutions lourdes du système productif. J'en donnerai trois exemples.

D'abord, la politique agricole. Comment veut-on enrayer l'exode rurale, alors que la réforme de la PAC poussée par le gouvernement Bérégovoy, ou la rectification de Blair House négociée par le gouvernement Balladur, privilégient exclusivement l'agriculture intensive exportatrice du Bassin parisien? Pire, par le compromis de Genève au Gatt, le gouvernement français obtient l'élimination du paysan non-compétitif bavarois, en faisant semblant d'ignorer que les paysans «non-compétitifs» forment la base de la vie rurale française et qu'à côté de leur fonction de producteurs d'aliments, ils assurent un rôle essentiel dans l'aménagement du territoire: la fonction d'entretien et jardinier du paysage.

Deuxième exemple: la politique des transports. Alors que l'on rend un hommage du bout des lèvres à l'impératif écologique, alors que la France s'est engagée à Rio à lutter résolument contre l'effet de serre et que la Commission Européenne recherche les voies et les moyens de faire reculer la principale menace contre l'environnement local aussi bien que global, j'ai nommé la circulation automobile et en particulier la montée exponentielle de la circulation des camions, on es effaré de ne rien trouver sur le sujet dans le rapport de l'Iaurif. Rien sur le ferroutage,

critiquée dans l'Introduction à l'ouvrage de G. Benko et A. Lipietz, *Les Régions qui gagnent*, PUG, 1992.

La synthèse théorico-politique autour de «la mégalopole contre la Banane bleue» s'opère dans le *Livre Blanc de l'Ile-de-France*, cosigné par la Dreif, l'Aapur, l'Iaurif, «l'intellectuels urbanistes collectifs» respectifs de l'État, de la Ville de Paris, de la Région Ile-de-France.

3. *France Ile-de-France: tendances et perspectives*, Iaurif, décembre 1993. Rappelons que l'Iaurif est l'Institut d'aménagements urbain de la région Ile-de-France et reflète généralement les vus de l'exécutif.

4. Pendant tout le débat, l'Oeil, laboratoire de l'Université de Créteil, aura servi d'avocat aux «mégapolistes», contre le Geri de J. Voisard, avocat des «décentralisateurs».

rien sur le développement de lignes ferroviaires TGV évitant l'Ile-de-France, rien sur les réseaux ferrés régionaux, rien non plus d'ailleurs sur le choix hors de l'Ile-de-France d'une plate-forme d'éclatement aéroportuaire évitant que les voyages aériens entre l'étranger et la province passent nécessairement par Paris. Il est vrai que les gouvernements successifs ont fait le choix de la priorité à l'autoroute, que ce soit au débouché du tunnel ferroviaire sous la Manche avec l'autoroute A 16, ou que ce soit pour la traversée centrale des Pyrénées avec le tunnel du Somport. Il est vrai aussi que l'actuel ministre de l'Aménagement du territoire, C. Pasqua, encourage dans son propre département un pharaonique projet d'autoroute souterraine.

### Mégalopole de bureaux

Troisième exemple: la politique des bureaux. Alors que l'on s'engage à limiter la croissance de l'Ile-de-France, alors que l'on s'inquiète avec raison de l'effondrement de l'emploi industriel en Ile-de-France et que l'on demande de ne plus encourager le départ des industries vers la Province, position approuvée par les écologistes au nom de la diversité fonctionnelle, on s'attendrait logiquement à ce que le rapport envisage une politique fonctionnelle, on s'attendrait logiquement à ce que le rapport envisage une politique volontariste de déconcentration des emplois de bureau, et donc le rétablissement de l'Agrément Préalable sur les Bureaux. Or il n'en est rien, pas plus que dans le document de l'Iaurif que dans celui de la Datar. Quant par ailleurs le gouvernement vient de faire voter une réforme du code d'urbanisme privant les citoyens des moyens de bloquer les projets démentiels de concentration de bureaux en Ile-de-France (comme les écologistes venaient de le faire sur la ZAC Seine-Rive-Gauche, ZAC qui regroupait près de la moitié des projets de bureaux en Ile-de-France), il faut bien en conclure que certains, dans la majorité, ont bien l'intention de poursuivre, en sous-main, le projet d'une mégalopole de bureaux.

Mais venons-en pour finir à la politique strictement spatiale qui nous est proposée avec le mot d'ordre «passer de l'échelle de l'Ile-de-France à celle du Bassin Parisien». Examinons de plus près ce que peut cacher cette récente conversion au charme du Grand Bassin (dont on exclut tout de même la métropole Lilloise).

Pour faire image, disons que l'on revient au débat des années 60 quand, résolu à lutter contre l'opposition entre «Paris et le désert français», les pouvoirs publics ont dû choisir entre la stratégie Guichard et la stratégie Delouvrier. La stratégie Guichard visait à absorber l'exode rural dans des villes historiques très loin de Paris. La stratégie Delouvrier visait à organiser l'afflux en Ile-de-France dans des villes nouvelles trop près de Paris. Eh bien! le débat sur le Grand bassin repose exactement le même choix. Admettons, à titre de compromis, que la lutte contre la surconcentration en Ile-de-France passe par un recours à des villes

d'équilibre dans le Bassin parisien. Mais quel Bassin parisien?

S'agit-il de rattacher explicitement à la région centrale cette frange de cantons hors Ile-de-France dont nous parlions à propos de la seconde carte, qui sont déjà, dans les faits, absorbée par celle-ci? Le passage de l'Ile-de-France au Grand Bassin entérinerait alors une explosion mégalopolitaine analogue à une supernova. S'agit-il au contraire d'organiser une constellation d'étoiles à distance harmonieuse les unes des autres sur l'ensemble du Grand Bassin? Il faut alors miser sur le développement des grandes villes du Bassin loin de Paris.

Or la carte de la page 48 du rapport de l'Iaurif laisse ouvertes les deux options. Une première ceinture, dite «route du Blé», ne vise qu'à organiser le débordement de l'Ile-de-France jusqu'à Chartres, Dreux, Evreux, Beauvais, Creil, Compiègne. Une deuxième ceinture, plus volontariste, dite «ceinture des métropoles ou des cathédrales» met en valeur les potentialités de Caen, Le Havre, Amiens, Reims, Orléans, Tours ou Le Mans.

Malheureusement, dans la Charte du Grand Bassin, signée par 8 régions du Bassin Parisien, le 5 avril 1994, c'est bien entendu la «Route du Blé» qui est privilégiée. L'Ile de France entame ainsi l'aménagement de son propre débordement, affirmant ainsi, par la voix de son président Michel Giraud, qu'il s'agit pour elle d'éviter la construction d'une «quatrième rocade» (après le périphérique, l'A86, la Francilienne).

Les écologistes disent clairement NON à la supernova mégalopolitaine, au débordement en tache de l'Ile-de-France dans le proche Bassin Parisien. Ils diraient OUI à un projet de développement harmonieux d'une constellation de métropoles sur l'ensemble du Grand Bassin. Tel est l'enjeu fondamental de l'insertion de l'Ile-de-France dans un plan d'ensemble d'aménagement du territoire. **M**