

vers un schéma général d'aménagement de la France

GÉRARD WEILL

L'aménagement du territoire, parmi les grands objectifs du pays, a atteint une popularité certaine : l'opinion courante y introduit ses rêves de progrès techniques, de bien-être collectif, d'harmonie sociale et politique. Elle y voit le moyen de remédier à tous les maux hérités du passé, à toutes les injustices présentes de l'environnement.

Pourtant si le but est fortement pressenti, les moyens demeurent à beaucoup mystérieux. L'opinion imagine l'Etat paternel, généreux, parfois thaumaturge, réalisant pour la collectivité le cadre de vie désiré : ici il trace une route, là il aménage une zone industrielle et installe du même coup des entreprises. Il résout ailleurs la crise du logement et met fin aux encombrements de la circulation. Grâce à son pouvoir discrétionnaire, il peut créer des richesses là où les hommes sont condamnés à la pauvreté, il peut vaincre tous les obstacles et particulièrement les lenteurs administratives, parce qu'il est « le pouvoir ».

Cette image est à peine exagérée : elle exprime non pas, certes, une réalité, mais une aspiration profonde et peu consciente des hommes quant au rôle territorial de l'Etat. Pour les responsables de l'aménagement du territoire elle est dangereuse car elle engendre la déception, faute pour eux d'être capables de satisfaire à la fois aux rêves de cinquante millions de Français ; elle ne tient pas compte du nécessaire exercice des initiatives décentralisées.

Il ne suffit pas qu'un objectif soit populaire si l'on désire en faire le véhicule d'un effort collectif. Il faut encore que les chemins qui y conduisent soient clairement tracés et que les instruments dont on use soient bien connus de tous. Il faut donc que la mystique se résolve en politique et que celle-ci s'exprime en choix, en décisions, en programmes, les meilleurs possibles.

Un schéma d'aménagement du territoire doit répondre à une double nécessité : d'une part exprimer à grands traits les buts de l'aménagement, fixer les étapes, choisir les

moyens, d'autre part constituer un outil destiné à faciliter les choix et les décisions qui, par leur emprise sur le terrain, marquent la vie collective des Français. Car c'est à travers l'ensemble des moyens dont dispose l'Etat que s'exerce l'aménagement du territoire. Ceux qui en sont responsables ont pour mission de convaincre, donc d'influer sur les choix et les décisions des administrations d'une part, des collectivités locales et des entreprises d'autre part.

Le schéma général d'aménagement de la France est aujourd'hui en chantier. C'est une œuvre collective permanente. C'est une recherche systématique sur le but et sur les moyens de l'aménagement du territoire. C'est également un programme d'études destiné à fabriquer un outil au service des décisions. C'est enfin un élément essentiel du nouveau dispositif d'élaboration et de mise en œuvre du plan français en matière d'aménagement du territoire.

UNE SOMME DE SCHÉMAS EXISTANTS ?

En France, la région parisienne, huit régions urbaines, 3 grandes vallées du bassin parisien, la ville de Paris, un certain nombre de grandes agglomérations sont l'objet de « schémas d'aménagement » qui répondent d'abord au souci d'utiliser le sol pour le mieux, dans le présent et surtout dans l'avenir. L'agglomération ou la région urbaine doivent être organisées au nom de valeurs économiques, sociales et esthétiques.

Ces schémas, limités à des fractions de l'espace national se présentent sous la forme d'une carte géographique sur laquelle s'inscrivent un certain nombre d'intentions de l'administration : directions de développement, axes de transports majeurs, équipements collectifs essentiels, grandes zones traduisant des vocations différentes d'urbanisation : centres principaux et secondaires, parcs naturels et jardins récréatifs...

