

schéma
général
d'aménagement
de la France

régions urbaines

régions de villes

TRAVAUX ET RECHERCHES DE PROSPECTIVE

schéma
général
d'aménagement
de la France

régions urbaines
régions de villes

Avant-propos

Les travaux que nous publions ici s'inscrivent dans une réflexion générale poursuivie par le SESAME, en relation avec la politique mise en œuvre par la Délégation à l'Aménagement du Territoire. Ils trouvent donc leur raison d'être à la fois dans les actions d'aménagement concrètes menées par la Délégation à l'Aménagement du Territoire et dans la dynamique propre de la recherche théorique.

Des métropoles d'équilibres à la « région urbaine »

La prééminence de Paris et de la Région parisienne sur le reste de la France a constitué l'une des préoccupations principales en matière d'aménagement du territoire depuis la seconde guerre mondiale et a suscité une politique née de la volonté « d'harmoniser » le développement spatial de la France.

Afin de contrebalancer l'influence écrasante de Paris, le gouvernement a décidé, en 1964, de promouvoir le développement de huit métropoles dites métropoles d'équilibre. Il s'agissait dans un premier temps de reproduire, à l'échelle régionale, l'organisation hiérarchique nationale. En créant en province les conditions qui paraissaient accompagner le dynamisme de la capitale (liaisons aériennes et routières, créations industrielles, expansion de l'urbanisme), les pouvoirs publics espéraient que de nouveaux dynamismes locaux apparaîtraient, que la concentration s'infléchirait et que les régions trouveraient ainsi les moyens de se développer de manière plus autonome, moins disparate.

Cependant, en France, comme dans ces autres sociétés industrielles, le processus d'urbanisation a pris une telle ampleur qu'une stratégie urbaine basée uniquement sur quelques grandes villes ne pouvait suffire à organiser l'ensemble de la structuration urbaine en France. L'exemple de la région Nord est à cet égard frappant. Dotée d'un tissu urbain particulièrement dense de villes moyennes, et de petites villes autour du pôle urbano-industriel Lille-Roubaix-Tourcoing, il s'est avéré impossible de dissocier l'avenir de l'un sans la prise en compte de la totalité de l'organisation urbaine de la région (l'OREAM (1) fut donc OREAM Nord et non OREAM Lille-Roubaix-Tourcoing).

(1) OREAM : Organisme d'études d'aménagement de l'aire métropolitaine.

C'est pourquoi, après avoir développé la politique des métropoles d'équilibre, après avoir perçu l'importance des villes moyennes, grâce aux premières études lancées en 1970 sur la définition de l'organisation urbaine française. les pouvoirs publics, responsables économiques, organisations régionales et locales se sont intéressés au développement de celles-ci.

Mais le seul destin des villes ne suffit plus pour appréhender la dynamique urbaine et l'organisation de l'espace. Il faut d'une part prendre en compte les interactions entre villes elles-mêmes (en l'occurrence entre métropoles d'équilibre et villes moyennes) inscrites dans un environnement plus large, l'aire métropolitaine ou la région. D'autre part, il est nécessaire de faire intervenir dans l'étude de la structuration de l'espace des facteurs économiques et sociaux qui lui sont liés et déterminer leur évolution et donc leur possibilité d'influencer à long terme l'organisation spatiale du territoire.

C'est l'ensemble de ces préoccupations qui a présidé au lancement d'études exploratoires, confiées à deux bureaux d'études, le CERAU (1) et l'OTAM (2), et destinées à mieux appréhender ce qu'on désignait alors sous le terme de « région urbaine » : une organisation de l'espace née des nouvelles formes de relations économiques et sociales qui, au sein d'une même région, régissent les rapports entre les différents pôles urbains, entre l'urbain et le non-urbain, les résultats de la recherche devant permettre de mettre en œuvre des politiques urbaines en réponse au développement de la société française.

Le CERAU définissait sa problématique comme une démarche ouverte, exploratoire sur le « gouvernement des régions urbaines ». Pour cela, il orientait ses travaux sur le coût et les modes de financement des nouvelles institutions et des grands équipements ainsi que sur les problèmes du commerce et plus particulièrement celui des grandes surfaces.

L'OTAM, au contraire, tentait davantage une définition du concept « région urbaine ». Sur la base d'une observation du phénomène, il se proposait de construire un modèle théorique qui serait confronté à la réalité de certaines régions fortement urbanisées (Randstat hollandaise, Ruhr, mais aussi la Région parisienne et la région Rhône-Alpes).

Volonté et réalité des « régions urbaines »

Au terme de ces études exploratoires, les équipes en concurrence développaient des approches sensiblement divergentes et pourtant, de l'avis du groupe pilote, largement complémentaires. Dès lors, la mise en concurrence s'est avérée inutile et chaque équipe a pu poursuivre dans sa voie. Il n'est pas indifférent d'insister sur la dynamique ainsi créée.

La projection volontaire du CERAU principalement préoccupé à cette étape de la recherche par « le gouvernement des régions urbaines » rejoint l'analyse de l'OTAM qui, à partir du réel, vise à construire des avenir possibles. Pour le CERAU, la « région urbaine » est une volonté : il faut donc analyser les conditions de sa réalisation — et en tirer un guide pour l'action. Pour l'OTAM, la question était : fondamentalement quels peuvent être et quels sont les facteurs déterminants qui font qu'il y a apparition d'une nouvelle organisation de l'espace dite région urbaine ?

(1) CERAU : Centre d'Etudes et de Recherches sur l'Aménagement Urbain.

(2) OTAM : Omnium Technique d'AMénagement.

La complémentarité repose en fait sur une même constatation : à ces approches différentes, une même réponse s'offre : l'analyse du réel et de ses développements possibles. Les études de ces deux équipes que nous publions ici sont une première démarche en ce sens.

Pourtant, un choix s'imposait alors entre la demande opérationnelle et la recherche.

Comme nous l'avons vu, c'est à partir de l'action volontaire, de la pratique de l'organisation des métropoles d'équilibre que s'est posée la question à l'origine des réflexions sur les « régions urbaines ». Or, il s'avère, quelle que soit l'approche, que les résultats ne peuvent être immédiats et encore moins rapidement applicables dans l'action quotidienne.

S'agit-il pour autant d'une recherche vague sans terme prévisible ? Les études de reconnaissance permettent de trancher : il n'y a pas en France de « région urbaine » au sens couramment accepté de ce terme. Il y a non seulement volonté incontestable de mettre au point une nouvelle organisation de l'espace mais aussi prémisses d'une telle organisation.

Dès lors, la poursuite de l'étude est pleinement justifiée et se trouve réorientée. On recherchera certes les conditions d'apparition d'éventuelles « régions urbaines », mais compte tenu des particularités de l'urbanisation française, la recherche sera élargie à toutes les formes possibles d'organisation de l'espace. Cette réorientation pose un nouveau problème : l'insuffisance des outils théoriques par rapport à la réalité française.

De la « région urbaine » à la « région de villes »

Il est inutile de revenir sur le concept d'agglomération utilisé en France comme dans tous les pays industrialisés. Nous rappellerons par contre ceux, désormais « classiques », de conurbation et de mégalopole afin de mieux faire ressortir leurs limites ou leur inadaptation à l'organisation urbaine de la France.

La conurbation se définit comme un rassemblement de communes (ou villes-satellites) autour d'un ou plusieurs pôles. Dès que dans un tissu urbain donné existent différents pôles autour desquels s'agglomèrent des communes, on peut parler de conurbation. La commune ou ville-satellite perd peu à peu de son caractère spécifique pour devenir une banlieue ou un quartier de la ville voisine (ceci se faisant généralement par absorption administrative). Ce type de regroupement se retrouve en Angleterre : conurbation de Manchester, en Italie : conurbation de Milan. En France, il n'en existe qu'un exemple, celui de Lille-Roubaix-Tourcoing, mais nous l'avons déjà vu, cette conurbation relève d'une organisation beaucoup plus large et plus complexe de l'espace.

J. Gottmann, dans sa description de la région Nord-Est des U.S.A., a dégagé le concept de mégalopole. Il s'agit là d'une région de dimension extrême où se trouve concentrée une forte population (dont la densité est relativement élevée en chaque point), très urbanisée, où l'espace rural existant est intégré à l'espace urbain, faisant ainsi disparaître « la vieille distinction entre ville et campagne » et marquée par la concentration des pouvoirs et des services. Si, comme le souligne J. Gottmann, « on peut comparer le développement de la mégalopole (américaine) à ce qui s'est passé depuis le début de ce siècle dans les parties du Nord de l'Europe les plus urbanisées et les plus peuplées : en Angleterre, autour de Londres et dans les Midlands, en Hollande

et au centre de la Belgique, en France dans la région parisienne et dans le bassin industriel de la Ruhr en Allemagne », on doit tenir compte des différences prouvant qu'une telle organisation n'est pas possible sur le continent européen.

