

2000

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE AVENIR AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

le bassin parisien

OLIVIER GUICHARD Délégué à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale.

Le bassin parisien n'avait jamais fait l'objet jusqu'à présent d'un plan d'aménagement général. Au cours de ces dernières années, six régions : Picardie, Champagne, Haute-Normandie, Basse-Normandie, Centre, Bourgogne, disposées en cercle autour de la région de Paris, la voyaient se doter d'un statut original et ambitieux dans ses perspectives. Cet ensemble paraissait avoir si peu de consistance géographique que des économistes n'hésitaient pas à faire passer à travers le bassin parisien une ligne de séparation entre les régions de l'Ouest et celles de l'Est pendant que quelques géographes lui décernaient le titre de désert parisien.

Et pourtant, il est difficile de nier l'existence d'une entité économique originale dont les caractères particuliers sont fortement marqués par la présence de la capitale. Les six régions que l'on vient d'énumérer ressentent toutes, quoique à des degrés divers, les effets de cette proximité, qu'il s'agisse de structures agricoles puissantes et modernes, de l'attirance que Paris exerce sur la population, de leur dépendance à l'égard de la capitale, de l'installation sur leur sol de certains équipements principalement orientés vers la satisfaction des besoins parisiens (alimentation en eau ou en énergie de la capitale, réseau de routes et d'autoroutes convergeant vers Paris), qu'il s'agisse enfin de leur situation particulière au regard de la décentralisation industrielle.

De tous ces points de vue, le bassin parisien constitue une région relativement homogène dont Paris est le centre. Mais il constitue également — on s'en rend moins compte — le trait d'union géographique entre Paris et d'autres régions vitales de la France (Nord, Est, Sud-Est, Ouest). Déjà s'y dessinent de possibles métropoles régionales. Déjà certaines zones marginales s'orientent spontanément vers la Lorraine, vers le Nord, ou vers la région lyonnaise : le bassin parisien pourrait bien se trouver un

jour écartelé entre des attractions contradictoires, et réduit par là au rôle de no man's land économique, si les pouvoirs publics n'entreprenaient de définir, en accord avec les intéressés, des directives d'aménagement pour l'ensemble de ces régions.

Un bassin dépendant de Paris

La situation actuelle du bassin parisien est caractérisée par une dépendance de l'ensemble des départements qui le composent à l'égard de Paris. Quoique inégale de région à région et inégalement visible à l'intérieur de chacune d'elles, elle est cependant globalement plus forte que dans toute autre région française. Cette situation, qui n'a rien d'étonnant, s'explique aisément par la proximité géographique de la capitale.

Ainsi l'étude démographique fait apparaître qu'avec moins du quart de la population française (région parisienne exclue), le bassin parisien fournit à la capitale 31 % de ses immigrants. Son taux d'urbanisation est de 50 %, contre 64 % pour l'ensemble de la France; Paris a longtemps étouffé les possibilités de développement des villes : 23 % seulement de la population réside dans des agglomérations de plus de 100 000 habitants.

Les activités tertiaires sont faibles, ce qui laisse à penser que Paris joue le rôle de distributeur de services ordinaires pour la population qui réside dans un rayon de 150 km autour de la capitale. Enfin, jusqu'à une date récente, le bassin parisien ne comptait que trois universités, celles de Paris, Dijon et Caen, l'Université de Paris étendant son ressort sur une grande partie de ces régions.

Mais cette dépendance géographique comporte aussi des aspects positifs.

Entre 1954 et 1962, 60 % au moins des emplois créés par décentralisation industrielle étaient localisés dans le bassin parisien. Ces 80 000 emplois représentaient la majeure partie (60 %) des emplois industriels supplémentaires des six régions.

Des infrastructures lourdes destinées à Paris sont localisées dans le bassin et avantagent secondairement les régions qui les reçoivent : les retenues d'eau constituées sur la Seine en amont de Troyes et sur la Marne en aval de Saint-Dizier, créent des lacs de grande étendue qui deviendront pour la région de Champagne des zones de loisir et de fréquentation touristique privilégiées; des centrales thermiques alimentant la capitale sont situées sur l'Oise ou sur la Seine; les autoroutes qui convergent sur Paris sont également bénéfiques pour les parties du bassin parisien qu'elles traversent.