Cette carte qui rassemble des « espérances de localisation » est expliquée par des documents (livres blancs,

exposés des motifs) qui fondent chacune de ces intentions sur des analyses des situations présentes (économiques, sociologiques, géographiques, financières et administratives), les projettent de manière diverse dans le futur et déduisent les grandes actions nécessaires. La procédure d'approbation par les gouvernements et les élus locaux répond au triple but de faire partager par la collectivité tout entière ces intentions d'organisation, de « prendre date » pour certains équipements marquants qui seront décidés autant que de besoin, d'inciter les collectivités territoriales participantes à ne pas prendre, quant à l'usage des sols, des décisions contraires à l'esprit du schéma.

Il existe également d'autres schémas géographiques portant sur l'ensemble du territoire national. Le gouvernement a eu à connaître, par exemple, de schémas d'organisation des ressources en eau ou d'un schéma de parcs régionaux marquant la localisation et l'étendue d'une quinzaine de parcs naturels qui pourraient être créés à la demande des collectivités locales intéressées. De la même manière, pour les routes et les voies navigables, des schémas ont été souvent publiés afin d'indiquer publiquement les intentions d'une administration ou de guider les services administratifs dans la définition des programmes ou des opérations dont ils ont la responsabilité. Ces documents ont un point commun : ils n'ont de permanent que le fond de carte ; ce qu'on y inscrit peut changer sous l'effet de techniques nouvelles, de nouveaux besoins, de nouvelles politiques.

Le schéma général d'aménagement de la France doit-il être une somme de ces schémas (1) ? Doit-il en faire la synthèse ? Doit-il être pour le responsable de l'aménagement un outil qui lui permette d'évaluer, de son point de vue, tous les projets publics ? et selon quels critères ?

LA MAITRISE ABSOLUE DU TERRITOIRE

Le schéma géographique illustre une politique. Il est pourtant difficile de dire qu'il la justifie complètement : on pourrait imaginer qu'un schéma général d'aménagement d'une tout autre nature devienne l'arme absolue de la politique géographique de la France. Pour qu'il justifie tous les choix, trois conditions seraient nécessaires :

1. L'aménagement du territoire est la somme d'un grand nombre d'actions élémentaires qui modifient la composition de l'espace : il faudrait que les effets directs et indi-

(1) Tous ces schémas, disponibles ou en cours d'élaboration, présentent aux responsables politiques des choix fondamentaux à effectuer dans les prochaines années, qui commanderont, dès les premières années du VI^e Plan, le contenu et le calendrier des programmes d'équipement collectif : comment le choix des stratégies particulières pourra-t-il être relié aux grandes options du IV^e Plan ?

rects de chaque action élémentaire soient mesurables et mesurés dans les changements géographiques qu'elles apportent. Une réglementation, une procédure, une décision d'investissement publique ou privée contribuent à modifier le domaine sur lequel elles s'exercent et le contexte géographique dans lequel elles s'inscrivent ; cette modification est à la fois quantitative et qualitative. Par ailleurs, elles contribuent à modifier d'autres domaines, voisins ou éloignés : par exemple, une réglementation nouvelle du régime des aides de l'Etat au logement peut conduire à modifier le nombre des logements construits, le prix et le mode d'affectation du sol, l'emploi, la structure de la production, l'épargne et la structure de la consommation, l'exode rural, etc... Un document qui présenterait des projets dont toutes les conséquences seraient mesurées aurait assurément une grande valeur de conviction.