« En effet », ajoute J. Gottmann, « chacune de ces régions (européennes) est beaucoup plus petite, la densité de la population y est plus grande que dans la mégapole américaine, chacune d'entre elles est aussi plus limitée à cause de l'étroitesse de leur économie nationale. De plus, les régions européennes risquent de se trouver confrontées à un grave problème : celui de la rareté de l'espace, problème beaucoup moins aigu pour la mégapole américaine qui comprend d'immenses secteurs urbanisés à construire, mais au sein de laquelle il reste néanmoins une quantité d'espace moins occupé où elle pourra s'étendre ».

Qu'en est-il du cas de la France ? Nous avons déjà souligné la prédominance de Paris et de la région parisienne (centre de commandement politique, économique, administratif, mais aussi industriel) sur le reste du territoire français. Point de convergence des transports, des hommes et des marchandises, centre du système d'information, centre culturel. Paris exerce son influence sur l'ensemble de la vie française. Bien que son rythme de croissance se soit quelque peu ralenti au cours des dernières décennies, cela ne modifie en rien son rôle de commandement et de décision.

Il existe cependant en dehors de la région parisienne, un certain nombre de zones fortement urbanisées qui ont une fonction importante dans l'organisation de l'espace français : d'un part les grandes régions urbano-industrielles qui sont le résultat de la concentration à la fois urbaine, technique et économique de l'époque de la révolution industrielle ; d'autre part, des zones d'urbanisation dense plus anciennes qui peuvent avoir un rôle important à jouer dans l'avenir. Ces grands ensembles urbains présentent des relations de commandement et de dépendance qui ne s'exercent pas de façon hiérarchique, mais dans des conditions complexes de domination différenciée (par exemple le rôle de Paris et de la Région parisienne sur les régions urbano-industrielles et le rôle de commandement de Paris, lui-même zone urbano-industrielle, sur les zones d'urbanisation ancienne).

Comme on le voit, l'organisation urbaine française ne peut utiliser le concept de conurbation trop partiel, ni celui de mégapole inadéquat.

C'est cette inadéquation des concepts classiques, qui a poussé à la recherche de nouveaux concepts plus appropriés à la description de l'organisation de l'espace français.

Nous pouvons schématiser la démarche suivie :

— Les métropoles d'équilibre ne recouvrent pas totalement l'avenir des concentrations urbaines en France.

— Il est nécessaire d'étudier un niveau supérieur d'organisation : la région urbaine, telle qu'elle apparaît en Hollande (Randstat) ou en Allemagne (Ruhr).

— La région urbaine de type hollandais ou allemand n'existe pas en France, pas plus que la mégapole ou la conurbation, mais il peut apparaître parmi d'autres formes d'organisation urbaine, une région urbaine « à la française ».

— Nous appellerons « région de villes » l'ensemble des formes possibles d'organisation urbaine de niveau supérieur, y compris la région urbaine.

Des études DATAR à l'appel d'offres : DGRST

Il est inutile de présenter ici le contenu des études OTAM et CERAU qui forment l'essentiel de cette publication. Nous signalerons simplement qu'elles constituent de fait une étape intermédiaire dans la dynamique de recherche en même temps que le terme de l'intervention de la DATAR en ce domaine. Ceci ne veut pas dire que l'Aménagement du Territoire se désintéresse des résultats de cet axe de recherche, mais que la poursuite des travaux implique une recherche approfondie qui est de la responsabilité de l'action concertée « Recherche urbaine » mise en œuvre conjointement par la DGRST et le MATÉLT. Il a donc semblé judicieux que cette approche vienne enrichir et s'enrichir au contact des autres orientations de la recherche dans ce secteur.

Nous insisterons sur le contenu des projets de recherche retenus (ces textes sont publiés en annexe). C'est en effet de leurs orientations que dépend en grande partie l'avenir de la réflexion dans ce domaine.

La Délégation Générale à la Recherche Scientifique et Technique (DGRST) a décidé d'intégrer à son « action concertée de recherche urbaine » le thème des « régions de villes ». Inséré dans le sous-programme intitulé « Technique de la planification urbaine » figurant dans l'appel d'offres 1973, il a fait l'objet de neuf propositions dont trois ont été finalement retenues (1).

- La première considère qu'il faut renouveler l'approche classique du phénomène urbain en abandonnant la réflexion sur les seules fonctions intra-urbaines ou même sur les relations pôle urbain/hinterland, pour replacer les organismes urbains dans leur environnement socio-économique global.

L'observation des organisations urbaines conduit aussi à dégager deux formes d'occupation de l'espace, selon que l'on considère des espaces utilisés intensivement (espaces urbano-industriels par exemple) ou extensivement (espaces principalement agricoles).

La « région de villes », conçue comme une distribution dans un espace régional de pôles d'activité et de centres de services vivants, à la fois solidaires dans leur développement, complémentaires dans leur fonction, est un idéal qui se trouve à la confluence de ces deux types d'occupation de l'espace, schéma idéal qui pourrait à la fois servir aux politiques d'affermissement des régions de villes moyennes dans les espaces extensifs et celle de créations de villes nouvelles dans les zones urbaines intensives.

Les chercheurs pensent que la crédibilité du schéma « région de villes » est liée à l'approfondissement d'une situation de tensions présentes ou potentielles. Celles-ci naissent entre logiques divergentes d'organisations régionales qui procèdent de la coexistence de fonctions économiques ou de groupes sociaux différents. C'est pourquoi la notion de « région de villes » sera examinée du point de vue des utilisateurs, ceci afin de voir dans quelle mesure ils ont des pratiques divergentes ou même contradictoires sur l'espace régional.

Des exemples de zones seront pris tant en France qu'à l'étranger (le Nord-Est anglais et la région Rhin-Main).

- Une seconde proposition part d'une perspective historique pour distinguer des éléments d'échelles et des systèmes de relations différentes, qui se sont élaborés au cours de l'évolution des structures économiques et sociales globales. Cette proposition souligne que l'articulation du système social à l'espace global trouve son origine et sa signification dans la production, le système productif ; c'est dans la réalité pratique du système de production que l'on trouve les éléments constitutifs des rapports sociaux qui conditionnent le

(1) Le texte de l'appel d'offres et les propositions retenues sont présentés en annexe.

fonctionnement spatialisé du système social ; c'est-à-dire le fonctionnement global de l'espace correspondant aux besoins de déploiement (des forces sociales et en premier lieu des forces sociales dominantes).

Trois stades du mode de production capitaliste sont distingués pour définir les phases de structuration de la ville et de la région :

- un stade de capitalisme archaïque,
- un stade de première concentration ou capitalisme traditionnel,
- un stade de consolidation ou capitalisme avancé.

L'hypothèse de l'étude consistera à voir dans une région donnée ce qui procède de chaque phase structurelle et quels sont les dynamismes propres des divers héritages, en concordance ou en opposition les uns par rapport aux autres.

La recherche qui portera sur la partie urbaine des Alpes du Nord (articulée autour de l'axe Genève-Valence) revêtira deux axes principaux :

— l'identification du système « région de villes » sous tous ses aspects : système de la production, système idéologique et culturel, fonctionnement localisé de l'appareil politique,

— le repérage de la « pratique » de la région par les groupes sociaux et le découpage social induit par le recouvrement des divers modes de production sur l'espace considéré.

● La troisième étude retenue se donne pour objet d'approfondir, d'étayer, la thèse selon laquelle la « région de villes/région urbaine », pourrait être considérée comme une forme économique-spatiale particulière, inscrite dans les tendances d'évolution des sociétés industrielles avancées, forme différente par sa structure et non seulement par la taille des villes ou agglomérations étendues. Ceci éventuellement pour en tirer ultérieurement dans une réflexion prospective les conséquences possibles sur l'organisation de l'espace en France.

Il ne peut y avoir de recherche féconde sur la « région urbaine » sans analyser les structures économiques, sociales et politiques ainsi que le jeu des acteurs et des tensions de toute nature qui s'y manifestent, en mettant avant tout l'accent sur la façon dont l'ensemble de ces éléments se trouvent imbriqués selon des articulations et des mécanismes complexes. Ce sont ces articulations et ces mécanismes qui peuvent conférer à la « région urbaine » sa spécificité.

L'objectif visé est de cerner une forme spatiale particulière, d'analyser en quoi elle traduirait l'état de la société dans laquelle elle apparaîtrait, en se situant dans le contexte de la France, et d'étudier comment — c'est-à-dire par quelle évolution — cette nouvelle forme spatiale pourrait naître et se développer.

C'est une recherche qui au plan méthodologique s'appuiera donc sur l'analyse de système et l'analyse historique.

Les perspectives

Au terme de trois années de travaux, les études et les recherches sur la nouvelle organisation spatiale débouchent ainsi sur trois directions principales.

• La recherche urbaine

Dans le cadre de l'action concertée menée conjointement par la DGRST et la cellule « recherche urbaine » du SAEI (1) au Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme.

« Les régions de villes » constituent dans ce cadre une approche parmi d'autres. Nous pensons cependant qu'elles y introduisent une orientation prospective et une échelle de préoccupation qui devrait être bénéfique à l'ensemble de même que l'apport des autres approches devrait nourrir l'interrogation sur les formes à venir d'organisation urbaine et spatiale.

