

L'Ile-de-France dans son environnement territorial national et européen : un positionnement à réinventer - 1

Comment évolue la situation de l'Ile-de-France au sein de l'espace national, européen, mondial ? Les mouvements profonds de recomposition des territoires amènent à se poser la question et à nuancer la position traditionnellement forte de la région capitale. C'est l'objet de cette première note, complétée par une seconde qui présentera les enjeux d'une stratégie renouvelée de «positionnement» actif de l'Ile-de-France au sein de son territoire le plus large.

La création d'une région métropolitaine mondiale

Une géographie héritée de l'histoire...

Le développement de l'Ile-de-France s'inscrit depuis plus d'un millénaire dans un cadre géographique particulier. Fernand Braudel¹ a montré comment, dès le septième siècle, l'apparition de la charrue à roue a attiré une population importante sur les terres fertiles du Bassin parisien, berceau d'un royaume en gestation qui attendra le tournant du millénaire pour choisir définitivement Paris comme siège de son administration. Depuis lors, s'est progressivement constitué un vaste espace caractérisé par :

- une organisation hiérarchique des territoires en «cercles concentriques» (le Bassin parisien).
- une position dominante de Paris, passage quasi obligé dans les relations (politiques, économiques et culturelles) des provinces et plus tard des colonies entre elles comme avec le reste du monde,
- une distinction entre d'une part, les relations internes à ces cercles concentriques, dans lesquelles tendent à prévaloir la complémentarité et la solidarité et, d'autre part, les relations entre chacun de ces cercles et son environnement, dans lesquelles dominent plutôt la concurrence et souvent l'hostilité. Ainsi, le Bassin parisien s'est construit, au sein de l'espace national, comme un espace de relations privilégiées, concrétisé notamment par le regroupement des «Cinq grosses fermes» en 1598 (suppression des droits de douane internes et unification des droits de douane avec les autres provinces, «réputées étrangères» jusqu'en 1789).

... mais en pleine évolution

Depuis plusieurs décennies, des mouvements profonds, souvent combinés, tendent à modifier ce cadre géographique :

- la métropolisation, entendue non pas tant comme la poursuite de la croissance des agglomérations de tous rangs que comme l'accélération de la concentration, dans certaines d'entre elles, des populations, des pouvoirs, des savoirs, des activités et des richesses, sous l'effet d'une sélection plus radicale des lieux par les organisations, les entreprises et les individus,
- la transnationalisation, caractérisée par le développement d'échanges directs (économiques, technologiques, scientifiques, culturels, médiatiques et politiques) entre ces métropoles, qui s'affirment de plus en plus autonomes vis-à-vis des pouvoirs nationaux et des villes-capitales (lignes aériennes directes, réseaux de villes, coopération décentralisée, ...),
- l'émergence d'aires supranationales d'échanges et de coopération (Union européenne, Accord de libre échange nord-américain, Association des nations du Sud-Est asiatique, ...),
- la redéfinition de la distance géographique (diminution des coûts et des temps de transports des biens et des personnes, accélération de la circulation de l'information, estompage des frontières politiques, culturelles et linguistiques...) entraînant bien souvent des distorsions et des discontinuités au sein des territoires ainsi que de nouvelles concurrences entre territoires.

(1) BRAUDEL Fernand, «L'identité de la France», tome 1 «Espace et Histoire», Artaud, 1986.

L'Ile-de-France dans son environnement territorial national et européen : un positionnement à réinventer

Ces mouvements affectent, sans toutefois les remettre radicalement en cause, les relations traditionnelles qu'entretiennent les grandes métropoles et :

- d'une part leur espace régional (marché d'emploi et marché de distribution),
- d'autre part leur espace national, (champ privilégié de relations politiques, culturelles et linguistiques).