La présence de Paris se manifeste également par des phénomènes de croissance. C'est d'abord une propagation de l'urbanisation spontanée : aux abords du District sur la Basse-Seine, mais surtout au nord le long de l'Oise, l'urbanisation parisienne déborde en Normandie et en Picardie. Pour les régions composant le bassin, ce phénomène est encore marginal et il n'est ressenti de manière aiguë que pour l'agglomération de Creil. Dans la majeure partie des cas, cette urbanisation parisienne projette ses germes sur des villes traditionnelles peu distantes de Paris; Evreux avec un taux de croissance annuel de 6,7 % par an, Dreux avec 4,3 %, Beauvais avec 3,6 %, Chartres avec 3,1 %, connaissent tour à tour une explosion urbaine qui n'est due qu'au voisinage de Paris.



Doublant ce phénomène d'urbanisation, la vague des résidences secondaires se propage à travers tout le bassin parisien, à la faveur des progrès de la motorisation de la population parisienne. Ainsi s'accroissent les transactions de terrains, pas toujours bénéfiques pour la beauté des sites, tandis qu'apparaissent des consommations de pointe qui posent bien des problèmes aux municipalités concernées.

L'attraction vers l'extérieur

La dépendance à l'égard de Paris n'est pas exclusive : *une forte attraction est exercée par les univers extérieurs du Nord, de la Lorraine, de la région rhodanienne et même de l'Ouest, sur les zones périphériques du bassin parisien.*

Le Nord

La Picardie et une partie de la Champagne participent à des degrés divers de l'organisation originale de la région du Nord : l'agriculture est riche et intègre par tradition les avantages du progrès industriel; l'industrie a tiré ses caractères originaux de l'importance des ressources houillères et de la puissante sidérurgie du Nord; l'organisation urbaine juxtapose des cités anciennes, parfois défigurées par l'industrialisation, et des cités nouvelles qui traduisent sur le sol les cloisonnements existant à l'intérieur de sociétés fortement hiérarchisées.

La Lorraine et la région rhodanienne

La Lorraine et, dans une moindre mesure, la région rhodanienne, marquent les départements de l'est du bassin parisien. En Champagne, la société rurale est peu dense et la vie se concentre dans les villes dotées d'une organisation commerciale puissante. Quant à la Bourgogne, elle n'est que pour partie tournée vers le bassin parisien : le département de l'Yonne avec la forêt d'Othe et le Morvan constituent une sorte de glacis limitant vers le sud-est le bassin parisien.

L'Ouest

Les régions limitrophes de l'Ouest sont caractérisées par l'existence d'une société rurale plus traditionnelle, plus résistante à l'innovation, occupant le territoire plus densément et de manière plus dispersée. Avec le chiffre considérable de 40 % d'actifs employés dans l'agriculture, la Basse-Normandie

constitue un des premiers réservoirs de l'émigration potentielle vers la capitale. Ces régions, qui avaient opposé à l'attraction parisienne toute la force de résistance de leurs structures traditionnelles, connaissent aujourd'hui le plus grand bouleversement de leur histoire : flux migratoires massifs, désertion des campagnes vers les villes, industrialisation spontanée ou par voie de décentralisation. La croissance brutale de Tours, du Mans, ou de Caen procède de ce phénomène.

Les hypothèses d'aménagement qui cherchent à s'appuyer sur les zones originales du Nord, de la Lorraine, de la région lyonnaise, ou de l'Ouest ne peuvent manquer de retentir sur l'activité des zones périphériques et, partant, sur l'équilibre du bassin parisien tout entier. La constitution d'un pôle industriel sur la vallée inférieure de la Loire, la diversification de l'industrie lorraine, la rénovation des structures de production dans le Nord, le développement des métropoles régionales de Nantes - Saint-Nazaire - Lille - Roubaix - Tourcoing - Metz - Nancy, sont des facteurs importants dont il faut tenir compte au moment de définir l'organisation urbaine du bassin parisien, le choix de certaines vocations originales, ou l'orientation de ses universités.

Clés pour l'aménagement du bassin parisien

Ce cadre administratif des régions constitue un instrument commode pour suivre une programmation mais, pour l'analyse des problèmes, il est nécessaire de prendre en compte des espaces géographiques plus vastes, en même temps qu'il faut aussi pousser l'investigation à des échelons plus réduits. Une analyse comparée des situations départementales tend ainsi à montrer que *l'influence somme toute vitalisante de Paris ne s'exerce guère au-delà de 200 km*. Les départements de la Manche, des Ardennes, de la Haute-Marne, de la Nièvre, du Cher et de l'Indre, ne subissent pas fortement le choc en retour de la croissance parisienne; la Côte d'Or et la Saône-et-Loire sont nettement marquées par les influences rhodaniennes.