• Les scénarios européens

Le Conseil de l'Europe a confié au SESAME la réalisation d'une étude à long terme sur l'avenir de l'Aménagement du Territoire dans le cadre européen. Au cours des travaux préparatoires, de nombreux aspects sectoriels ont été pris en compte : industrialisation, développement du tourisme, dynamique des différentes formations nationales en fonction de la construction européenne.

L'urbanisation en Europe constitue un de ces thèmes sectoriels. Le résultat des études pilotées par le SESAME sur les « régions urbaines », puis « les régions de villes » s'est avéré particulièrement pertinent et a largement orienté l'approche de ce phénomène multiple, complexe et très étendu qu'est l'urbanisation en général.

C'est grâce à l'acquis de ces réflexions que nous avons alors retenu une étude des grands centres urbains européens et de leur évolution en fonction des espaces nationaux dans lesquels ils s'inscrivent.

L'« urbanisation de l'Europe » constitue de fait un prolongement et un approfondissement de la réflexion entreprise sur le thème des « régions urbaines » et des « régions de villes ». Elle nous permet à l'heure actuelle d'envisager une réflexion portant non seulement sur l'organisation spatiale à venir de la France, mais sur cette organisation en relation avec celle des autres pays européens, et même sur l'évolution globale de l'organisation de l'espace européen dans son ensemble. Il s'agit là d'une large ambition. Pourtant, l'acquis s'avère suffisamment solide pour esquisser la description d'un certain nombre de mécanismes généraux constatés en Europe.

• La recherche urbaine concertée dans le cadre de la CEE

Parallèlement aux travaux sur les scénarios européens, le SESAME a été associé sur demande des experts désignés par la France, aux travaux préparatoires concernant la définition des thèmes et des axes de recherche urbaine, dirigés par la Communauté Economique Européenne dans le cadre des travaux du Groupe de Politique et de Recherche Economique Scientifique et Technique (Groupe PREST).

L'ensemble des travaux entrepris en liaison notamment avec la DGRST et le Ministère de l'Equipement, ainsi que les prolongements qu'ils comportent, montrent qu'un grand effort de clarification a déjà été atteint. Des résultats plus importants encore pourront être obtenus ; ils dépendent certes de la capacité des chercheurs, mais aussi et surtout de la persévérance des pouvoirs publics et des moyens financiers que ceux-ci accorderont.

Que l'on ne se méprenne pas en effet, ces travaux ne constituent qu'« un moment » dans le programme difficile de la connaissance en la matière ; les chercheurs eux-mêmes considèrent qu'entre la décision prise de réaliser cette publication et la publication elle-même, des idées ont déjà évolué et certaines analyses ont été dépassées.

Cet ouvrage reflète donc l'état de la question aux dates indiquées par chaque document.

(1) Service des Affaires Economiques et Internationales.

Sommaire

RAPPORT DE L'OTAM

INTRODUCTION

- I. - Le sous-système économique
- II. - Le sous-système socio-politique
- III. - Le sous-système urbain

RAPPORT DU CERAU

INTRODUCTION

- I. - Pertinence de la région urbaine au regard de ses finalités
- II. - Pour une région urbaine : exigences et possibilités de réalisation
- III. - Alternatives à la région urbaine.

ANNEXES

- L'appel d'offres de la DGRST
- Les trois projets retenus à la suite de l'appel d'offres

RAPPORT DE L'OTAM

juin 1972

L'étude a été réalisée
sous la direction de M. Claude LACOUR
par

MM. Augustin ANTUNES,
Vincent CLAUSTRE,
M^{me} Josée LANDRIEU,
M. François LILLE.

Introduction

Les responsabilités de la DATAR en matière d'aménagement économique et urbain l'ont conduite tout naturellement à s'interroger sur l'existence de « régions urbaines ». Différentes approches concernant des espaces considérés a priori comme étant des « régions urbaines », telles le Randstat Holland, la Ruhr, le Bade-Wurtemberg, la Lombardie, ont mis en évidence certaines données : densité de population, forte urbanisation, concentration des activités, tendance à l'homogénéisation des modes de vie et des couches sociales, étendue et unité du marché de l'emploi, mobilité professionnelle, résidentielle et sociale relativement élevée... Des interviews ont fait ressortir des éléments d'un autre ordre : conscience d'appartenance à une même région, communication entre des personnes ou des groupes sociaux physiquement très distants, solidarité traduite par une pratique entre des villes et entre des espaces plus larges.

Ces approches dégagent certaines évidences : la « région urbaine » n'est pas réductible aux seules composantes économiques et urbaines et implique l'intégration des divers niveaux de la réalité urbaine, tels que la ville, le réseau de villes, la zone urbaine, sans être l'expression de la seule juxtaposition de ces niveaux : ainsi l'addition et la coexistence des marchés du travail propres à chaque ville ne donnent pas la clé du fonctionnement du marché du travail de la « région urbaine » en tant qu'unité spécifique ; une unité dans la diversité caractérise un nombre important d'éléments : la stratification sociale et sa projection sur l'espace, l'offre des services, le marché des logements...

La détermination de ces éléments confirme la proposition selon laquelle la « région urbaine » est un système de nature différente de celui d'un ensemble d'agglomérations. Ce qui conduit à construire un système hypothétique susceptible de rendre compte des éléments essentiels du fonctionnement de la « région urbaine » et des relations existant entre ces différents éléments.

Une réflexion portée sur l'ensemble des éléments révèle que certains d'entre eux relèvent de l'économique, d'autres du politique et du social, d'autres enfin renvoient à une dimension spatiale urbaine.

Les éléments économiques, choisis comme base de départ, font émerger une totalité ou sous-système économique dont les composantes majeures sont les forces et les rapports de production. L'analyse de ces composantes et de leurs relations fait apparaître progressivement des éléments d'ordre social, politique, urbain ayant entre eux et avec les différentes parties du sous-système économique des relations saisissables.

Dès la construction du sous-système économique, on dispose donc d'un embryon de sous-système qui se caractérise par ses composantes socio-politiques : stratification sociale, reproduction de la force de travail, organisation des flux de tous ordres, régulation politique.

A son tour, le sous-système socio-politique met en évidence les liaisons essentielles du socio-politique et de l'économique ; il dégage, par ailleurs, les éléments constitutifs d'un sous-système urbain qui représente le mode de projection sur l'espace et un élément de régulation des autres sous-systèmes.

L'analyse du contenu des relations existant entre les différents éléments de ces trois sous-systèmes permet de déterminer les mécanismes essentiels qui commandent, régulent le système « région urbaine ».

La « région urbaine » est donc un système essentiellement ouvert qui ne peut se reproduire ou se développer que s'il entretient des relations avec les espaces extérieurs. Saisir la nature de ces espaces apparaît donc une nécessité primordiale, bien que cette connaissance présente de grandes difficultés de réalisation en raison de l'instabilité des frontières du système « région urbaine » et de l'extrême complexité de ses relations avec l'environnement.

Chapitre I

Le sous-système économique

La région urbaine occupe dans l'espace économique global, une « position centrale », c'est-à-dire que s'y concentrent des pouvoirs de décision, des circuits de collecte et de redistribution : plus-value, épargne, rente, certains types d'activités de production, etc. Il importe donc de révéler les forces qui orientent les systèmes urbains « classiques » vers des structures nouvelles dont la région urbaine est une expression spécifique.

En terme d'analyse économique, la région urbaine, telle que nous la présentons ici, n'est qu'un des espaces privilégiés où s'inscrivent certaines composantes majeures du système économique global. Le sous-système économique de la région urbaine n'est donc, en première analyse, que faiblement spécifique de ce type d'organisation spatiale. Dans la mesure où le système économique tend à projeter directement au sol ses lois et ses contradictions propres, ce n'est pas en son sein que s'élabore la structure spécifique de la région urbaine. Bien au contraire, la dynamique économique actuelle projette, sur les espaces urbains dominants, un faisceau de tendances destructurantes de la réalité urbaine antérieure, sans déterminer de modèle nouveau. La formation typique de la région urbaine apparaît secondairement, par la médiation du sous-système socio-politique, comme une des réponses possibles de la société urbaine à ces tendances destructurantes. En d'autres lieux, porteurs d'une autre histoire, les mêmes forces rencontrent actuellement des structures spatiales différentes ; la Région parisienne en constitue un exemple.

Pour ces raisons, nous donnerons du sous-système économique de la région urbaine une description sommaire, faisant surtout apparaître le contenu de ce sous-système, ses relations, au sein du système économique global, avec les « environnements » de la région urbaine.

Pour décrire les composantes économiques de la région urbaine, et les mécanismes et processus qui s'y manifestent en relation avec l'environnement économique, nous citerons des éléments qui sont présents dans tout l'espace économique central du système capitaliste, quel qu'en soit le mode de structuration urbaine.

Ce n'est qu'à partir de la dynamique économique interne à la région urbaine que commenceront à apparaître certaines spécificités. Seulement évoquées dans ce chapitre, elles seront développées à propos des sous-systèmes socio-politique et urbain.