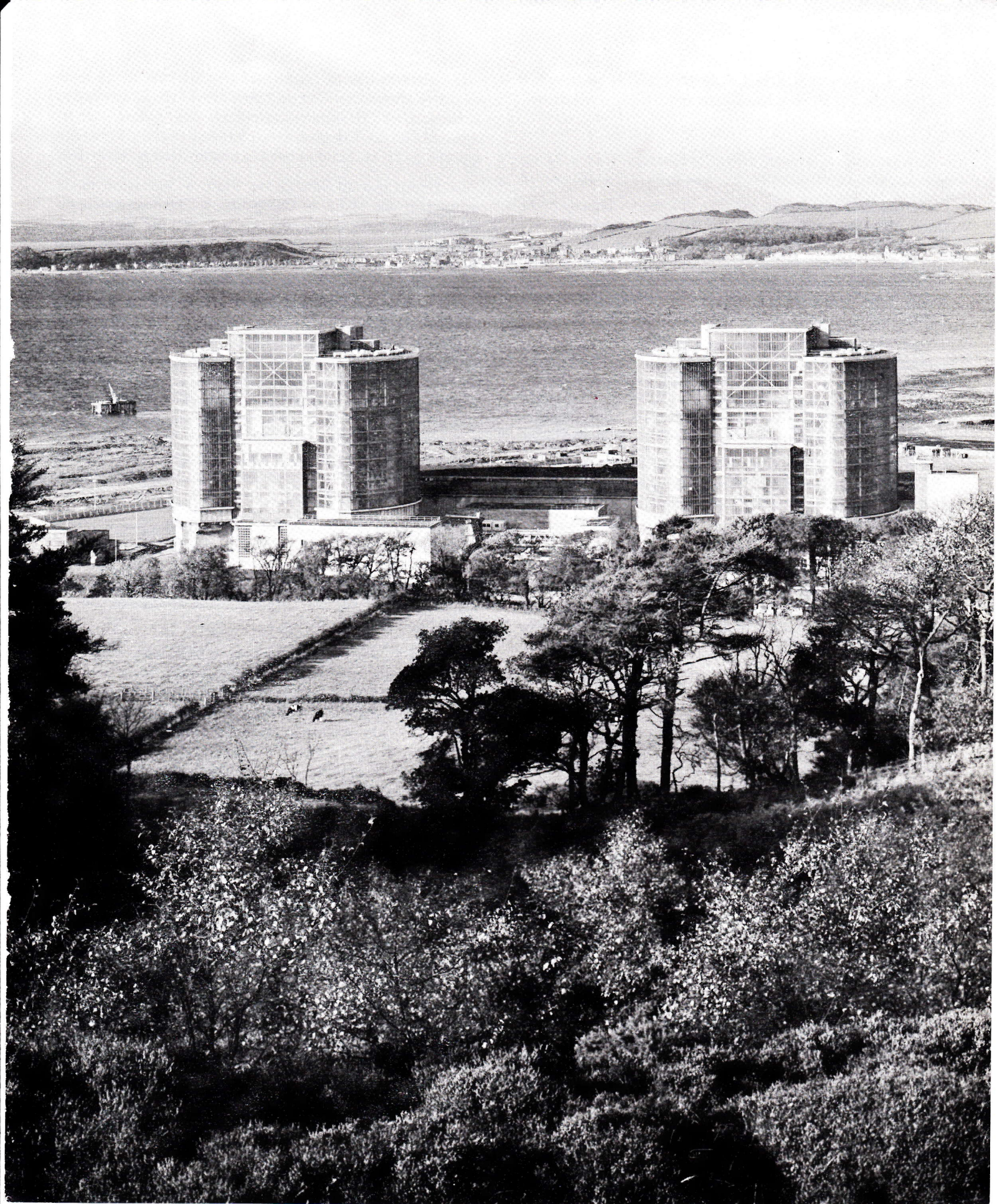
2. Il faudrait ensuite que tous les responsables de décisions, isolés ou intégrés en « systèmes de décisions » (par exemple, une grosse entreprise comportant plusieurs succursales ou un ministère doté de services extérieurs abondants) adhèrent au schéma, soit qu'ils ne considèrent que les objectifs propres et les commandent, soit qu'ils estiment que leurs propres objectifs géographiques sont intégralement pris en compte par le schéma général.

3. Il faudrait enfin que l'avenir vers lequel tend le schéma ne laisse place à aucune incertitude, ni dans la manière dont se dessine l'économie et la société, ni dans le rythme selon lequel le futur se réalise.

