

# Scénarios d'aménagement et politique de transport

A. Plaud \*  
A. Fahri \*\*

Une stratégie géographique d'aménagement du territoire pour un pays (ici la France) doit compter avec l'évolution probable de la technique et avec la politique à suivre dans quelques domaines : les transports sont l'une des clefs. Aussi dès 1967, en France, a-t-on analysé avec attention le lien entre les transports et la politique géographique d'aménagement.

Soulignons d'abord la difficulté d'établir une image de référence à l'horizon 1990. Par son rôle économique et social, par ses effets sur la localisation des activités et de l'habitat, la politique des transports constitue un instrument important de la politique d'aménagement du territoire. Si l'on veut assurer la cohérence des options prises dans le secteur des transports avec les objectifs de l'aménagement du territoire, il est donc essentiel de connaître ces derniers avec une certaine précision. Au niveau des orientations générales, il est admis que, pour la France, les objectifs correspondent aux six actions-clefs suivantes :

- freiner la croissance de la région parisienne,
- favoriser le développement des métropoles d'équilibre,
- créer des pôles de développement intermédiaires autour des villes moyennes,
- assurer un desserrement des activités dans l'espace européen en aidant au développement des régions périphériques (notamment façade atlantique pour la France),
- intégrer des régions encore défavorisées (montagnes, Bretagne, Sud-Ouest),
- assurer la sauvegarde et la mise en valeur de l'environnement.

Le problème se complique lorsque l'on veut préciser ces orientations générales. La tentation est alors grande d'essayer de définir, au préalable, une image de la répartition future des hommes et des activités sur l'ensemble du territoire, en utilisant divers processus d'extrapolation. Cette démarche constitue le parallèle, à l'échelon national, de la méthode adoptée au niveau des agglomérations urbaines où l'on s'appuie sur un schéma préalable d'utilisation des sols afin de déterminer la demande de transport et son évolution, et d'y adapter l'offre de transport.

Cette approche n'est pas sans mérite, mais elle est de portée limitée. En effet, basée sur l'extrapolation plus ou moins corrigée des tendances actuelles, elle n'est adéquate que pour les types de demandes et d'activités ayant une forte inertie et ne connaissant pas de mutation profonde. En particulier, elle ne permet de saisir ni au niveau national, ni au niveau urbain, l'effet en retour des transports sur la localisation des activités. Si cet effet en retour peut être contrôlé au niveau d'une agglomération par un urbanisme volontaire, il n'en est pas de même au niveau national où la politique d'aménagement du territoire reste essentiellement une politique d'incitations.

Plus généralement, la répartition des activités sur le territoire ne peut pas être étroitement contrôlée par les pouvoirs publics dans l'état actuel des choses, mais simplement infléchie. En effet, au-delà des inconnues concernant l'influence en retour des transports sur la répartition des activités, subsistent toutes celles qui sont propres aux décisions de localisation privées. En outre, le cadre dans lequel se situent ces décisions privées ne dépend pas uniquement de l'autorité de l'État ou des autres niveaux de décision politique; les modifications de l'environnement international, comme l'ont illustré récemment les augmentations des prix du pétrole et des matières premières, peuvent changer radicalement les avantages respectifs des diverses régions pour l'implantation des activités. On comprendra alors qu'il ne soit pas possible d'établir dans l'état actuel des choses un schéma général d'aménagement de la France, analogue national d'un SDAU (schéma d'aménagement et d'urbanisme) qui ait le degré de fiabilité requis pour établir une planification fine et complète des transports à l'horizon 1990. Les travaux de la DATAR et du SESAME en matière de prospective se sont d'ailleurs orientés vers l'examen d'une série de problèmes d'importance stratégique à long terme, plutôt que vers l'élaboration d'un schéma global de caractère normatif.

## "Désenclaver" les régions...

En admettant qu'il soit possible de l'établir, un tel schéma ne tiendrait pas suffisamment compte des objectifs de l'aménagement du territoire. En effet, une adaptation trop étroite à la demande exprimée conduit souvent — cela est bien connu — à sous-estimer les besoins de désenclavement, et d'une manière plus générale à négliger les activités qui connaissent de fortes mutations. Or, le territoire français est justement caractérisé depuis une décennie par ses mutations — une industrialisation rapide et inégale et ses conséquences économiques et sociales multiples — qui, si elles sont largement engagées, ne seront pas achevées avant l'horizon 1990.

Au cours de ces mutations, on observe que les transports ont souvent un rôle stratégique dépassant celui d'un simple accompagnement de la localisation des activités. Ceci est évident lorsqu'il s'agit

\* Chargé de mission à la Délégation à l'Aménagement du territoire.