En choisissant a priori des exemples types, plus ou moins achevés, de région urbaine, nous sommes conduits à les décrire comme faisant partie du réseau urbain dominant du système capitaliste et, dans ce cadre, comme des lieux où les forces économiques, dans leur dynamique actuelle, induisent des formes d'organisation spatiale nouvelles, sans pour autant déterminer ces formes.

COMPOSANTES DU SOUS-SYSTÈME ÉCONOMIQUE

1) Les forces de production

Les forces de production désignent l'ensemble des forces de travail, des moyens de travail, des moyens naturels, dont la finalité est de mettre sur un marché qu'elles créent et conditionnent, des biens ou des services reproductibles et consommables.

a) Les processus de production des industries adaptées et avancées sont éclatés entre des fonctions distinctes, qui se regroupent en quatre secteurs : les activités d'extraction et de première transformation, les autres activités de transformation, l'appareil de commercialisation, enfin l'appareil de gestion, organisation, management, dans la mesure où il s'organise en établissements distincts de ceux concernant la production et la commercialisation.

Les forces de production de type adapté et avancé occupent en région urbaine une position dominante, bien qu'une partie seulement des cycles matériels de production qui les constituent y soient physiquement présents.

b) Par contre, les forces de production archaïques qui rassemblent des entreprises petites, moyennes et artisanales, conservent, regroupées en leur sein les fonction de production, commercialisation, direction, gestion, innovation, etc. Elles s'appuient sur l'appareil commercial en ce qui concerne les rapports avec le marché et produisent tantôt pour le marché de consommation local ou extérieur, tantôt pour d'autres entreprises. La plupart d'entre elles compensent leur faible dimension par une spécialisation.

Certaines passent progressivement sous le contrôle des forces de production avancées, soit par l'intermédiaire de la sous-traitance, soit par le biais des investissements nécessaires à leur survie financière. Elles restent massivement présentes en région urbaine.

2) Les fonctions financières et de commandement

Ces fonctions se concentrent tout particulièrement en région urbaine et dans les autres espaces urbains dominants. Elles couvrent deux appareils étroitement imbriqués :

- l'appareil qui assure la fonction d'intégration des forces de production, fonction financière supérieure du capital, dont les instruments sont : les sièges sociaux des grandes entreprises (distincts des secteurs de production), les systèmes boursiers et le « bancaire supérieur », banques d'affaires notamment ;

- l'appareil qui contribue à la concentration du capital, par drainage de l'épargne, de la rente, de la plus-value créée en dehors des mécanismes contrôlés par la fonction financière, et qui englobe de multiples organismes : services bancaires banaux, caisses d'épargne, notaires, assurances, sociétés d'investissement, etc.

Les pouvoirs de décision se concentrent dans le premier appareil, qui tend à contrôler de plus en plus le second. Étroitement liés, ces deux appareils jouent un rôle déterminant dans les relations de production, c'est-à-dire :

- celles que nouent les entreprises avec la population active en vue de satisfaire leurs besoins de main-d'œuvre, à savoir le marché du travail considéré sous l'angle de l'offre,

- les rapports qu'établissent les entreprises avec les consommateurs en vue d'écouler leurs produits et services par l'intermédiaire du marché,

- les relations qui interviennent entre les différents éléments du sous-système économique,

- les rapports de l'économie avec les éléments sociaux, politiques, urbains et les divers environnements économiques.

3) Le marché des produits et services liés à ces produits et le marché du travail sont deux autres composantes essentielles du sous-système économique de la région urbaine.

1) PROCESSUS ÉCONOMIQUES EN RÉGION URBAINE

Mécanismes économiques et environnement

Les forces de production adaptées et avancées tendent à agir sur des espaces de plus en plus étendus dans le cadre d'une division spatiale croissante des processus de production. D'une part, elles progressent vers une meilleure coordination, une meilleure intégration en multipliant les relations entre branches, entre centres de décision industriels ; d'autre part, elles renforcent la concurrence au niveau des divers marchés de produits et de l'innovation. Elles prennent en compte des considérations de plus en plus globales : environnement, long terme, stratégies spatiales, etc.

La position dominante en région urbaine des forces de production avancées impose l'examen des relations qu'elles entraînent entre la région urbaine et son environnement.

Les relations économiques de la région urbaine avec l'extérieur concernent essentiellement deux types d'environnement :

- Le premier est constitué par l'ensemble des autres régions urbaines et des espaces urbanisés dont les composantes économiques sont analogues à celles des régions urbaines.
- Le deuxième que nous appellerons « hors régions urbaines », recouvre les espaces avec lesquels les régions urbaines ont principalement des relations de complémentarité.

L'appareil financier supérieur et de commandement, toujours présent sous une forme ou sous une autre en région urbaine, lie les forces de production des différentes régions urbaines. C'est un des éléments d'un réseau vaste et hiérarchisé, ayant pour sommet les grandes places financières qui entretiennent des relations étroites avec les régions urbaines.

Cet appareil financier exerce la fonction d'intégration et de commandement économique des forces de production adaptées et avancées et de certaines entreprises de l'environnement « hors région urbaine ». Lors des réinvestissements cette fonction opère une sélection des activités créées « en » et « hors » région urbaine, les établissements qui utilisent une main-d'œuvre peu qualifiée tendent à être rejetés vers des espaces économiques où le coût de la reproduction de la force de travail est moins élevé qu'en région urbaine. Ce phénomène de rejet concerne également certaines entreprises de qualification élevée, aisément isolables dans le processus de production, et susceptibles de fonctionner dans un contexte plus fruste que celui de la région urbaine. Les activités dont les liaisons apparaissent essentielles pour le dynamisme économique de la région urbaine, s'y concentrent et s'y reproduisent.

Les supports nécessaires à cet appareil financier se trouvent également en région urbaine. Ce sont :

- **les circuits de drainage de l'épargne et de la plus-value ;**
- **l'appareil « quaternaire » de gestion, d'organisation et d'innovation** qui assure les liaisons avec les activités similaires des autres régions urbaines et les circuits de diffusion de l'innovation ; il joue en même temps un rôle de relai de commandement sur les forces de production de la région urbaine et celles de l'environnement « hors région urbaine » qui leur sont liées ;

- **l'appareil tertiaire classique** qui établit les rapports avec le marché et se caractérise par une forte concentration en raison de l'importance des forces économiques avancées en région urbaine; il présente, de ce fait, une certaine centralité à l'égard des activités de même type situées dans l'environnement de la région urbaine ;

- **l'appareil de production des biens et services liés à l'utilisation de ces biens**, massivement présent en région urbaine. C'est néanmoins sur ces activités que jouent le plus nettement les mécanismes de sélection entre « régions urbaines » et « hors régions urbaines », lors des réinvestissements. Les activités d'extraction et de première transformation sont déjà partiellement absentes de la région urbaine. Le secteur avancé y est fortement représenté. La sélection joue, à l'intérieur de chaque cycle de production, en fonction de deux facteurs apparemment contradictoires, mais souvent complémentaires : la qualité et la diversité de la main-d'œuvre existant en région urbaine, les coûts de reproduction de la force de travail.

Ce dernier facteur joue à l'encontre des implantations en région urbaine où ces coûts sont plus élevés, à qualification égale. De la combinaison de ces deux facteurs résulte une tendance à l'exclusion des activités demandant peu de qualification, de celles qu'une main-d'œuvre qualifiée peut accompagner en dehors de la région urbaine ou qui sont susceptibles de la trouver sur place « hors région urbaine ». Il convient de retenir ce caractère de « tendance », car d'autres facteurs de localisation continuent à jouer leur rôle.

Par ailleurs, les économies d'échelle inhérentes aux agglomérations se retrouvent, à un degré supérieur, au niveau de l'ensemble de la région urbaine. Ainsi subsistent en région urbaine des établissements utilisant de forts contingents de main-d'œuvre peu qualifiée.

Malgré l'effet intégrateur du réseau financier, une concurrence existe entre les forces de production adaptées et avancées d'une région urbaine et celles des autres régions urbaines. Par contre la complémentarité domine les relations des forces de production de même type situées « en » et « hors » région urbaine ; relations qui expliquent la spécificité du contenu économique de la région urbaine par rapport à ses différents environnements.

Dynamique économique interne

Le contenu économique des villes situées en région urbaine est à la fois conservé et modifié dans ce nouveau type d'organisation spatiale. On observe ainsi simultanément :

- le maintien de marchés de produits distincts dans chaque ville et l'apparition d'un marché homogène à l'échelle de la région urbaine, imposé et desservi principalement par les forces de production adaptées et avancées, et qui correspond à un modèle de consommation unique ; les forces de production adaptées et avancées tendent ainsi à prendre le contrôle de la partie de l'appareil commercial qui assure la liaison avec ce marché unique ;

- le maintien dans chaque ville d'importantes structures de production de type archaïque et la progression à l'échelle de la région urbaine et de son environnement des forces de production adaptées et avancées ; les activités locales respectives sont très liées entre elles et au marché de leur ville, mais également aux autres marchés de la région ;

- la prédominance des échanges internes sur les échanges externes entre les forces de production de la région urbaine et avec le marché ;

- des relations à la fois complémentaires et concurrentes au sein des forces de production de la région urbaine.