Si ces trois conditions étaient réalisées : transparence économique, accord des décideurs, certitudes sur le futur, un schéma serait infaillible (ce qui ne veut pas dire qu'il ne présenterait qu'une seule solution d'aménagement). Ce serait un programme parfaitement articulé d'actions bien choisies en vue d'un certain but. Il ressemblerait à un plan de production d'une entreprise. Il aurait l'apparence d'un « planning » décomposant chacune des tâches élémentaires et les enchaînant l'une à l'autre en vue de passer d'une situation actuelle à une situation future. Il comporterait, en outre, très peu de « liberté » géographique.

Ces conditions limites ne sont évidemment pas — et de loin — réalisées et le schéma général d'aménagement de la France n'est pas le « programme des programmes », c'est-à-dire, l'enchaînement des plans d'opérations de toute nature qui conduisent à réaliser les objectifs visés.

Mais les efforts poursuivis depuis quelques années dans le domaine du calcul économique, les progrès de la concertation, le développement de la prospective tendent à nous rapprocher peu à peu de cette situation limite. Ainsi les recherches de simulation du développement urbain, les



procédures de régionalisation du V^e Plan ou les travaux du "groupe 1985" se situent dans cette triple perspective.

UNE CARTE DE LA FRANCE FUTURE ?

Quelle serait la valeur, dans l'état actuel, d'un schéma géographique qui présenterait une carte de la France Future ?

Ce procédé graphique fait illusion car la précision du tracé recouvre souvent l'incertitude des espérances collectives qui y figurent. On y confond souvent ce qui est, ce qui sera, ce qui doit être et ce qui pourrait être. Rien n'indique que seuls des projets « décidés » y figurent. Et si le document se bornait à représenter les seules « certitudes » pour l'avenir, la carte serait singulièrement pauvre.

Ces schémas ont cependant tenté les hommes des années 1945-1950. Dans certains pays, la méthode fut systématisée sous le nom de "planification physique". Cette voie fut abandonnée en France dans les années 1960 : aux fresques imprécises fut préférée l'action pragmatique visant à s'assurer de la validité des outils existants.

Les équipes du Plan et de la Délégation à l'Aménagement du Territoire qui travaillent au schéma général d'aménagement de la France tiennent compte des expériences passées, de leurs échecs comme des résultats acquis.

Les études du schéma général d'aménagement de la France s'engagent à ce jour selon deux directions étroitement combinées et procédant de conceptions complémentaires : la première conduit à rechercher systématiquement l'amélioration des décisions d'aménagement ; la seconde vise à explorer l'avenir.

LA RECHERCHE SUR LES DÉCISIONS

L'étude du schéma conduit à sélectionner parmi les actions élémentaires ou complexes des collectivités territoriales ou de l'Etat celles qui, de manière manifeste et massive, contribuent à modifier ou à maintenir l'organisation géographique : en matière de politique urbaine, par exemple, on décèlera les « actions-clés », les actions « structurantes », les actions « entraînant » et on délaissera les actions « secondaires » qui « accompagnent » les actions essentielles. Cet effort de repérage et de sélection des décisions se développera au moment même où le contenu et les méthodes de la planification connaîtront une évolution importante : les instruments de planification seront, en effet, modifiés afin de mieux séparer le choix des objectifs de la programmation des moyens à mettre en œuvre et afin d'introduire un supplément de souplesse dans ces programmes.

Cette démarche suppose, pour être efficace, des procédures visant à établir des programmes qui soient à peu

près de même nature, adaptées à chaque collectivité territoriale, à chaque secteur de l'administration. Elle suppose également une détermination précise des actions-clés et la possibilité de dialoguer avec chaque autorité de manière à participer à la définition et à la fixation des actions-clés.

Le Commissariat Général du Plan, à l'occasion de la confection des plans, la Délégation à l'Aménagement du Territoire, soit dans le cadre de la procédure budgétaire, soit au fil des actions régionales, ont adopté cette ligne de conduite qui consiste à s'intéresser de préférence aux actions majeures de l'Etat dans le domaine territorial. Cette pratique peut être encore largement améliorée par une sélection rigoureuse des programmes et leur adaptation raisonnée à la réalité géographique et sociale. Il est également possible de mieux entraîner ceux qui sont responsables de décisions, de les persuader de perfectionner leurs programmes et leur politique. Il est enfin nécessaire de corriger, de simplifier ou d'harmoniser les procédures, de telle sorte que l'efficacité d'ensemble soit meilleure. Il faudra tenir compte des réformes apportées à l'exercice de la concertation, aux structures et aux pouvoirs des régions ou des collectivités locales.

