

OU VA LA PROSPECTIVE FRANÇAISE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE?

Serge ANTOINE, Jacques DURAND et Jérôme MONOD

Le Sésame, ou système d'études du schéma d'aménagement de la France, est un ensemble coordonné d'études visant à préparer les décisions territoriales d'aujourd'hui en référence à des images possibles de la France de 1980, 1990, 2000 et 2020, etc. Il ne s'agit ni de prévision ni de pari sur

un avenir déterminé mais d'une dynamique prospective des 30 ou 40 prochaines années où l'on se réfère en priorité à l'évolution géographique.

Le présent article fait le point des études menées depuis trois ans maintenant.

Le Sésame au service de l'aménagement du territoire

A la fin de l'année 1970, le Sésame a fait franchir au schéma général un pas important ; ses résultats sont sensibles : élaboration d'une image de la France en l'an 2000, réflexions sur des politiques possibles de transformation du monde rural, dossiers sur les prévisions technologiques, étude des relations entre les entreprises et leur environnement, éléments pour un schéma directeur de l'informatique, constitution d'un fichier des aides industrielles.

Par ailleurs, des méthodes nouvelles (scénarios d'aménagement, analyse de systèmes, modèles (1) ont été utilisées et précisées. Il s'agit là d'un important capital d'expérience à la fois pour le développement des recherches prospectives et pour l'élaboration d'une politique territoriale à long terme.

Les progrès réalisés s'appuient naturellement aussi sur l'ensemble des actions et des politiques d'aménagement menées par la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar), ainsi que par d'autres administrations, et tout particulièrement le Commissariat général du Plan. De nombreux organismes publics ou privés, ainsi que les chargés de mission de la Datar et du Plan, d'une manière ou d'une autre, ont participé aux travaux du Sésame et commencé à s'appuyer sur lui. De ce fait, le Sésame a pu couvrir un ensemble d'études et de recherches sur le long terme très diversifié : politiques sectorielles, problèmes urbains, évolution sociale, problèmes de transports, systèmes d'information, etc.

Il convient d'ajouter d'ailleurs qu'il en

est ainsi parce que le Sésame n'est pas un instrument au seul service d'une seule administration, mais plus largement un instrument au service de l'aménagement du territoire au sens large : un système complexe, certes « managé » par la Datar, mais essentiellement utile aux responsables, publics ou privés, nationaux, régionaux ou locaux intéressés par la prospective dans son cadre géographique.

La Datar et les études prospectives

Les études prospectives, en fait, ne représentent que l'un des trois volets d'études entreprises chaque année par la Datar, études correspondant à des besoins distincts et pourtant convergentes.

1) Les études préopérationnelles qui doivent se traduire à très court terme par des décisions d'action ; il en est ainsi essentiellement des études permettant d'orienter des localisations d'industrie en cours de décentralisation ou de promouvoir les meilleures conditions d'installation d'entreprises nouvelles.

2) Des études plus générales sont entreprises par la Datar dès lors que sont soulevés des problèmes de plus grande envergure géographique ou plus complexes quant aux décisions qui pourront en découler pour les départements, les régions ou le Gouvernement.

3) La Datar ne peut se contenter de résoudre au jour le jour les problèmes difficiles qui se présentent à elle. Elle sait que les mesures prises et les politiques adoptées prendront effet non seulement pendant la durée d'un Plan (cinq ans) mais souvent au-delà de ce terme.

Il est apparu indispensable à la Datar d'engager délibérément un ensemble d'études prospectives coordonnées pour élaborer un schéma général d'aménagement de la France.

Quels "décideurs" pour quelles "décisions" ?

La conception du schéma général, on ne saurait s'en étonner, a évolué avec l'expérience et le temps.

Dans sa première phase (2), l'accent principal a été mis sur les problèmes de décision : les circuits, les processus, les modalités, la rationalisation des décisions, l'amélioration des éléments d'information nécessaires aux choix. Les techniques modernes de planification stratégique, de définition des finalités, des objectifs et des moyens, les banques d'information et la modélisation jouèrent, à cet égard, un grand rôle.

De nouvelles idées s'épanouirent au plan des méthodes, cependant que prenait corps l'organisation de recherches sur des systèmes (transports, conversion rurale, réseaux d'information, etc.) plus vastes que ceux jusqu'alors abordés dans le cadre des politiques sectorielles d'aménagement du territoire.

Deux limites imposèrent cependant d'apporter des infléchissements sensibles aux études pour le schéma. D'abord le caractère extraordinairement complexe des « décisions » d'aménagement du territoire et l'impossibilité de les saisir, même au moyen de techniques raffinées et malgré la puissance potentielle des ordinateurs. En fait, il n'est pas possible en l'état actuel de nos connaissances, de synchroniser l'aménagement du territoire en un système total et unique.