Rôle majeur de l'innovation

La consommation de l'innovation par les forces de production avancées est forte et croissante en région urbaine. L'innovation devient ainsi un facteur de production qui prend appui sur le marché des produits, sur la haute qualification de la main-d'œuvre et sur les mécanismes de concurrence des forces de production des autres régions urbaines. Elle exige des circuits de diffusion rapides et efficaces dont il convient de distinguer les deux aspects :

— l'innovation de nouveaux facteurs de production qui se développe dans un climat de secret et de concurrence, puis se diffuse quand les nouvelles capacités de production sont mises en œuvre : l'innovation est alors devenue un produit vendable ;

— l'innovation de produits destinés à la consommation finale qui se propage différemment, plus par imitation que par vente, et doit faire l'objet d'un renouvellement accéléré.

2) DES STRUCTURES A L'ÉCHELLE DE LA RÉGION URBAINE

Les forces de production de la région urbaine exigent une forte proportion de main-d'œuvre qualifiée dont la formation peut être partiellement assurée par des organismes situés « hors région urbaine ». A l'intérieur de cette dernière, l'enseignement professionnel s'appuie sur des moyens de formation spécifiques, contrôlés par les forces de production adaptées et avancées.

Les entreprises artisanales jouent un rôle non négligeable de formation et de réservoir de main-d'œuvre pour les industries avancées ; en contre-partie, elles récupèrent la main-d'œuvre inadaptée aux conditions de travail de la grande entreprise moderne.

On voit ainsi se dessiner un double marché du travail. De la même manière, le marché des produits de consommation s'appuie sur un marché homogène qui correspond au modèle de consommation dominant et sur des marchés locaux plus différenciés.

Apparition d'un marché unique du travail et maintien des marchés locaux et sectoriels

Le marché du travail est étroitement associé aux besoins des forces de production : son unité à l'échelle de la région urbaine résulte de l'organisation des forces de production adaptées et avancées ; la mobilité de la main-d'œuvre est induite par le mouvement continu de déstructuration et de restructuration de ces forces de production et par les modifications des postes et des activités à l'intérieur des entreprises, qui dépassent les capacités de recyclage des individus. En d'autres termes, il se produit un « turn over » élevé qui découle du fait qu'il est plus aisé et plus économique pour l'entreprise de changer d'individu que d'adapter celui-ci au changement.

Les marchés locaux et sectoriels des villes de la région urbaine subsistent néanmoins, et jouent plusieurs rôles : source de main-d'œuvre, appareil de formation pratique, reclassement de la main-d'œuvre rejetée par le « marché unique ».

Les exigences de mobilité de la main-d'œuvre s'appliquent sur plusieurs plans : à l'intérieur du marché unique engendré par les forces de production avancées, entre le « marché unique » et les marchés locaux et sectoriels des villes de la région urbaine, enfin entre le « marché unique » et son environnement hors région. La région urbaine absorbe en effet une part importante de main-d'œuvre « élevée » à l'extérieur et fournit en revanche une partie de l'encadrement des établissements extérieurs contrôlés par les forces de production qui y ont leurs centres de décision.

Émergence d'un marché homogène des produits, et conservation des marchés spécifiques locaux

Les couches moyennes, fortement représentées en région urbaine, se caractérisent par une main-d'œuvre qualifiée à haut niveau de reproduction sociale et culturelle. Ces couches sociales se réfèrent à un modèle de consommation unique et constituent le point d'appui principal d'un marché homogène de produits, modèle de consommation qui s'impose ensuite aux autres strates sociales. Mais, ainsi que pour le marché du travail, subsistent des marchés locaux spécifiques de types de consommation, différents du modèle unique évoqué ci-dessus. Il peut s'agir de consommations de type traditionnel : artisanat et commerce, consommations de luxe, concentrations culturelles, etc. ou de type nouveau : produits d'un « néo-artisanat », activités culturelles novatrices...

Chapitre II

Le sous-système socio-politique

Les relations qui s'établissent entre l'économie, la politique et l'idéologie trouvent leur médiation dans les rapports sociaux et les institutions. Le sous-système socio-politique s'organise en conséquence autour de deux composantes majeures : la structure sociale avec les rapports sociaux qu'elle implique, l'organisation politique en tant que régulateur de l'articulation entre forces de production, groupes sociaux et idéologie.

1) UNE STRATIFICATION SOCIALE EN CHANGEMENT CONTINU

Par stratification sociale, on entend l'ensemble hiérarchisé des groupes sociaux dont l'existence, les relations, les modes de vie, etc., résultent d'une part de la nature et de l'action des forces de production et d'autre part des caractéristiques de la société telle qu'elle est organisée dans une région urbaine.

Globalement, la stratification sociale n'est jamais figée ; elle se révèle différente selon les régions, c'est-à-dire que son échelle est plus ou moins étendue et que son contenu s'apparente plus ou moins à celui de la société globale, en ce qui concerne l'espace rural et l'espace urbain. En effet, l'impact des forces de production et le maintien des formations sociales antérieures varient de ville à ville et de région à région.

La dynamique des forces de production avancées s'exprime de façon privilégiée dans l'organisation spatiale, économique, sociale, politique et idéologique de la région urbaine ; celle-ci engendre une stratification sociale spécifique, marquée par le nombre et la diversité des strates sociales et par des mécanismes qui favorisent le passage ascendant et descendant des individus d'une strate à l'autre.

La mobilité sous ces diverses formes est un élément indispensable au fonctionnement de la région urbaine. Les facteurs de mobilité d'ordre économique sont essentiellement :

— le mouvement continu des forces de production en raison des processus de destructuration et de restructuration (1),

(1) Dans la région milanaise, les deux-tiers des petites et moyennes entreprises ont moins de vingt ans de vie et leur taux de natalité s'est avéré très élevé pendant la période du « boom » Italien. Elles sont, pour une part non négligeable, de haut niveau technologique.

- l'unité du marché du travail et ses inégalités en coût et en salaires,
- l'interchangeabilité des individus soit d'une unité de production à l'autre, soit de fonctions ou de postes à d'autres,
- l'existence d'un appareil de formation et de reconversion permanente, financé en partie par les forces de production,
- l'existence des biens de consommation de base en chaque point de l'espace.
- la production permanente d'un marché immobilier socialement et spatialement différencié.

La stratification sociale doit nécessairement suivre le mouvement des forces de production. Pour que les changements soient acceptés, voire demandés par les individus et les groupes sociaux, le système social doit disposer de mécanismes régulateurs sociaux efficaces, principalement :

- l'ensemble des moyens que la société offre, en région urbaine, aux salariés pour leur permettre d'acquérir une culture générale et les rendre ainsi capables de suivre des filières professionnelles différentes,
- la classe sociale à laquelle appartient l'individu et qui le prédispose à s'intégrer dans des secteurs de production déterminés, à un certain niveau de fonction,
- l'idéologie qui valorise les divers types de mobilité professionnelle, interentreprise, résidentielle, géographique,
- les infrastructures de communication qui permettent l'établissement de relations sociales spatialement distantes.

Le système de valeurs, induit, entretenu et diffusé par la société industrielle contribue fortement au développement de la mobilité : compétitivité entre individus et rationalité économique des projets professionnels, croyance à l'égalité des chances des individus appartenant à une même strate sociale, effets d'une responsabilité personnelle assumée, offre plus homogène de la qualité de la vie, etc.

A cette idéologie dominante s'ajoute celle qui est spécifique à telle ou telle couche sociale. Si le système n'est pas prêt à accepter la disparition des différences sociales, ni a fortiori la suppression des classes, il ne peut que tirer avantage du passage d'individus, plus ou moins nombreux d'une classe ou d'une strate sociale à une autre. Les valeurs démocratiques, quel que soit leur degré de réalité, sont ici fondamentales et le « politique » ne peut que les appuyer et les favoriser.

L'ensemble des mécanismes de régulation prend appui sur des institutions concrètes allant de la famille aux grandes administrations. La forme et les fonctions de ces institutions, ainsi que leurs articulations réciproques, varient d'une région urbaine à une autre.

La structure sociale en région urbaine se caractérise par une prédominance des classes moyennes, catégories sociales qui ont davantage recours aux modèles de valeurs, de comportement, de consommation diffusés dans l'ensemble de la société et sont, de ce fait, plus tributaires des exigences de la société industrielle. Les catégories professionnellement peu qualifiées et socialement défavorisées restent à l'écart des mouvements moteurs du développement des régions urbaines. Il existe une tendance à l'élimination de ces couches sociales, ne serait-ce qu'en raison de la propension de l'industrie lourde et des unités de production fortement mécanisées utilisant une main-d'œuvre peu spécialisée à se localiser hors régions urbaines.

2) LA REPRODUCTION DE LA FORCE DE TRAVAIL

Les transformations qui interviennent dans les modes de production impliquent une reproduction différenciée de la force de travail et une réadaptation permanente des moyens chargés de l'assurer.