Le schéma général d'aménagement de la France pourra être, dans ces conditions, l'occasion d'une action de pédagogie, tendant à introduire plus d'efficacité dans l'administration. Les textes et cartes du schéma seront à la fois les résultats de cet effort et un instrument supplémentaire de concertation administrative.

La transcription géographique d'une telle recherche peut sembler, à première vue, assez proche des « schémas directeurs » qui nous sont familiers et dont le plus connu est le schéma directeur d'aménagement de la région parisienne, la détermination des actions-clés n'étant pas indépendante de leur projection géographique. Le schéma général d'aménagement en donnera une présentation localisée et s'efforcera de justifier chaque choix de localisation, non seulement par le calcul économique courant (coût et avantage), mais encore par une vision géographique la plus synthétique possible. Le schéma général d'aménagement de la France se traduira donc par un ensemble de cartes de France, à des échelles différentes, sur lesquelles seraient portées des « espérances de localisation » pour les actions élémentaires de l'Etat. Certaines cartes ne feraient apparaître qu'une catégorie d'action ; d'autres cartes, plus synthétiques, mettraient l'accent sur la combinaison dans l'espace d'actions multiples. Mais ces cartes « d'espérances de localisation » prendront, en fait, toute leur valeur si elles sont précédées d'un ensemble de réflexions et d'études en vue de déterminer, d'une part les

« actions-clés » et les « politiques » sectorielles, d'autre part leur agencement, sur certaines parties, jugées essentielles, de l'espace national.

INTERROGER L'AVENIR

Si l'on admet que l'économie française est entrée dans une période d'évolution accélérée, de mutations brusquées, de rythmes contrastés et que ceci crée dans la société entière une inquiétude et une incertitude de l'avenir, alors on est conduit à penser que la présentation de situations probables ou souhaitables perd, pour une part, sa crédibilité. Peut-on tenir une image du futur pour vraisemblable alors que précisément se multiplient les raisons d'incertitude ? Peut-on « participer » à une vision du futur alors que, de plus en plus, on a des raisons de se convaincre qu'un avenir qui aura été fortement pensé et voulu, ne se composera pas pour autant de manière ordonnée, mais au contraire sera marqué par l'événement, la tactique, la conjoncture ?

On est donc tenté de rechercher dans un schéma général d'aménagement de la France un instrument qui permettrait à tout moment non pas de *répondre* de l'avenir, mais de *s'interroger* de manière convenable sur l'avenir.

Réaliser un tel instrument serait une manière de rendre moins mystérieuse la prévision et de se libérer de certains pronostics de caractère pseudo-scientifique. Mais est-ce actuellement possible ?

La réponse est affirmative ; on est en mesure de développer des réflexions sur le futur et d'améliorer les méthodes de prévision. La prévision intuitive, celle qui incite chaque homme à « prendre ses désirs pour des réalités », l'utopie constructive peuvent être revalorisées dans le cadre d'un système informatique. De la même manière, l'exploration probabiliste d'événements ou de situations futures peut être améliorée de manière considérable.

L'utilisation des calculateurs électroniques comme instruments au service de la prospective devrait pouvoir s'expérimenter à cette occasion.