Quinze départements intéressant sept régions forment le bassin parisien de fait.

Les principes :

A) L'aménagement du bassin parisien ne doit pas conduire à modifier les engagements déjà pris et singulièrement la décision de développer les activités industrielles dans l'Ouest de la France. De même, une politique d'aménagement du bassin parisien ne saurait considérer autrement que comme une donnée les modèles géographiques fixés à la croissance parisienne.

B) L'essentiel des augmentations d'emplois en région parisienne se faisant dans le secteur tertiaire, c'est sur celui-ci qu'il faut agir. Les mécanismes en place dans le domaine industriel doivent continuer à bloquer à son niveau actuel l'emploi dans ce secteur.

C) L'aménagement du bassin parisien prendra appui sur les axes naturels de circulation et d'échanges que constituent les vallées, et notamment celles de la Seine, de l'Oise et de la Loire moyenne, qui demeurent les zones privilégiées de l'urbanisation.

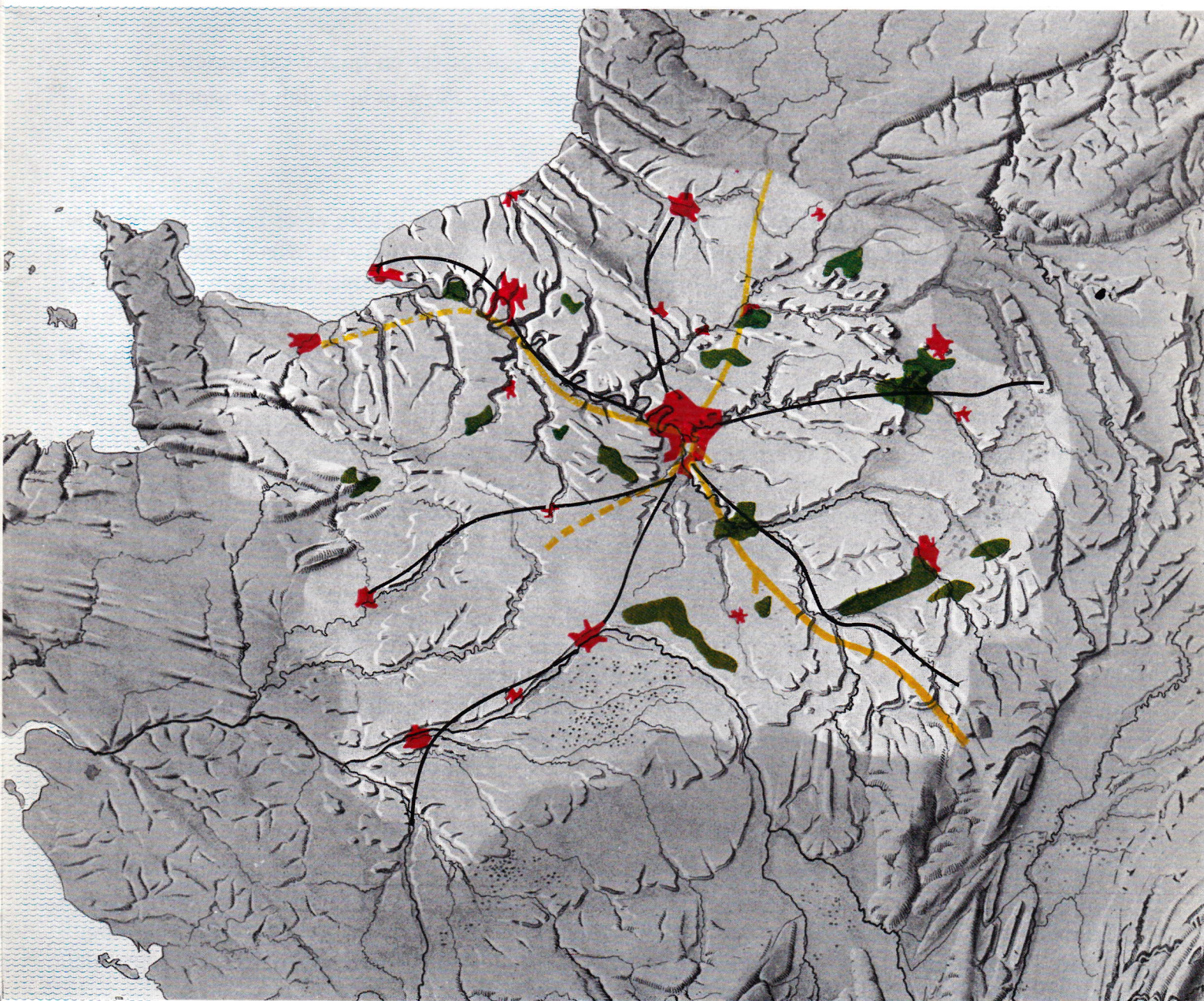
D) Alors que les principes d'aménagement doivent être définis pour le bassin tout entier et acceptés par tous, les actions d'aménagement doivent être menées dans un cadre géographique plus restreint :