La reproduction de la force de travail recouvre l'ensemble des mécanismes qui ont fonction de créer, entretenir et développer les conditions nécessaires pour adapter la main-d'œuvre aux états d'évolution de l'appareil de production. En d'autres termes ce sont les divers moyens ou instruments qui garantissent la réfection des forces physiques, l'acquisition et le renouvellement de connaissances exigées par le système de production, l'assimilation des valeurs qui permettent l'intégration des individus à telle ou telle partie du système social, et plus particulièrement leur insertion professionnelle.

La reproduction biologique

Son rôle est d'assurer d'une part, la satisfaction des besoins des travailleurs exerçant une activité (nourriture, santé, logement, transport, habillement, repos quotidien, hebdomadaire, annuel, etc.), d'autre part le remplacement des travailleurs dans le temps (natalité, mortalité, élevage des enfants, entretien des retraités).

Au fur et à mesure du développement industriel, la part relative de la reproduction biologique a décru. Si la satisfaction des besoins biologiques de l'individu varie peu quant à son contenu, son coût peut être variable selon les lieux. Le coût global est ainsi beaucoup plus élevé dans les régions urbaines que dans les espaces qui lui sont extérieurs.

La reproduction biologique concerne plus particulièrement les salariés situés en bas de l'échelle sociale en raison du caractère répétitif des tâches que ces travailleurs remplissent dans le procès de production. Le remplacement de ces travailleurs est principalement pris en charge par le système social « hors région urbaine », puisqu'ils se composent, pour une part importante, d'immigrés; la région urbaine bénéficiant ainsi de l'économie de la constitution de ce type de main-d'œuvre. Dans la région milanaise, on évalue à deux millions de liras le coût d'implantation d'une famille immigrée, tandis que la création d'un nouveau poste de travail implique un investissement de 20 millions de liras.

Le coût de la mobilité de ces catégories professionnelles n'est pas toujours supporté par des forces de production avancées des régions urbaines, car certains mécanismes jouent en leur faveur. La mobilité résidentielle est en grande partie supportée par le système politique (financement des logements sociaux par la collectivité); d'où les problèmes pour assurer de façon efficace la mobilité résidentielle de cette main-d'œuvre; d'où aussi l'existence au niveau urbain d'espaces importants mal aménagés, voire dégradés. Le logement n'est même pas considéré comme un droit et la satisfaction des besoins est réduite au minimum; c'est d'ailleurs surtout pour ce type de population que la ségrégation sociale spatiale est le plus manifeste; celle-ci, bien qu'elle ne se traduise pas à un niveau macro-spatial, se perpétue au niveau micro-spatial, d'autant plus que d'autres mécanismes, notamment fonciers, jouent dans ce sens.

Le rôle du système politique, en tant que responsable des moyens de redistribution du revenu global, est déterminant dans ce type de reproduction de la force de travail.

Les avantages que retirent les forces de production de la reproduction biologique de la force de travail sont très variables.

L'exemple de la région milanaise est particulièrement illustratif. Dans cette région le taux de naissance (+ 16 ‰) ne suffit pas à assurer le renouvellement des travailleurs, lequel résulte en partie de l'immigration en provenance des régions les plus proches et du Sud-Est de l'Italie, et en partie de la forte natalité des milieux immigrants d'origine rurale. De 1951 à 1961, la population s'est accrue de 1.440.000 habitants, 23 ‰ provenant du mouvement naturel, 77 ‰ de l'immigration. Un immigrant sur deux du triangle industriel du Nord de l'Italie se dirige sur la région de Milan.

Le logement en région milanaise revêt des formes diverses, les immigrants habitent soit en pension (33 ‰), soit chez des amis ou des membres de la famille (29 ‰), soit en location (22 ‰) ou encore dans des maisons préfabriquées appartenant aux employeurs, les autres s'installant dans un habitat précaire.

Les solutions apportées au problème du logement en région urbaine semblent donc répondre beaucoup plus aux besoins des classes moyennes qu'à ceux des couches salariales économiquement faibles, ce qui apparaît relativement logique dans un système déterminé par les exigences des forces de production. Or, celles-ci ne peuvent pas intégrer dans le procès de production des logements à faible taux de loyer et à faible montant de vente. Par un processus continu et ascendant du point de vue qualitatif, la construction de logements provoque un mouvement de transfert aux couches économiquement faibles des habitations délaissées par d'autres couches sociales au fur et à mesure que celles-ci vont occuper de nouveaux immeubles. Il faut également ajouter le volant de logements sociaux neufs que financent les instances politiques collectives.

La reproduction sociale et culturelle

La reproduction sociale de la force de travail inclut les valeurs que se donne une société ou un groupe donné. La reproduction culturelle concerne l'apprentissage réalisé par des moyens divers — famille, formation générale et professionnelle — le savoir et le savoir-faire socialement nécessaires. L'ensemble de ces mécanismes d'acculturation façonnent les individus et les groupes et autorisent leur intégration dans le corps social et le système de production.

— L'aspect général, qui se rapporte à la société dans son ensemble, est assuré essentiellement par la famille, mais les institutions scolaires et de formation de tous niveaux s'imposent progressivement. En région urbaine, la cellule familiale restreinte tend à prédominer ; l'appareil de production avancée n'exige pas, en effet, la reproduction de la famille élargie traditionnelle. Celle-ci éclate de plus en plus soit qu'elle ne s'appuie plus sur l'institution de la famille, soit qu'elle soit soumise à des mouvements cycliques de dissolution et de reconstitution. Quoi qu'il en soit et ceci concerne davantage la région urbaine que la ville, les familles, donc également les enfants, tendent à se caractériser socialement plus par leur position dans le système de production que par leur position spécifique dans le système social urbain. Selon les relations que les familles établissent avec le système social, la reproduction sociale consistera soit à les maintenir à leur place actuelle, soit à leur permettre de dépasser leur situation de départ. Seules les familles économiquement faibles ne sont pas concernées par la reproduction sociale et relèvent simplement de la reproduction biologique.

— L'aspect spécifique, qui permet aux individus de s'intégrer dans l'appareil de production économique, est assuré par toutes les institutions chargées de fournir le bagage de connaissances particulières dont ils ont besoin. La famille y joue un rôle très réduit, à l'exception de la base de culture générale qu'elle apporte à des degrés différents selon les classes sociales.

Les institutions scolaires, les centres d'enseignement et de formation sont extrêmement nombreux et divers en région urbaine. Il faut cependant souligner la liaison existant entre le système d'enseignement et de formation et les diverses formes de mobilité exigées par le renouvellement continu des forces et des modes de production. De même, on doit noter la forte conjonction des institutions publiques et privées, financées totalement ou partiellement par les entreprises, et leur tendance marquée à s'adapter aux besoins des forces économiques, bien que le fossé entre ces besoins et leur satisfaction ne peut être comblé de manière permanente, en raison du changement continu des forces de production.

Cet aspect de l'acculturation est essentiel au fonctionnement de la région urbaine et l'importance qui lui est accordée dans le Ranstadt, le Nord de l'Italie, le Bade-Wurtemberg, en apporte la preuve.

Dans ces différents contextes, les équipements culturels constituent un moyen capital pour assurer la reproduction sociale de la force de travail. Bien que ces équipements se répartissent selon leur nature et leur fonction, dans un certain nombre de villes, il semble que leur concentration dans une localité soit un phénomène courant en région urbaine. Ainsi, dans le nord de l'Italie, ce rôle est dévolu de façon prédominante à Milan qui regroupe les musées et les spectacles. La Scala garde son prestige et, à l'inverse de l'Opéra de Paris, reste accessible aux couches moyennes de la population — 500 000 spectateurs par an — en raison des prix abordables qui y sont pratiqués. Le public « assidu » est, de ce fait, socialement très différencié. Le « Piccolo Teatro » de Milan rayonne sur plus de 74 villes italiennes et plus d'une centaine de villes étrangères. Les musées d'art sont nombreux — plus de vingt — variés par leur contenu et leur fonction, et fréquentés par des strates sociales différentes grâce aux conditions d'entrée offertes. L'appareil culturel et artistique n'est cependant pas entièrement concentré à Milan et se répartit entre plusieurs villes de Lombardie : Padoue, la « ville Athénée », Brescia, Bergamo, etc., ce qui fait dire aux Milanais qu'une économie d'échelle de type culturel se réalise d'ores et déjà au niveau de la région.

L'appareil universitaire milanais couvre un dixième de l'ensemble des étudiants italiens ; les cercles et les centres de culture prolifèrent ainsi que les instituts d'études économiques, politiques, sociales et l'université populaire, financés essentiellement par des capitaux privés. La Montedison, l'Energie Nucléaire Italienne (ENI), ont installé des centres de recherche chimique ; l'Organisation de Coopération Scientifique et Economique (OCSE) a désigné Milan comme siège de « l'International Institute for Management of Technology » qui dispose de très importants moyens financiers. Il existe, en outre, des centres d'études, d'information et de documentation très importants concernant différents pays : U.S.A., Grande-Bretagne, Allemagne, France. Enfin, il faut noter le projet de création d'une « Citta de la Scienza ».