Ces mouvements de recomposition tendent à s'accélérer et dessinent un nouveau cadre géographique caractérisé par :

- la position décisive de quelques grandes métropoles «globales»², véritables «villes acteurs»³ capables d'avoir une influence décisionnelle sur les échanges mondiaux, par opposition aux «villes-espaces» dominées par ces échanges,
- la structure de plus en plus réticulaire et de moins en moins centralisée des territoires,
- l'imbrication croissante de ces territoires et surtout la superposition en leur sein, à toutes les échelles géographiques, de relations contradictoires de coopération et de concurrence.

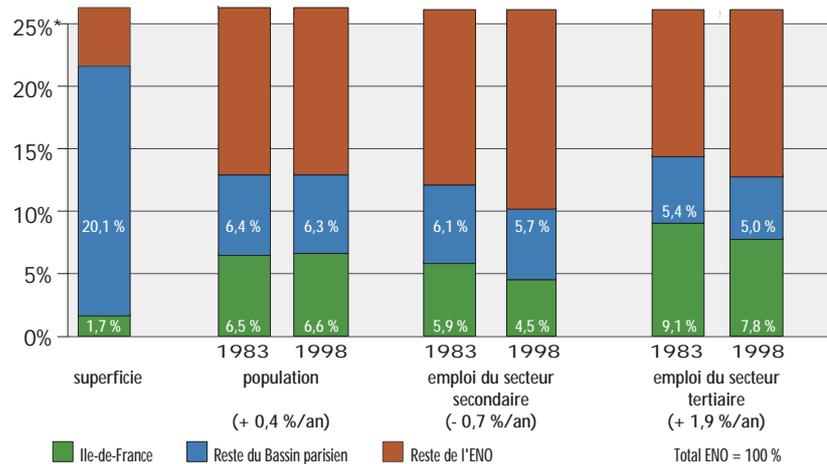
Une vocation mondiale à réaffirmer

Dans ce nouveau cadre, la position traditionnellement forte de Paris et de l'Ile-de-France se trouve fragilisée.

En effet, la place de l'Ile-de-France au sein de l'espace national marque des signes d'affaiblissement dans de nombreux domaines (emploi, production, brevets, ...) — plutôt au profit des anciennes «métropoles d'équilibre» (Nantes, Toulouse, Lyon, ...) que du cercle des «villes cathédrales» du Bassin parisien (Reims, Rouen, Orléans, Amiens, ...). Ainsi, la diminution marquée de la part de la région dans l'emploi national tertiaire et surtout industriel entre 1983 et 1998 s'accompagne d'un recul similaire de l'ensemble du Bassin parisien.

D'autre part, l'Ile-de-France semble insuffisamment tirer profit de la

Évolution du poids relatif de l'Ile-de-France et du reste du Bassin parisien dans l'ENO



Source : EUROSTAT-REGIO, 2001

Europe du Nord-Ouest = découpage utilisé par l'Union européenne - Bassin Parisien = régions Bourgogne, Centre, Champagne-Ardenne, Ile-de-France, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Picardie.

«nouvelle donne» que constituent, à l'évidence, l'approfondissement et l'élargissement en cours de l'espace européen. En effet, tandis que Londres profite de son intégration croissante au «continent» (par le tunnel sous la Manche, la diffusion internationale accrue de la langue anglaise, et bientôt l'entrée dans la zone euro) pour capter compétences humaines et flux financiers, que Berlin redevient capitale nationale et redécouvre sa vocation de charnière entre arc rhénan et territoires d'Europe centrale et orientale, Paris peine à faire valoir ses atouts propres (concentration de fonctions supérieures, efficacité des systèmes de transports, qualité de l'environnement et des paysages, ...) et à jouer de sa position intermédiaire entre arc rhénan et Europe du sud-ouest :

- face à la région métropolitaine «mondiale» de Londres et peut-être demain à celle de Berlin ;
- et face à d'autres métropoles européennes (Francfort, Amsterdam, ...)⁴.