\*\* Chargé de recherches au laboratoire « Conjoncture et Prospective ».

de désenclavement. Mais l'effet structurant du transport est également sensible dans certaines régions, déjà bien reliées à l'ensemble du territoire et qui diversifient leurs services de transport pour attirer à elles des activités de pointe et des emplois qualifiés; à cet égard, l'évolution des transports dans les régions européennes les plus dynamiques est significative.

Les transports peuvent aussi être l'instrument d'une stratégie de répartition spatiale des activités en créant un décalage volontaire de l'offre par rapport à la demande. C'est précisément dans les situations de transitions qu'un tel instrument est le plus efficace.

Il semble donc souhaitable de distinguer, dans les décisions concernant la planification des transports, deux sortes de motivations.

D'une part, les motivations relevant d'une adaptation de l'offre à la demande future établie par extrapolation. Ces motivations sont loïsibles d'examen classiques basés sur le calcul économique dont les résultats peuvent contribuer aux orientations stratégiques ou aider dans le choix de variantes technico-économiques d'investissements en matière de transports. D'autre part, les préoccupations stratégiques sur le plan international comme dans le cadre de l'aménagement régional, c'est-à-dire celles qui traduisent les six objectifs présentés plus haut.

### Scénarios et stratégie des transports

Le lien essentiel entre la planification des transports et l'aménagement du territoire concerne le rôle structurant des investissements de transport selon les diverses zones du territoire et les catégories d'activités : il s'agit aussi bien de la localisation d'activités nouvelles que de la redistribution des activités existantes. Il faut noter, cependant, que les transports constituent moins qu'autrefois le facteur

prépondérant pour la localisation des activités : des études récentes, en France et à l'étranger, ont permis de mettre en évidence la diminution relative de l'influence des coûts de transports sur la localisation industrielle et tertiaire (1).

Certes, cette influence reste prépondérante pour certaines activités au point d'imposer leur localisation (aluminium près des sources d'énergie par exemple), mais la masse et l'importance de ces activités dans la production nationale, notamment du point de vue de la valeur ajoutée a tendance constamment à diminuer. Cette tendance lourde peut connaître des inflexions passagères comme celle qui résultera du renchérissement des prix du pétrole.

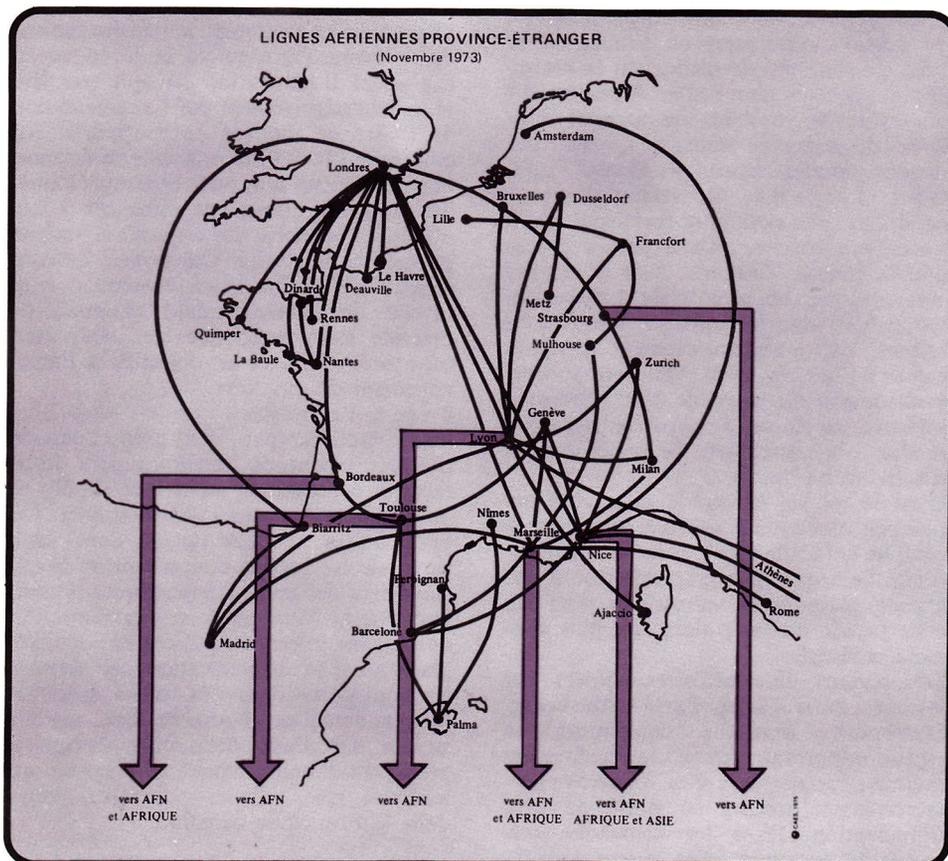
Les facteurs qui jouent un rôle prépondérant concernent de plus en plus la main-d'œuvre - disponibilité, coût, qualification, comportement social. - Malgré l'influence de la crise de l'énergie, en particulier, sur le raffinage et la pétrochimie, il est à prévoir que ces facteurs continueront à jouer un rôle essentiel dans les années qui viennent.