Plus directement induits par le développement économique et les besoins des forces économiques, des bureaux d'études se multiplient avec pour objectifs l'organisation des entreprises et les études de marché : Cegos, Soméa, Bedaux, Teckne, Pietro Gennaro. Les rayons d'action de ces bureaux s'étendent à l'ensemble de l'Italie. Une partie d'entre eux est fortement intégrée aux banques ou à de grandes sociétés : Olivetti, Edison. La Chambre de Commerce et d'Industrie de Milan dont l'action est multiple et l'influence considérable joue un rôle non négligeable dans la formation professionnelle. De leur côté la municipalité et le Ministère du Travail mènent une action importante au moyen de cours professionnels qui touchent des milliers de salariés. Quelques organismes privés, notamment la « Societa Umanitaria », ont une action positive en permettant la promotion professionnelle de nombreux actifs. Cependant, dans cette région comme ailleurs, l'enseignement apparaît inadapté aux besoins du marché ; cet aspect constitue sans doute un des éléments les plus sensibles de dysfonctionnement des régions urbaines.

Le rôle de la presse est également très important ; Milan concentre le plus grand nombre de maisons d'éditions italiennes et les sièges de plusieurs jour-

naux d'influence nationale : Corriere della Sera, Il Giorno, de journaux économiques et de centaines de revues. Certains de ces journaux remplissent une fonction essentielle en matière de marché du travail en publiant quotidiennement l'état de la demande et de l'offre d'emplois au niveau de la région, voire au niveau national. Ce qui contribue à la « visibilité » du marché du travail et lui confère, à ce niveau, une certaine unité dans la mesure où le cloisonnement des sous-marchés de la région est ainsi atténué.

Enfin les petites entreprises familiales assurent, en région urbaine, la formation d'une partie non négligeable de la main-d'œuvre qualifiée : pour la région de Turin, un tiers des travailleurs qualifiés qui y sont employés, passe ensuite dans les grandes firmes avancées. Ce phénomène se retrouve aussi dans la région de Bade-Wurtemberg où les petites et moyennes entreprises occupent depuis longtemps une place importante dans le système économique industriel et forment une proportion très élevée de la main-d'œuvre qualifiée.

La conjonction de l'ensemble de ces institutions et pratiques donne à la région urbaine une efficacité et un rôle particuliers en ce qui concerne la satisfaction des besoins culturels des couches sociales les plus évoluées dont le système économique a besoin.

Valeurs et reproduction sociale

L'idéologie, en tant que dimension de la reproduction sociale imprègne diversement les couches sociales. Elle est utilisée tantôt pour estomper ou voiler les tensions sociales, tantôt pour déplacer les niveaux où elles s'expriment. Certaines pratiques ségrégatives qui se manifestent peuvent à leur tour, selon les groupes concernés, propager l'idéologie de la rationalité économique ou s'y opposer. Dans ce dernier cas, la régulation sociale prend un caractère idéologique marqué et devient un mécanisme indispensable en région urbaine.

La mobilité sociale et la consommation aident efficacement à reproduire les idées de concurrence, de rationalité économique. Elles sont cependant soumises à des forces contradictoires en raison de l'existence d'un grand nombre de strates sociales à intérêts divergents.

A la mobilité sociale ascendante s'oppose la mobilité descendante résultant des changements qui s'opèrent au sein des forces de production : disparition d'entreprises, suppression de postes de travail... Ces changements entraînent la chute sociale de nombreux individus et parfois touchent des catégories sociales entières : petits industriels, artisans et exploitants agricoles transformés en salariés. La coexistence de ces deux mobilités constitue la source de vives tensions entre les groupes concernés.

Malgré sa relative capacité à masquer les inégalités socio-économiques, la consommation de masse ne réussit pas à rendre opaque les disparités des salaires et des comportements sociaux — surtout en ce qui concerne la qualité du logement et de la consommation de services rares.

La région urbaine accepte et récupère les idéologies « déviantes » ainsi que les groupes sociaux qui les diffusent. En cherchant à les intégrer, elle minimise le danger d'une mise en question du système et de sa reproduction. Les producteurs d'idéologie « innovatrice » ont toujours un rôle à jouer dans un système soumis structurellement à des changements et des mécanismes de récupération et d'adaptation ; c'est le cas notamment des idéologies qui mettent l'accent sur des valeurs proprement urbaines par opposition aux valeurs industrielles.

La région urbaine constitue donc un vaste milieu social où la recherche de nouveaux modes d'organisation trouve un terrain favorable.

Les syndicats : un appareil institutionnel de grande portée

Les syndicats, tant ouvriers que patronaux, représentent en région urbaine des institutions essentielles pour la reproduction de la force de travail. Cependant leur organisation, leur rôle, leurs objectifs, leurs relations s'avèrent différents d'une région urbaine à une autre ; ce sont donc des éléments fortement « variants » du système, mais également des « révélateurs » et des « condensateurs » privilégiés des changements du système. Outre les intérêts matériels des salariés, les syndicats prennent progressivement en charge leurs conditions de vie au travail et dans le cadre urbain.

Si l'on se réfère aux propos de certains témoins privilégiés de la région de Milan, les forces syndicales ainsi que les mouvements sociaux spontanés s'orientent depuis 1968, vers une prise en charge des conditions de vie (1) et des problèmes de l'organisation de l'espace au niveau régional.

Les syndicats sont appelés à jouer un rôle majeur dans la mesure où les synergies de la région urbaine les situent au centre des relations et des conflits portant sur les divers types de marché du travail, la mobilité socio-économique et les problèmes de formation et de recyclage, l'ensemble des éléments constitutifs de la reproduction biologique, sociale et idéologique de la force de travail. Il leur est donc difficile de refuser à participer à l'exercice du politique, ne serait-ce qu'en le contrôlant.

3) UNITÉ DU MARCHÉ DU TRAVAIL

Le marché du travail est déterminé par la demande émanant de la structure économique. Il paraît légitime de parler d'unité du marché du travail puisque c'est essentiellement à l'échelle de la région urbaine que se rencontrent l'offre et la demande. Les forces économiques, surtout les plus avancées, savent qu'elles « peuvent » attirer, si nécessaire, les salariés de n'importe quel point de la région. Les salariés savent qu'ils « peuvent » chercher du travail dans l'ensemble de la région urbaine. Ces deux démarches sont possibles parce que les forces de production sont nombreuses, très différenciées et implantées sur l'ensemble de la région et que les qualifications de la population salariée y sont également nombreuses, diversifiées et dispersées.

La « possibilité » pour l'offre et pour la demande d'utiliser les conditions propres à la région, paraît parfois beaucoup plus importante que la distance réelle qui les sépare. On trouve des régions urbaines, le Bade-Wurtemberg par exemple, où le taux de mobilité géographique est relativement faible.

Par ailleurs, si globalement l'offre détermine la demande, plus on s'élève dans l'échelle des catégories socio-professionnelles, plus la demande est capable de provoquer l'offre. Ceci est particulièrement vrai lorsqu'il s'agit de catégories innovatrices. Le secteur le plus avancé de la production possède ainsi une réelle et importante possibilité de susciter la création de postes et de fonctions.

Ainsi conçue, l'unité du marché du travail n'exclut donc pas, mais bien au contraire suppose l'existence de sous-marchés dans l'espace et dans le domaine des qualifications.

(1) Parmi celles-ci les problèmes de transport occupent une place non négligeable, ils ont donné lieu à des manifestations et des occupations spontanées des moyens de transport.

En ce qui concerne les qualifications et les emplois, se manifestent deux types de mobilité (1) :

— la mobilité interne : passage d'un emploi à un autre à l'intérieur d'un même sous-marché, (c'est par exemple le cas de la dactylo qui change à l'intérieur d'une entreprise ou d'une même branche ou qui choisit une branche différente pour y exercer le même métier),

— la mobilité externe : passage d'un sous-marché à un autre. Elle peut être volontaire ou contrainte et donner lieu à des phénomènes de recyclage et de reconversion.

Ces deux mobilités forment des flux ascendants et descendants dans le cadre d'une entreprise, entre des entreprises d'une même branche ou de branches différentes. Elles s'accompagnent de mobilités géographiques entre les établissements et de ceux-ci au lieu de résidence.

Cette soumission des groupes sociaux à divers types de mobilité, simultanés ou successifs dans le temps, constitue une des caractéristiques de la région urbaine; les occasions de mobilité externe volontaire y sont plus nombreuses que dans les villes et tendent à faire partie des projets de promotion sociale de larges strates de la population; ce type de mobilité répond à la logique des changements qui marquent en permanence les forces de production.

Enfin la région urbaine qui, plus que les autres espaces, connaît les conséquences des crises économiques de tout ordre, est aussi mieux armée pour les surmonter. Ce phénomène est manifeste lorsqu'une partie de la population doit se reconvertir — mobilité externe obligatoire — à la suite du déclin de certaines forces de production.

Si la région urbaine ressent plus vivement les tensions sociales, sa structure économique et sociale semble, à moyen terme, mieux à même de les surmonter et de les résoudre.