LE « CODE » DES DÉSIRS ET DES RÉALITÉS

Le calculateur électronique est doué d'une grande capacité de mémoire et d'une grande agilité à restituer des souvenirs. Il est donc possible d'y introduire une infinité de « descripteurs » de situations actuelles ou passées : c'est ainsi qu'une banque d'information statistique est capable de contenir des millions de nombres pour décrire une réalité de manière de plus en plus précise (population, activités industrielles, consommations, etc.). On dispose à ce jour d'un très grand nombre de statistiques descriptives de la réalité. Il est également possible d'introduire en mémoire

un ensemble de notions que l'on pourrait appeler des « objectifs » et qui ne sont autres qu'une codification des « désirs » et des prévisions intuitives dont la liste doit être évidemment très ouverte. Il est enfin possible d'introduire un jeu de « contraintes » pour le futur. Ces contraintes sont de divers degrés et de diverses natures. Les unes sont très fortes : par exemple, la tendance des grandes centrales électriques nucléaires de l'an 2000 à être situées sur le littoral maritime, les fleuves ne pouvant suffire à les refroidir ; les autres sont moins rigoureuses et se mesureront en termes de probabilité de contrainte, soit que l'on transpose dans le futur une contrainte constatée dans l'analyse du passé ou du présent, soit que l'on constate, dans l'analyse du présent ou du passé, des corrélations fréquentes entre plusieurs phénomènes. La série des contraintes devra peu à peu s'enrichir à mesure qu'on sera capable de dépouiller et d'interpréter le stock considérable des études portant sur l'aménagement du territoire.

A ce stade, il est possible de se livrer à un ensemble de suppositions sur l'avenir ; ces suppositions se traduisent en descriptions incomplètes de situations futures par une combinaison des descripteurs disponibles et des contraintes inventoriées ou supposées. On n'est cependant pas capable d'introduire directement, sinon à titre « d'hypothèse de contrainte », les désirs et les choix, c'est-à-dire les objectifs d'aménagement. Cette traduction des désirs en contraintes s'effectuera par le moyen de « scénarios ».

LES SCÉNARIOS DE LA VIE FUTURE

C'est un ensemble d'exercices d'imagination et de déductions tendant à analyser les désirs et les intuitions et à les traduire dans le langage informatique des descripteurs. En décrivant une situation future possible, non pas en fonction de ce que l'on souhaite ou de ce que l'on croit vraisemblable, mais en fonction de quelques idées-forces poussées intentionnellement jusqu'à la caricature, on parvient à déformer les tendances constatées en fonction d'un ensemble d'objectifs. La mesure de cette évolution imaginaire permet d'apprécier les objectifs les uns par rapport aux autres.

Trois premiers scénarios sont actuellement mis au point à titre d'essai et se situent dans un avenir lointain : la France dont l'économie industrielle et les établissements humains seraient essentiellement côtiers ; la France dont une grande partie de l'espace rural ne serait plus vouée à la production agricole ; la France de 100 millions d'habitants. Une première analyse conduira à examiner non pas la probabilité, mais la possibilité d'une telle hypothèse. Pour cela on fera jouer dans le même sens une série de facteurs de croissance démographique, on simulera des évé-

nements et on fixera l'échéance de la situation cherchée de telle sorte qu'elle soit la plus rapprochée possible.

Ensuite, il s'agira d'imaginer les principaux effets secondaires de ce phénomène : hypothèses sur la politique du logement et des équipements, sur l'emploi, la productivité, les consommations, les revenus, etc. On s'aventurera également dans l'analyse d'un certain nombre d'effets moins directs (la monnaie, les relations internationales...) et l'on s'efforcera de faire des hypothèses de localisation des populations supplémentaires en tenant compte notamment de quelques facteurs qui commanderaient la localisation : facteurs sociologiques tenant à la localisation constatée des immigrants selon leur provenance ; facteurs écologiques tenant à l'attraction du milieu ; facteurs économiques tenant aux hypothèses que l'on peut faire de la localisation des activités nouvelles, etc.

Cette maquette étant dessinée, on évaluera la signification des contraintes implicites utilisées pour bâtir le scénario. Avec l'ordinateur il serait alors possible de faire varier l'image du futur en fonction des objectifs que l'on se donne, en faisant plus ou moins l'économie de la chaîne des actions, des ensembles de décisions qui y conduisent. Le degré d'indétermination des images projetées ne serait autre que la liberté de choix qui s'attache à la réalisation de chaque objectif.