Urbanisation ●

Autoroute ●

Chemin de fer ●

ECHELLE : 1 600 000
0 10 30 50 70 km



qu'il s'agisse de délimiter des zones ou des pôles où les incitations économiques de l'Etat joueront de manière différente ou qu'il s'agisse de protéger des zones menacées par des phénomènes de croissance mal contrôlés, c'est à l'échelle d'aires géographiques limitées qu'il convient de se placer pour agir.

E) En règle générale, on s'appliquera à développer par priorité les pôles les plus éloignés de Paris, à la fois pour des raisons d'équilibre général du territoire, et pour tenir compte des possibilités offertes par l'amélioration des moyens de transport et des liaisons interurbaines.

Ces différentes considérations permettent de définir des actions d'aménagement qui seront traduites dans des programmes d'équipement, mais auxquelles on invitera tous les agents et toutes les forces économiques à participer.

Sur le plan géographique, on peut répartir les régions intéressées en quatre catégories :

— les centres régionaux, les zones d'appui, l'espace rural, Paris et la région parisienne.

Les centres régionaux

L'opposition entre la ville et la campagne, entre le mode de vie urbain et le mode de vie rural, s'est considérablement atténuée. En fait, la distribution entre l'urbain et le non-urbain s'est transportée à l'intérieur des villes, la vie proprement urbaine ayant tendance à se concentrer dans le centre des agglomérations.

Il est important pour l'avenir du bassin parisien de fortifier les centres urbains qui existent déjà à Caen, Le Havre, Rouen, Amiens, Troyes, Orléans, Reims, Tours, Le Mans, afin de les aider à acquérir une fonction régionale.

Ces neuf centres régionaux comptent ensemble 1,5 million d'habitants, soit 23 % de la population du bassin parisien. Ils ont connu un taux moyen de croissance de 2,1 % entre 1954 et 1962. Tours, Orléans, atteignent 2,5 % par an. Caen connaît l'accroissement record de 3,8 %. S'ils devaient connaître une croissance de 3 % par an, ils compteraient en 1985 2 850 000 habitants et l'on verrait se grouper autour des centres régionaux 35% de la population du bassin parisien.

Objectifs d'un développement volontaire, *les centres régionaux constituent les seuls points d'appui urbains du bassin parisien* capables d'offrir à leurs habitants la diversité des activités et des fonctions urbaines qui caractérise la ville. Cinq d'entre eux doivent devenir des centres où l'on s'efforcera d'implanter certaines fonctions de décision administrative. Tous connaissent déjà plus ou moins ces activités d'affaires et ces « services » dont on fait aujourd'hui le symbole de la vie urbaine organisée. Tel est dès aujourd'hui le cas d'Orléans, de Rouen qui sont dotées d'importants moyens de recherche scientifique. Tel est aussi le cas du Mans où plusieurs compagnies d'assurances ont des services de gestion. A Reims et à Troyes, l'appareil commercial est déjà à la mesure de la grande ville.

Par quels moyens peut-on développer les centres régionaux? Pour y parvenir, il faudra multiplier et diversifier les activités tertiaires en aménageant des milieux propres à les recevoir dans les meilleures conditions et notamment dans un urbanisme de qualité. C'est à ce prix que pourra être réalisé l'équilibre entre l'attraction de Paris et les forces centrifuges, équilibre dont nous avons vu qu'il constituait l'hypothèse fondamentale de l'aménagement du bassin parisien.