Dès lors, il apparaît indispensable que l'Ile-de-France se situe au sein de son environnement large et réaffirme sa vocation de région métropolitaine mondiale. Il est également nécessaire de préciser dans quelle mesure et selon quelles

modalités (cadre de débat, cadre de mise en œuvre, moyens financiers) l'Ile-de-France devrait :

- envisager avec les régions environnantes un nouveau type de relations, fondées moins sur une illusoire «autonomie» que sur des synergies concrètes entre des territoires dont les atouts spécifiques seraient reconnus et valorisés au bénéfice du développement durable (c'est-à-dire économiquement performant, socialement équitable, économe en ressources naturelles et respectueux des paysages) d'un vaste ensemble interrégional ;
- s'inscrire, au-delà de ce premier cercle de relative proximité, comme chef de file de réseaux urbains européens spécialisés, à géométrie variable, associant des métropoles de diverse importance — alliances suggérées notamment par l'expérience prometteuse d'Euronext, réseau des places boursières de Paris, Bruxelles, Amsterdam et Lisbonne.

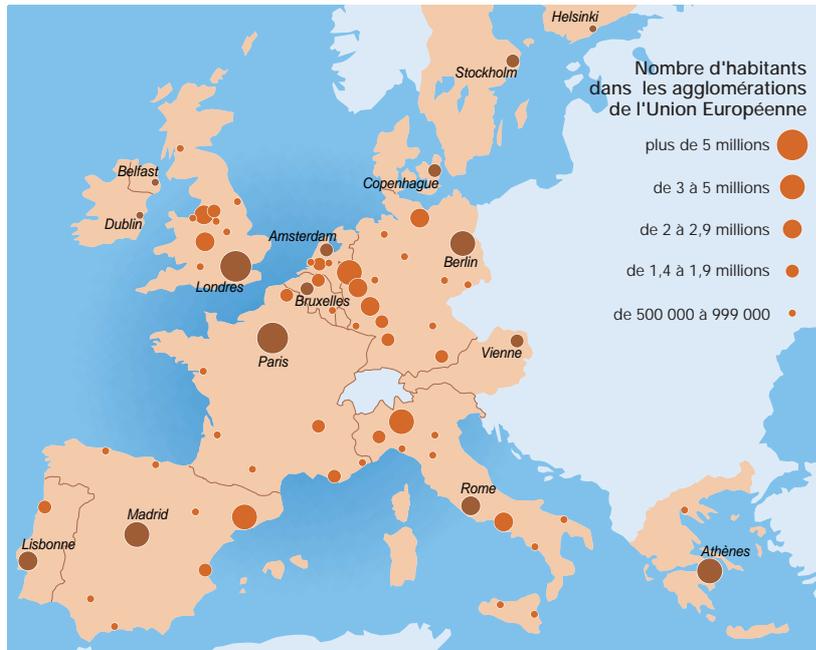
(2) voir notamment SASSEN Saskia, «The Global City : New York, London, Tokyo», Princeton University Press, 1991.

(3) voir notamment SOLDATOS Panayotis, «La nouvelle génération de villes internationales», IEVI, 1989.

(4) voir projet européen GEMACA.

L'Ile-de-France dans
 son environnement territorial national et
 européen :
 un positionnement à réinventer

Agglomération européenne de 500 000 habitants et plus



L'Ile-de-France, une région métropolitaine aujourd'hui plus «actrice» de son destin ?

Une tradition d'intervention étatique

Depuis un demi-siècle, les relations entre l'Ile-de-France et son environnement territorial se sont inscrites dans la droite ligne d'une tradition d'intervention forte de l'Etat :

- au titre de ses compétences en matière d'aménagement du territoire national (y compris dans les villes nouvelles),
- mais aussi au titre de ses prérogatives particulières en matière d'organisation interne de l'espace régional (planification régionale, aménagement urbain, intervention foncière, transports collectifs, ...), même après les lois de décentralisation de 1982.