Cette recherche informatique donnera des résultats d'abord incertains et approximatifs. Puis l'instrument sera progressivement perfectionné à mesure qu'on sera à même de l'appliquer à des matières nouvelles.

POUR UN SCHÉMA DE L'INNOVATION

Ce nouvel instrument aura d'abord une valeur démonstrative et pédagogique de par l'adoption du langage concret des scénarios : il servira au dialogue et ne le limitera pas aux spécialistes. Il aura ensuite une portée technique importante : il aidera à choisir les actions élémentaires et les moments opportuns pour infléchir, conformément aux objectifs recherchés, les tendances constatées. Il permettra de juger les programmes en fonction des objectifs et des situations qui sont supposées en résulter. Il permettra également de multiplier les esquisses à moyen terme et aidera à choisir entre elles. Mais surtout, il saura utiliser les objectifs d'aménagement du territoire comme des instruments des choix, en présentant une vision claire des effets qu'on peut en attendre.

Le schéma général d'aménagement de la France pourra rompre peu à peu avec la vision passive d'une prospective révélée et donnera à la société les propres clés (1) de son

(1) C'est la raison du titre choisi pour ce programme d'étude : SESAME, initiales de « Système d'Etude du Schéma d'Aménagement ».

avenir en lui permettant de s'en servir en temps utile alors que le présent et le futur proche sont déjà prédéterminés. Cette liberté de la construction suppose cependant que la « morale » sociale élargisse le champ de l'intérêt des individus et des groupes au sort des générations suivantes. Elle interdit des « après nous, le déluge ! » ou l'indifférence à l'égard d'une terre dont nous sommes tous comptables.

Le schéma d'aménagement tendra aussi à rompre avec les habitudes d'une « prospective linéaire » où, à l'instar des économistes simplificateurs, le « toutes choses égales par ailleurs » s'étendrait aussi aux techniques et à leur utilisation économique. Il est nécessaire, dans une société de plus en plus rigide quant à ses équipements collectifs, de faire une plus grande place à l'innovation. Cette attitude ne peut se réduire à un « balayage tous azimuts » mais doit faire appel à l'expérimentation — parfois en vraie grandeur — qui permettra à la société de réagir sur les innovations envisagées. Nous ne sommes pas condamnés à tous les progrès : nous avons la possibilité de les choisir. Pour choisir, il faut être lucide. L'exercice de cette lucidité signifie donc une place plus grande à l'expérimentation, où le schéma général d'aménagement apportera une contribution majeure en orientant les choix dans le domaine de l'expérimentation. Il permettra de choisir celles qui auront le plus d'influence sur l'environnement à différentes échelles : territoire, ville, unité d'habitation.

Telles sont les voies de recherche actuellement engagées. Il est trop tôt pour dire quelles seront les plus fructueuses. Il apparaît déjà que, dans cet effort, l'innovation méthodologique devra tenir une place au moins aussi importante que la production de documents élaborés, directement utilisables pour l'action. Dans un monde de plus en plus complexe et évolutif, où les interdépendances se multiplient, la politique d'aménagement du territoire ne peut résulter exclusivement d'efforts discontinus d'études et de programmation, ni d'une mosaïque de décisions particulières prises au coup par coup. Du travail sur le schéma général d'aménagement de la France on peut attendre la définition d'un nouveau style d'aménagement du territoire plus rigoureux et cependant plus souple, plus adapté aux nouvelles structures et aux aléas de la conjoncture.

Dans quelques semaines, les éléments essentiels du dispositif d'élaboration du VI^e Plan seront connus. Il est certain qu'une partie du schéma général d'aménagement de la France y apparaîtra alors de façon plus concrète. Ce ne sera toutefois qu'une étape de la longue démarche qui vient d'être entreprise vers le progrès dans la conception et la réalisation de l'aménagement de la France. G. W.