Les zones d'appui

Les vallées jouent dans le bassin parisien un rôle essentiel. Leur configuration (à laquelle on doit le site exceptionnel de Paris), forme une trame qui a toujours été favorable au développement économique. Certaines de ces villes disposent actuellement d'atouts considérables pour l'organisation de la vie humaine : elles disposent de ressources en eau dans une époque où la consommation des hommes et des industries s'accroît sans cesse; elles sont aussi un lieu de concentration des voies de circulation. Enfin, elles constituent traditionnellement des zones privilégiées de concentration des hommes. La population rurale y est plus dense, l'agriculture y étant plus riche et plus diversifiée. Les villes et agglomérations y sont plus nombreuses et plus peuplées. *Les vallées, à la condition — et c'est essentiel — qu'on ne les urbanise pas en axes continus, peuvent être les points d'appui majeurs du développement urbain.*

Les trois zones les mieux dotées à l'heure actuelle s'appuient sur les vallées de la Basse-Seine, de l'Oise (et de l'Aisne), de la Loire au sud d'Orléans. A un moindre degré, les vallées champenoises (Marne-Seine amont) ont des atouts qui ne sont pas négligeables. Bien qu'elles offrent des sites d'inégale valeur, bien qu'elles ne soient pas dotées de tous les moyens de transports nécessaires, ces vallées principales sont déjà le siège d'une urbanisation rapide et parfois déroutante en marge des centres urbains traditionnels. Elles doivent donc faire l'objet d'aménagements réfléchis et organisés. Ainsi les vallées de l'Oise et des affluents de l'Oise, avec leur succession d'agglomérations moyennes séparées par des zones industrielles ou des espaces d'occupation lâche, constituent pour l'urbanisation moderne un terrain d'expérience privilégié et où l'intervention des pouvoirs publics paraît des plus urgentes.

1. La Basse-Seine

Elle dispose d'éléments qui en font une des zones privilégiées pour le desserrement de la région parisienne :

- elle possède un des ensembles les plus complets d'axes importants de communications existant;
- elle inclut des villes importantes comme Rouen et Le Havre, et, dans une moindre mesure, Evreux, Louviers et Elbeuf;
- la ville de Caen connaît la plus forte croissance démographique parmi les neuf centres régionaux du bassin parisien;
- la côte normande entre la Seine et Caen est soumise à une forte pression dans le domaine des résidences secondaires.

La prolongation de l'autoroute de Normandie jusqu'à la ville de Caen, la perspective d'une politique nationale favorable au développement du cabotage, justifient la constitution d'une zone d'appui fortement charpentée autour de l'ensemble urbain et industriel Rouen-Le Havre.

2. La vallée moyenne de la Loire (Orléans - Tours)

Ce secteur a une vocation d'un type analogue à celui de la Basse-Seine.

Les deux villes principales sont complémentaires: Orléans est appelée à jouer un rôle sans cesse croissant dans le cadre de la politique de desserrement des activités de recherche scientifique et des services. Le développement de Tours dépendra davantage de l'implantation d'industries.

La valeur touristique du site peut être valorisée par une politique de création de centres de loisirs, de repos, de recyclage professionnel, etc. L'aménagement du secteur comprendra notamment un renforcement des liaisons internes et externes.

3. Les vallées de l'Oise et de l'Aisne

Ce secteur comprend les villes de Compiègne, Noyon, Chauny, Tergnier, Saint-Quentin, Soissons et Laon. Ces villes moyennes bénéficient d'une situation favorable à l'intersection de l'axe Paris-Nord-Belgique d'une part, et de l'axe Calais-Reims-Dijon-Suisse de l'autre.

Mais il souffre de ne pas posséder un centre incontesté. Son aménagement comportera donc par priorité, le choix d'un tel centre et une action vigoureuse pour affirmer sa vocation dans le domaine des voies de communications et des réseaux de services.

L'absence de migrations importantes en provenance de l'agriculture laisse envisager pour cet ensemble une croissance relativement modérée. L'effort essentiel ne vise pas à accélérer le développement des agglomérations mais à l'organiser en un système plus cohérent.

4. Le triangle champenois (Reims, Epernay, Châlons)

Il est animé par Reims. Il bénéficie d'une situation favorable à l'intersection des axes Paris-Est Calais-Bâle. Sa croissance dépendra dans une large mesure de l'importance du courant de desserrement et à partir de la région parisienne.