Au cours de cette période, l'intervention parallèle de l'Etat à des échelles territoriales diverses et sur des pro-

blématiques différentes a engendré une certaine confusion :

- d'une part, parce que les stratégies menées à des échelles multiples en réponse à des enjeux distincts (planification spatiale de l'Ile-de-France, aménagement du territoire national) ont été insuffisamment différenciées et coordonnées. Ainsi, au cours de la décennie 1965-75, les concepts de «villes nouvelles» en région parisienne, de «métropoles d'équilibre» dans les régions périphériques de l'hexagone, et enfin de «zones d'appui» au sein du Bassin parisien ont été successivement utilisés, sans que soient suffisamment précisés les échanges, les complémentarités et les concurrences possibles entre ces divers cercles concentriques (par exemple, entre les villes nouvelles et les villes du Bassin parisien).
- d'autre part, parce que les outils utilisés ont parfois servi indistinctement des stratégies pourtant différentes — par leur échelle territoriale et surtout par le degré de légitimité de l'Etat dans les problématiques concernées. Ainsi, la

procédure d'agrément, instituée en 1955 pour orienter l'implantation des entreprises vers la province (problématique d'aménagement du territoire), a progressivement servi à orienter le développement économique vers les villes nouvelles puis vers l'est de l'Ile-de-France (problématique de planification régionale) et bientôt à réguler le développement urbain (bureaux et logements) dans l'ouest parisien et vingt-quatre communes des Hauts-de-Seine (problématique de mixité urbaine).

Par ailleurs, l'intervention de l'Etat a longtemps été fondée, notamment au cours des «Trente Glorieuses», sur une conception essentiellement redistributive de la planification régionale et de l'aménagement du territoire national : réorienter au profit de la «périphérie» une croissance de la population et surtout de l'emploi considérée implicitement comme pérenne et comme «centripète».

SDRIF et Charte du Bassin parisien (1994) : une amorce de changement

Par rapport aux documents qui l'ont précédé, le SDRIF de 1994 présente une réelle originalité par sa volonté d'articuler aménagement du territoire national et planification régionale : son élaboration, lancée en 1989, a été parallèle à la préparation de la Charte du Bassin parisien, initiée en 1990 et signée en 1994 par l'Etat et les huit régions concernées, quelque trois semaines avant l'approbation définitive du SDRIF. Ainsi, le SDRIF emprunte certains éléments d'enjeux à la Charte du Bassin parisien, avec également l'année 2015 pour horizon : «Le danger existe pour l'Ile-de-France de passer à côté de l'Europe si elle ne joue pas, avec le Bassin parisien, de tout son poids pour que les échanges qui se mettent en place ne puissent éviter la force de son attraction»⁵.

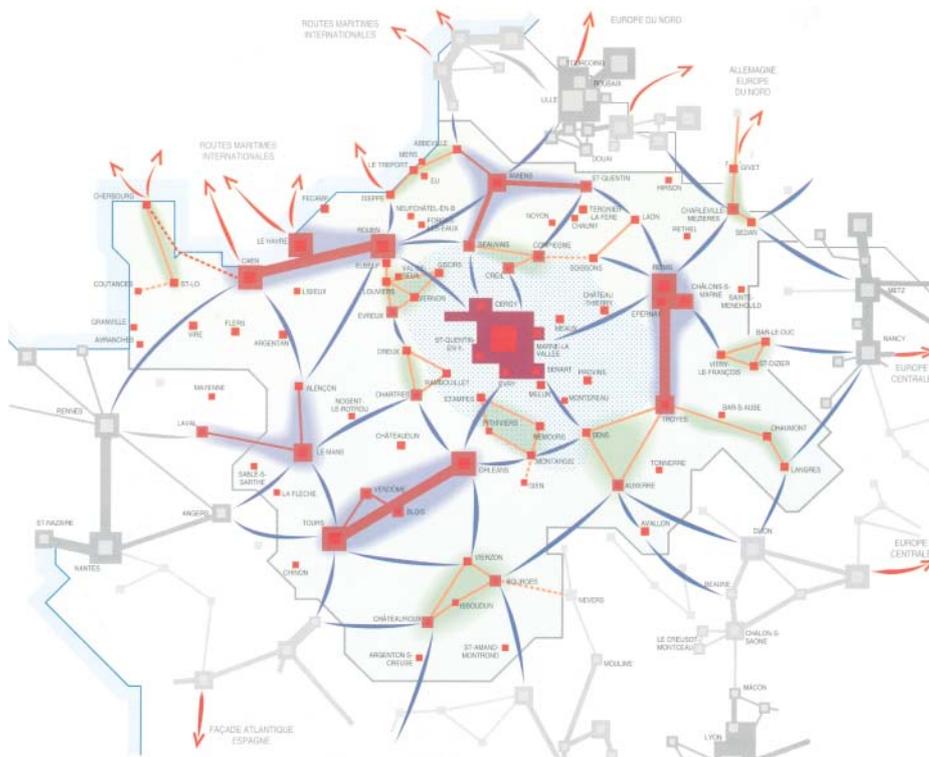
(5) voir SDRIF, 1994, p. 7 à 11.