Le concept de « décision » était d'ailleurs lui-même en cause : devait-on parler de « circuits de décision », de « sphères de décision », de « structures de décision » ? Où se situaient la « décision » et le « décideur » ?

(1) La rationalisation des choix budgétaires ou Rcb, approche dérivée du Ppbs ou Planing Programming Budgeting System.

(2) Les premiers jalons d'études du schéma général ont été posés au cours du second semestre 1968.

progressivement mises au point pour leurs usines.

Niveau de responsabilité des directeurs régionaux et importance des services qui leur sont dévolus ; organisation des services dans la région de Paris, peuplée à elle seule comme la Belgique ; distinction entre les services centraux — dont les effectifs sont souvent nombreux — et l'état-major, obligatoirement restreint : telles sont quelques-unes des réflexions sur l'organigramme des services qui sont préalables à toute définition d'une politique d'implantation. Le résultat pourrait en être de considérer l'immeuble de bureaux pour ce qu'il est, c'est-à-dire un outil de production, et non plus comme un simple objet de prestige, voire une occasion de spéculation immobilière.

Décentralisation en plusieurs étapes

La politique d'implantation d'activités en province a déjà connu plusieurs étapes. Ce sont les usines qui ont commencé ; et, dans les premières années, la plupart des usines nouvelles se sont établies à une centaine de kilomètres de

Paris, dans les villes de la couronne du bassin parisien les plus proches de la capitale. D'aucuns, à l'époque, allaient disant que cela n'était pas de la « vraie » décentralisation, que celle-ci ne commençait qu'au-delà de l'orbite parisienne. Il s'agissait d'un stade, et sans doute nécessaire.

Les prochaines étapes vont maintenant concerner les bureaux ; il est peu probable qu'elles aient, comme les précédentes, un caractère géographique, et s'expriment en distance depuis Paris. Mais il est encore moins probable que cette politique se poursuive désormais en régime de croisière, sans passer par des stades dont aucun ne sera en lui-même pleinement satisfaisant, mais apportera néanmoins un progrès en soi, et facilitera le passage à un stade ultérieur.

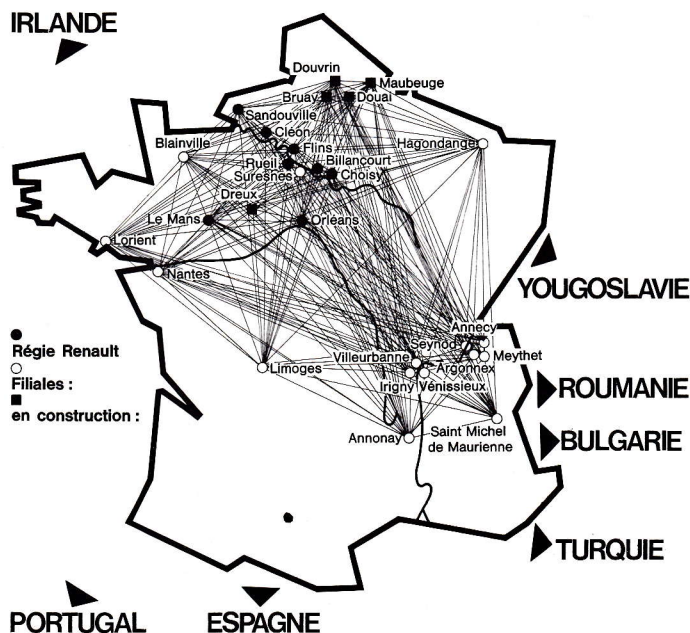
C'est ainsi que l'implantation judicieuse de l'atelier d'exécution le plus banal — que ce soit un atelier d'industrie ou de tertiaire — offre un double intérêt : dans l'immédiat, il crée des emplois ; à terme, il constitue une étape qui rend plus naturelle l'implantation dans la même région d'un autre élément de la même entreprise, plus important ou exerçant plus de responsabilités.

Il est illusoire, dans la généralité des cas, de penser que la « décision » va quitter Paris avant les services d'exécution : d'abord parce que, en l'occurrence, les chefs ne précèdent pas leurs troupes mais auront un jour tendance à les suivre ; ensuite parce que, dans certains cas, Paris même est sur la défensive pour garder en France l'échelon suprême de décision.

Par contre, il n'est pas irréaliste de penser que des échelons de responsabilité croissante pourront progressivement — sur une période de dix ou vingt années — rejoindre les échelons de moindre responsabilité, si ceux-ci ont été implantés de manière à préparer les étapes suivantes.