Dans toutes ces zones d'appui, une politique de développement des communications, et notamment des liaisons routières, devra être menée avec persévérance afin de valoriser les atouts majeurs et trop souvent méconnus que constituent les vallées.

L'espace rural

Avec un taux d'urbanisation inférieur à la moyenne nationale (50 % contre 64 %) le *bassin parisien fait encore largement figure de zone rurale* organisée pour une production agricole destinée à la région de Paris. En certains points de Champagne et de Picardie, la population agricole est inférieure au minimum techniquement nécessaire. La production s'organise alors en fonction de la pénurie de main-d'œuvre, et c'est ainsi que l'on assiste actuellement à l'extension des friches.

La production agricole de ces régions est l'un des meilleurs atouts du bassin parisien : la forte consommation d'engrais, le taux élevé des remembrements, la mécanisation de la production, la qualité des équipements divers permettant le stockage et la commercialisation, assurent des rendements céréaliers à l'hectare et par travailleur qui constituent des records mondiaux.

Par ailleurs, c'est dans le bassin parisien que les structures sociales du monde rural auront cédé le plus rapidement aux modes de vie urbaine. La pénétration de courants de vie urbaine tient moins à un niveau de vie relativement élevé des populations qu'à la présence quotidienne ou hebdomadaire du Parisien. Le bassin parisien constitue ainsi un laboratoire des modes de vie nouveaux où la différenciation traditionnelle de la ville et de la campagne doit s'estomper.

Cette tendance au peuplement déconcentré ne laisse pas de poser à l'aménagement des problèmes auxquels il conviendra de trouver des solutions : les choix individuels sont actuellement dictés par les facilités des liaisons automobiles, par le prix des terrains, et par l'agrément des sites naturels. Il faudra contrôler le nouveau mode de peuplement afin d'éviter la surcharge des sites les plus attrayants, de limiter la dispersion des équipements, d'obtenir le respect de l'architecture traditionnelle. Il convient en effet par-dessus tout d'éviter la constitution d'univers pavillonnaires, en favorisant notamment l'aménagement de hameaux.

Paris

La région parisienne au sens strict doit connaître une croissance ralentie pour permettre des actions d'aménagement qui ne soient pas de simples rattrapages. Les objectifs démographiques proposés par le Gouvernement doivent être tenus, et l'accroissement de la population parisienne sévèrement limité.

Mais l'avenir de la capitale dépend aussi de facteurs qualitatifs.

La restructuration des différents centres vitaux est donc importante autant, sinon plus, que la préparation de structures d'accueil pour des populations nouvelles. C'est dans cet esprit que *l'aménagement de la région parisienne est indissociable de l'aménagement national*, de la politique industrielle d'aujourd'hui, de la décentralisation tertiaire de demain.

Déjà la diminution de la population de Paris intra muros a conduit la Délégation au District à mettre l'accent sur la structuration de la banlieue par des villes nouvelles; il faut donc souhaiter que l'éclosion des centres nouveaux précède désormais l'accumulation des populations dans les villes nouvelles.

Avec ses 6 millions et demi d'habitants, la couronne des quinze départements du bassin parisien extérieurs à la région parisienne proprement dite (9 millions d'habitants), peut en 1985 atteindre 8 à 9 millions d'habitants. Il est important de s'en préoccuper dès maintenant.

La mise sur pied avec les régions intéressées d'un plan d'aménagement général du bassin parisien sera la preuve que les régions administratives françaises savent s'épauler l'une l'autre et travailler en commun. Un plan d'aménagement de ce genre doit rester plus général et plus souple qu'un schéma directeur d'agglomération. La différence d'échelle n'explique pas seule cette différence de nature.

Les grandes lignes de ce plan doivent tenir compte plus qu'ailleurs de la prospective.

Les moyens de transports modernes à moyenne distance peuvent complètement modifier la manière d'habiter Paris, et c'est en pensant au bassin parisien que précisément les expériences d'aérotrain ont été tentées.

Evoquer des directives d'aménagement du bassin parisien c'est proposer à l'opinion publique tout entière, aux différents agents économiques, aux collectivités locales, aux administrations publiques, une sorte de contrat : la discussion de ce contrat, son respect ensuite, voilà la forme moderne de civisme qu'apporte l'aménagement du territoire.