### Trois zones en France

Le jeu de ces facteurs conduit à distinguer dans un territoire comme celui de la France, trois types de zones. Nous trouvons en premier lieu des zones d'innovation (exemple : la région parisienne) caractérisées par des activités industrielles et tertiaires à forte valeur ajoutée, de hauts revenus, un tissu industriel riche et diversifié. Elles concentrent les activités de gestion, de recherche-développement, de production de biens ou de services nouveaux.

Viennent ensuite des zones intermédiaires (exemple : les régions de reconversion,

(1) Voir à ce sujet les « Scénarios européens d'Aménagement du territoire » - Travaux et recherches de prospectives n° 47, et les références qui y sont citées.



comme le Nord), caractérisées par une abondance de main-d'œuvre moyennement qualifiée. Elles reçoivent les premières implantations de production en grande série et les activités de sous-traitance; en France et dans l'étape technologique actuelle, les biens intermédiaires y jouent un grand rôle.

Prenons enfin les zones périphériques (exemple : l'Aquitaine) caractérisées par une main-d'œuvre industrielle abondante mais non qualifiée, issue de secteurs en régression. Elles attirent les industries banalisées qui sont à la recherche de main-d'œuvre ou de terrain à bon marché (industrie de la chaussure) ou cherchent à éviter les contraintes dues à la politique de l'environnement (problèmes posés par les raffineries); elles sont également propices au tourisme grâce à leur situation géographique et leur faible densité de population.

A chacun de ces types de zones on peut associer un ensemble de services de transport qui lui est adapté, et qui finit d'ailleurs par être réalisé, car la demande en est exprimée tôt ou tard. On observe que les zones d'innovation ne sont pas uniquement caractérisées par une desserte interne et externe dense, mais surtout par une diversité de services de transports, offrant une grande souplesse de choix aux agents économiques (entreprises, industries) pour qui elle joue un rôle attractif essentiel.

L'organisation des transports dans les zones intermédiaires diffère, en général, de celles des zones d'innovation non pas par l'existence d'une desserte au niveau régional, interrégional ou international, mais par l'absence de cette diversité et de cette souplesse de choix, qui y seraient superflues. En ce qui concerne les zones périphériques, les grands axes de transport, s'ils existent, correspondent soit à un transit soit à des poches d'activités précises - ports, tourisme... - et la densité du réseau de transport reste en général faible. Les problèmes des zones d'innovation concernent essentiellement la congestion et la diversification; ceux des zones intermédiaires, l'adaptation d'un réseau de transport relativement peu diversifié aux changements d'activité; ceux des zones périphériques, le désenclavement.

Une organisation spatiale de cette nature, accompagnée d'une organisation des transports qui lui est adaptée, se superpose à une organisation préexistante avec laquelle elle a souvent peu de rapports, ce qui ne manque pas de poser de difficiles problèmes de liaison et de transition, surtout en ce qui concerne les transports. Ainsi, bien que l'on juge, en général, souhaitable de désenclaver une région périphérique, un désenclavement trop brutal peut entraîner des difficultés pour les activités existantes, difficultés qui ne seront pas compensées par l'attraction d'activités nouvelles. Il peut en résulter, en définitive, une régression globale de cette région.

Plus généralement, dans une France qui est encore en pleine mutation industrielle, le statut des régions - leur place dans la typologie que nous avons esquissée ci-dessus n'est pas encore déterminé. Les marges de manœuvre ne sont sans doute pas les mêmes pour toutes les régions et l'on peut affirmer que dans certains cas les transports peuvent jouer un rôle qui,

s'il n'est pas déterminant, présente un caractère stratégique fort; à condition que l'on accepte des décalages éventuels entre l'offre et la demande future prévue, décalages qui pourront se traduire soit par des anticipations, soit même par des retards.

### Deux scénarios possibles

On peut esquisser deux types de scénarios en première analyse, fondés sur des images contrastées de la France dans la division internationale du travail.

Le premier situe la France dans le cadre d'une Europe forte et autonome à terme, et prévoit pour elle une place importante dans le domaine des industries de pointe et des activités qui leur sont associées. Ainsi se trouveraient rentabilisés des investissements audacieux que la France a depuis longtemps engagés. La France jouerait d'autre part un rôle politique clef notamment en ce qui concerne les relations avec le Tiers Monde, et mettrait à profit ce rôle pour accroître ses exportations de biens d'équipement et consolider sa position en Europe sur les plans économique et politique.