Dix ou vingt années : ce délai peut paraître bien long, pour une politique d'expansion décentralisée lancée vers 1955. C'est qu'il s'agit d'une œuvre dont il n'est pas exagéré de dire que la mesure de temps est d'ordre historique. Après « l'effort multiséculaire » qui a fait la France centralisée dont nous avons héritée, il n'est pas étonnant qu'un effort de quelques décennies soit indispensable pour donner à notre pays une structure économique et humaine plus équilibrée.

M. P.



Les réseaux de téléinformatique permettent des liaisons rapides entre les centres de production des firmes internationales. Ici les implantations européennes de la Régie Renault.



Serge Antoine [Collège des techniques avancées et de l'aménagement du territoire (Cotat)], Jérôme Monod (Délégué à l'aménagement du territoire) et Jacques Durand (Chargé de mission à la Datar) discutent le rapport « Scénario tendanciel de la France en l'an 2000 ».

Il semble bien que les chercheurs en France comme à l'étranger n'aient pas encore franchi ce cap théorique, ni, a fortiori, le fossé séparant l'approche théorique de la pratique quotidienne de tous ceux qui participent directement ou non à l'élaboration et à la formulation des décisions.

Par ailleurs, c'était là la seconde limite imposée aux orientations premières du Sésame, il fallait que le schéma général tienne compte des décisions réelles des pouvoirs publics, et s'ébauche à travers elles. Il fallait, pour donner corps à ce schéma, en étudier certains des aspects constitutifs : l'action n'attend jamais sa théorie, mieux même, elle contribue à en dégager les éléments.

Il apparut donc nécessaire, dans le courant de l'année 1969 et plus encore en fin de l'année 1970, de rapprocher les travaux du Sésame des besoins de quelques-uns de ses futurs utilisateurs.

Comme on pouvait s'y attendre, ces utilisateurs, en premier lieu les diverses administrations nationales, attendaient surtout de la Datar qu'elle les aide à

introduire dans leurs travaux, souvent de caractère technique, des éléments leur assurant une meilleure prise en compte des problèmes de la géographie socio-économique de l'espace national.

En contrepartie, ce qui importait à la Datar, c'était de pouvoir donner à ces travaux des dimensions « géographiques » leur permettant de devenir des instruments d'une politique d'aménagement du territoire. Il apparaissait alors que l'espace géographique était seul apte à donner une cohérence générale au schéma.

L'élaboration de ces documents présentait au demeurant un double avantage. Il devenait plus aisé de surmonter les conflits Paris-province dans la mesure où ces documents avaient des dimensions nationales plus globales et assuraient une meilleure vision des possibilités qu'offraient les régions et les grandes métropoles dans une politique générale de développement socio-économique.

Pendant toute cette période a prédominé dans le Sésame l'aspect territo-

rial des problèmes traités ; dans ces conditions, les études préparatoires, les réflexions préalables donnaient aux décisions à prendre ou aux décisions prises, un caractère moins formel parce que moins empreint de méthodologie formaliste, un contenu plus réel parce que plus inséré dans un paysage concret.

Pourtant, au cours de cette période se préparait une nouvelle phase des travaux relatifs au schéma général, dont l'importance devait progressivement s'imposer.

Prendre la mesure d'une société en mutation

- En premier lieu, plus les documents d'études se multipliaient et se diversifiaient, plus apparaissait la nécessité de prendre un certain recul, une vue plus globalisante encore des problèmes abordés. Le schéma général de la France ne peut être et ne sera pas une collection

d'archives, ni la superposition de schémas particuliers, ni un ouvrage achevé décrivant la France du futur.

Quel futur d'ailleurs ? L'an 2000 est une convention de langage mais non un horizon-objectif. Chaque problème a ses horizons de certitude, de probabilité, de plausibilité, d'utopie dont le flou progressivement s'accroît avec le temps. Le schéma général doit tenir compte de ces « temps différentiels » qu'introduisent parfois les techniques et le plus souvent les hommes.

Inscrire dans une même carte un schéma des observatoires économiques régionaux à réaliser d'ici 1976, un schéma des liaisons routières couvrant trois ou quatre plans et des schémas d'aires métropolitaines organisant ces espaces à trente ans de distance est un exercice visuel qui ne confère, par lui-même, aucun contenu réel au schéma.

• En second lieu, bien que les hommes, les groupes sociaux, la société française n'aient pas été absents des études menées, ils n'étaient présents que de manière implicite. Pour importantes qu'elles fussent, ces études ne faisaient qu'exceptionnellement référence aux transformations sociales à venir. Elles supposaient plutôt une certaine vision des rapports entre l'homme et la technique, le dirigeant et le dirigé, « l'ordre naturel » des choses et la volonté de changement.