L'Ile-de-France dans son environnement territorial national et européen : un positionnement à réinventer

Il en reprend également quelques orientations concrètes, notamment la réalisation de nouvelles infrastructures routières et ferroviaires grâce auxquelles «les villes comme le Havre, Rouen, Amiens, Reims, Troyes, Orléans, Tours, Le Mans ou Caen se trouvent rapidement reliées non seulement à Paris mais aussi aux différents sites franciliens d'envergure européenne que sont Roissy, Marne-la-Vallée, Massy-Saclay-Orly et La Défense».

Toutefois, comme les documents qui l'ont précédé, le SDRIF de 1994 peine à donner un contenu concret à l'articulation souhaitée entre planification régionale et aménagement du territoire. Les apports mutuels de l'Ile-de-France et des autres régions du Bassin parisien ne sont évoqués qu'en termes quantitatifs : «l'Ile-de-France et le Bassin parisien constituent un ensemble de 20 millions d'habitants disposant d'éléments forts de compétitivité et d'attractivité». Les rôles respectifs des «villes-cathédrales», des villes nouvelles, des «centres d'envergure européenne» (Roissy, Massy-Saclay, ...), mais aussi des villes «traits d'union» (Dourdan, Provins, ...) et «pôles régionaux» (Mantes, Meaux, ...) ne sont pas précisés. Des questions devenues cruciales depuis, comme la desserte terrestre du projet Port 2000 au Havre ou la prise en compte de l'explosion du trafic aéroportuaire du Bassin parisien, ne sont pas abordées. Plus fondamentalement, l'organisation générale du «système Bassin parisien» demeure floue, puisque le SDRIF, fidèle en cela à la très consensuelle Charte du Bassin parisien, ne tranche

Systèmes urbains et territoires dans la charte du Bassin parisien



pas explicitement entre les deux scénarios (alternatifs au scénario «tendancier») évoqués en 1992 par le Livre blanc du Bassin parisien :

- le «scénario multipolaire centralisé», dans lequel l'Ile-de-France demeure le centre de l'organisation du Bassin parisien,
- le «scénario métropolitain maillé», dans lequel les villes du Bassin parisien sont censées «atteindre une plus grande autonomie vis-à-vis de la capitale, et donc accéder au rang de "métropoles européennes"».

Toutefois, les premières réalisations des orientations de la Charte au travers du premier Contrat de plan

interrégional du Bassin parisien (1994-1999) semblent servir le second scénario, notamment par l'amélioration rapide des relations tangentielles au sein du Bassin parisien — mais sans impact manifeste sur l'émergence de véritables «réseaux de villes», encore en mal de contenu concret et opérationnel. Parallèlement, l'amélioration rapide des relations TGV entre l'Ile-de-France et les métropoles hors Bassin parisien (Lille, Rennes, Nantes) tend à éloigner l'Île-de-France des «villes-cathédrales» (Amiens, Rouen, Orléans, ...) à l'exception notable du Mans.