Le deuxième type de scénario voit au contraire une concentration accrue des industries de pointe aux États-Unis et dans une moindre mesure en Allemagne et au Japon. La France se spécialiserait dans la production des biens intermédiaires, mais se trouverait concurrencée par les nouveaux pays entrant dans ce domaine d'activités. Il est à prévoir qu'une telle évolution amène à terme à une rupture, soit de la construction de l'Europe avec un retour au protectionnisme français, soit de la croissance économique en France avec les conséquences sociales que cela peut comporter.

Sur le plan régional, la Région parisienne reste en tout état de cause une zone d'innovation éventuellement étendue à la Basse-Seine et à une partie du Bassin parisien. Elle se renforce dans le deuxième scénario, où aucune autre zone en France ne se trouve en mesure de réellement la décongestionner. La région Rhône-Alpes connaît une évolution similaire, moins nette dans le cas du deuxième scénario. L'avenir des régions périphériques - Ouest, Sud-Ouest, Languedoc, Roussillon, Corse - ne diffère pas non plus fortement selon les deux scénarios. Mis à part quelques poches comme Toulouse, avec l'industrie aéronautique, ou la côte du Languedoc-Roussillon avec le tourisme, ces régions restent encore essentiellement périphériques à l'horizon 1990. Mais leur sort est évidemment plus enviable dans le premier scénario, en raison d'une décentralisation rendue plus aisée par la concentration d'activités de pointe.

C'est le cas de la façade atlantique qui pourrait alors jouer un rôle équivalent à celui de la façade méditerranéenne aujourd'hui. Le projet d'un grand port ou d'une grande plate-forme industrielle situé sur cette façade pourrait alors être plus aisément envisagé.

Les régions intermédiaires, situées sur les axes Paris - Lille, Paris - Strasbourg, Strasbourg - Marseille constituent un enjeu important. Dans le cadre des premiers scénarios, elles peuvent progressivement accéder au statut de zone d'innovation. Dans les deuxièmes scénarios au contraire, elles restent soit des

régions de reconversion permanente, soit des régions ne réussissant pas à pousser leur décollage industriel au-delà des produits de première transformation. L'éventualité d'une régression n'est sans doute pas exclue. Le contenu futur de la deuxième extension de la zone industrielle de Fos apparaîtra comme un révélateur. Mais quel que soit le sens de cette évolution, ces régions connaîtront de fortes mutations. Il est probable que ces décisions de planification en matière de transports concernant ces régions influenceront très fortement la répartition globale des activités dans leur environnement géographique proche. On peut donc déjà affirmer que les décisions de planification des transports concernant ces régions révèlent une importance stratégique pour l'aménagement du territoire.

Mais il est évident que ces décisions stratégiques en matière de transport ne suffiront pas à déterminer l'avenir de ces régions : elles constituent sans doute des conditions nécessaires, mais non suffisantes. Plus généralement, on ne peut à l'heure actuelle trancher entre les deux types de scénarios esquissés ci-dessus. Aussi, ces décisions stratégiques en matière de transports devront ménager une certaine flexibilité pour s'adapter à d'autres évolutions possibles et éviter les gaspillages.

### L'horizon 1990

On peut, à l'horizon 1990, distinguer deux types de projets d'investissement dans le secteur des transports : ceux qui sont motivés essentiellement par l'adaptation de l'offre à la demande, et les projets motivés par des préoccupations d'aménagement du territoire. Les projets motivés par l'adaptation de l'offre à la demande concernent les zones d'innovation, et en particulier le Bassin parisien et la Région Rhône-Alpes, ou un plan plus global à l'échelle de l'ensemble du territoire. Ces projets peuvent néanmoins avoir un lien direct avec les stratégies de l'aménagement du territoire. Par exemple, la décongestion des zones d'innovation ne doit pas être obtenue exclusivement par l'augmentation de l'offre en matière de transports. Au contraire, l'incitation à la décentralisation doit aussi intervenir, pour éviter que l'amélioration des transports dans ces zones n'aile à l'encontre des objectifs d'aménagement du territoire. Ces projets devront être analysés selon leurs répercussions au niveau du développement régional, de manière à s'assurer que leur réalisation est compatible avec les objectifs de l'aménagement du territoire.

En ce qui concerne les projets essentiellement motivés par des préoccupations d'aménagement du territoire, leur justification économique en termes d'offre et de demande doit aussi être examinée. On peut d'ores et déjà ranger dans cette catégorie les projets concernant le désenclavement des zones périphériques (Ouest, Sud-Ouest, Montagne) et l'amélioration de liaisons internes dans ces régions; s'y place aussi la diversification des services de transports dans les zones intermédiaires actuelles (Nord et Est, régions situées sur l'axe Strasbourg-Marseille), préparant éventuellement ces régions au nouveau rôle qu'elles pourraient jouer dans la France de demain.