Or, les premiers travaux de prospective sociale, menés à l'initiative de la Datar, par un certain nombre d'équipes universitaires, comme les résultats obtenus par un bureau d'études (3) dans sa construction « d'une image de la France en l'an 2000 » (4), montraient l'importance des groupes sociaux constituant la société dans les mouvements et mutations en cours ou prévisibles, l'intérêt de comprendre leurs comportements, les valeurs qu'ils défendaient, les intérêts qu'ils prenaient en charge, les convergences ou les conflits qu'ils organisaient ou autour desquels ils s'organisaient.

Il devenait chaque jour plus clair que le schéma général n'était ni la rationalisation des procédures de décision, ni celle de l'organisation de l'espace, mais

le moyen pour la société française de prendre en charge, d'une certaine manière, son devenir.

Dès lors, les schémas d'aménagement territoriaux, les politiques à long terme, les choix décisionnels prenaient leur véritable dimension ; ils s'inséraient dans une société en transformation, vivante, quotidienne, à laquelle ils pouvaient donner les moyens de s'orienter en lui montrant des avenir possibles. En même temps, les dessins même partiels, même hypothétiques de ces avenir ne pouvaient pas ne pas avoir à leur tour des conséquences sur les comportements des groupes sociaux.

Une organisation en "groupes ouverts"

Au déploiement de l'imagination et à la prééminence des méthodes de formalisation de style Ppbs existant à l'origine a correspondu une sorte de mobilisation des énergies des techniciens de la planification stratégique et de la Rcb existant dans divers ministères. Les besoins exprimés par les administrations et la Datar de disposer d'éléments figurant certaines formes d'organisation de l'espace se sont traduits au cours de la période suivante par la création de groupes de travail divers, explorant plus précisément les méthodes (prospective géographique, modèles, analyse des systèmes, prévisions technologiques) ou opérant sur des domaines précis (transports, conversion du monde rural, tourisme).

Désormais l'effort d'analyse du contenu du travail déjà effectué et de synthèse des résultats obtenus a conduit naturellement à modifier le dispositif du Sésame. Cette capacité même d'adaptation est d'ailleurs une des expressions de la vitalité du système d'études et l'une des conditions permettant au schéma général de progresser dans son élaboration théorique et pratique.

(3) Omnium Technique d'Aménagement, Otam, filiale de la Société d'Etudes Mathématiques Appliquées.

(4) « Une image de la France en l'an 2000 : scénario de l'inacceptable », paru à la Documentation Française dans la collection « Travaux et Recherches de Prospective » (n° 21).

Plusieurs groupes poursuivent leurs travaux ou les achèvent (tourisme, modèles, conversion rurale) ; d'autres naissent (aménagement du littoral, fonctions internationales de Paris) ; certains ont disparu, non point que leurs travaux aient été abandonnés, mais parce qu'ils sont poursuivis de manière différente : le ministère du développement industriel et scientifique prolonge, en liaison avec la Datar, les études effectuées par le groupe de prévisions technologiques ; la Datar et les Oream conduisent directement l'exploration des scénarios « possibles » ou « contrastés » menée jusqu'alors par le groupe de prospective géographique ; l'analyse des systèmes a désormais trouvé son application dans la plupart des recherches prospectives.

Cependant, il faut à cet ensemble diversifié et coordonné, une sorte d'articulation centrale : c'est le rôle du « groupe d'analyse et de synthèse » récemment créé dont l'activité, est multiple.

C'est ainsi qu'ont été entreprises des études prospectives sur les grandes régions industrielles urbaines, les villes de taille moyenne, les activités de caractère non agricole et non industriel, les rôles et la vocation de Paris, la place de la façade méditerranéenne française dans le bassin méditerranéen, les firmes multinationales, les relations entre les pays industrialisés et les pays en voie de développement, etc.

Il s'agit là d'un vaste effort qui doit être entrepris de manière collective et qui ne peut l'être qu'ainsi. C'est dire combien est important la diffusion et la circulation des informations sur les travaux effectués par les administrations nationales et internationales, les fondations et universités, les départements d'études sur le futur existant dans un nombre chaque jour plus grand d'entreprises privées. Echanger des informations et nouer des relations de travail à tous niveaux sont garants d'une progression rapide du schéma général d'aménagement de la France, rapidité que nécessite celle des transformations que connaît à la fois le monde actuel et notre propre pays.

S. A., J. D. et J. M.