4) LE SOUS-SYSTÈME POLITIQUE

La régulation des rapports sociaux

Pour une part importante, la stratification sociale résulte directement des rapports de production : rapport des individus avec leur travail, rapports des groupes entre eux à l'intérieur de l'appareil de production. Ces rapports de production fondent et déterminent les relations qui s'établissent entre les différentes strates sociales de la région urbaine. S'ajoutent à ces rapports, tous ceux qui se nouent entre et avec des groupes urbains dont l'existence, les caractéristiques, l'action et les projets sont issus plus directement de la structure et de l'histoire spécifique des villes situées dans la région urbaine. Il faut donc articuler et réguler simultanément sur une vaste échelle, les rapports sociaux inhérents à la dynamique des forces de production et ceux qui s'exercent dans un cadre urbain ou urbanisé, local et régional. Contrôler et réguler les rapports sociaux en région urbaine, c'est essentiellement maîtriser les effets des processus d'organisation des forces de production et du marché du travail.

Les activités économiques tendent à se reproduire, se développer, s'organiser selon leur logique propre et leurs intérêts spécifiques sans qu'il existe toujours une coordination entre elles; l'action du politique s'avère d'autant plus difficile qu'il doit assurer les objectifs et les intérêts des firmes les plus avancées. Que ce soit dans le Randstat hollandais, la Ruhr, le Bade-Wurtemberg ou en Lom-

(1) Concepts du CERAU.

bardie, les responsables de la planification rencontrent de grandes difficultés sur ce point, car les exigences de localisation des forces de production se heurtent souvent à celles concernant l'aménagement urbain proprement dit. Une loi, actuellement en préparation, doit accorder ce pouvoir à la région en Italie ; la région de Milan attend sa promulgation pour résoudre les graves problèmes qui lui sont posés.

La contradiction ne peut être levée que par des procédés d'expropriation des sols sur une grande échelle, ainsi que cela est pratiqué depuis longtemps aux Pays-Bas ; les tensions ne disparaissent cependant pas entièrement, la politique se limitant le plus souvent à déplacer le lieu et le niveau du conflit par le jeu de processus ininterrompus de négociations. Néanmoins il arrive que l'action régulatrice du politique résorbe entièrement les problèmes soulevés.

Ainsi, dans le Bade-Wurtemberg, les zones de promotion industrielle ont été déterminées, les unes par le gouvernement fédéral, les autres par les responsables du Land. Le contrôle des opérations passe par le système des aides financières qui ne sont accordées que sous certaines conditions : besoin d'emplois, obligation d'implanter des unités de production autonomes au niveau directionnel de manière à échapper aux fluctuations des décisions externes. On peut cependant se demander si cette relative efficacité n'est pas due à des données d'une autre nature (attitudes du patronat, des organismes locaux), plutôt qu'aux seuls instruments juridiques en vigueur.

La régulation politique des rapports sociaux quant au marché du travail repose essentiellement sur des mécanismes tendant à accroître la mobilité : mesures d'incitation ou d'accompagnement. Un décalage permanent existe cependant entre les demandes des salariés et des forces économiques et les réponses des instances politiques. Faute de pouvoir changer les individus eux-mêmes à court terme, ce système assure le changement des individus entre eux dans un procès de production ou de services. L'interchangeabilité des individus est souvent rendue possible socialement et économiquement grâce à une meilleure multifonctionnalité des individus eu égard à celle des forces de production.

Des institutions multiples participent au processus de modulation des rapports de production et des rapports sociaux en général ; certaines d'entre elles se rapportent directement au cadre du travail, d'autres se rattachent au cadre de vie : institutions sociales, organismes de planification économique et urbaine au niveau national, régional ou infra-régional. L'efficacité de la fonction de régulation est liée aux modes d'articulation entre les différentes institutions qui s'appuient à la fois sur les forces économiques et sur la politique. Cet aspect est caractéristique à chacune des régions urbaines ; il ne semble pas que celles-ci puissent admettre, en ce domaine, des éléments institutionnels unifiés, ni même des modes de fonctionnement homogènes.

Conscience d'appartenance à la région urbaine

Dans la mesure où le politique reflète à un niveau ou à un autre des communautés conscientes des liens qui unissent leurs membres, il convient de considérer comme élément constitutif de la région urbaine, la conscience d'appartenance des populations à cette région.

Formée par un ensemble organisé de groupes sociaux liés en premier lieu à des villes dont chacune possède son histoire, la région urbaine ne peut normalement supprimer la diversité des réalités sociologiques, urbaines, agricoles, rurales qui en résulte ; on retrouve, ici encore, la dialectique de l'unité et de la diversité. Les individus et les groupes ont conscience d'appartenir simulta-

nément à plusieurs ensembles sociaux et géographiques. La conscience d'appartenance à une région urbaine résulte de la perception vécue de tout ce qu'il y a de commun entre eux ; elle peut donc parfaitement coexister avec le sentiment d'appartenance à une collectivité urbaine présentant des traits spécifiques.

Cette conscience d'appartenance peut présenter des degrés différents d'une région à une autre, naissante ici, épanouie ailleurs. Elle peut donc être utilisée pour mobiliser des forces sociales en faveur de projets intéressant l'ensemble de la population.

La formation et le développement de la conscience d'appartenance à une même entité spatiale, sociale et économique exigent que l'on favorise les éléments majeurs qui la fondent : le marché du travail, le marché du logement, les services dont l'offre et les qualités sont comparables et relativement homogènes d'un point à un autre de l'espace. Ce qui sous-entend des structures permettant des échanges de toute nature entre groupes dans l'espace régional, la connaissance des circuits de formation et d'information, la visibilité sociale de l'innovation et, enfin, l'accessibilité physique et sociale, différents marchés, biens et services.

Nature et fonction du politique

Si l'on considère l'ensemble des éléments du système « région urbaine », les mécanismes qui le commandent, les formes institutionnelles que peut y prendre le politique apparaissent d'un intérêt relativement secondaire ; le problème essentiel concerne la nature du politique et les fonctions qu'il doit exercer.

Les frontières de la région urbaine ne recouvrent pas nécessairement celles des régions administratives et apparaissent difficiles à préciser ; il ne semble donc pas indispensable qu'elle dispose d'un pouvoir politique chargé de la représenter. En revanche, il paraît important que l'ensemble de la population et du corps des élus, des administrations et des organismes économiques, sociaux, culturels, etc., soit en mesure de prendre en charge au moment opportun, les intérêts de la région urbaine ; ce qui exige une rapidité des flux décisionnels et une coordination efficace, malgré leur diversité et leur objectif propre, des organes de décision.

Le système « région urbaine » s'appuie à plusieurs niveaux sur des mécanismes de concurrence : entre forces de production sur les marchés des produits, entre individus et catégories sociales sur le marché du travail et sur celui des biens et services. Le pouvoir politique est ainsi conduit à se définir en termes démocratiques pour assurer la cohésion des différents éléments sociaux au-delà des contradictions d'intérêts des diverses forces sociales. Pour agir sur une base démocratique minimale, le politique est amené à réguler le système en respectant, dans une certaine limite, les sphères d'autonomie de chaque sous-ensemble social. Cette fonction majeure du politique prend des formes diverses selon les niveaux de la réalité sociale sur lesquels elle s'exerce : économique, financier, administratif, politique au sens étroit du terme.

Ces régulations sont implicitement commandées par une double nécessité : favoriser le développement des forces de production motrices de l'ensemble de l'économie, éviter toute destructuration mettant en cause la cohésion du corps social.

Dans la mesure où la région urbaine est l'expression spatiale privilégiée et condensée des parties les plus avancées du système socio-économique, le politique doit faire face aux mêmes difficultés mais accrues, qu'il rencontre au niveau global. Cependant, en raison de la plus grande complexité du système

en région urbaine, le politique y trouve davantage de supports pour mettre en œuvre sa régulation. La multiplicité et la complexité des relations que les régions urbaines entretiennent, par le truchement des firmes multinationales, avec le secteur économique des autres nations, réduisent toutefois cet avantage. Le pouvoir politique doit ainsi tenir compte, plus intensivement, des exigences des forces économiques, sociales et politiques extérieures.

Une diversité des instances politiques semble nécessaire pour assurer la cohérence des éléments du système « région urbaine » ; l'exercice unitaire et centralisé du politique ne peut et ne doit donc porter que sur des domaines particuliers intéressant l'ensemble de la zone concernée, d'autant plus qu'il s'agit de problèmes la dépassant. Dans ces conditions, la prise en charge de l'aménagement et de la planification de la région urbaine exige la coordination des organismes les plus représentatifs du corps social.

Le sous-système urbain

1) UNE EXPRESSION SPATIALE DES SOUS-SYSTÈMES ÉCONOMIQUE ET SOCIO-POLITIQUE

Expression spatiale de l'économique et du socio-politique, le sous-système urbain constitue à son tour, un élément primordial de régulation des autres sous-systèmes. Assez complexe, cette régulation joue à la fois sur l'inertie relative et la malléabilité propre à tout espace, qu'il soit déjà occupé ou en cours d'occupation et de transformation ; elle tire parti, par exemple, de la permanence des formations urbaines ou rurales antérieures — villes, agglomérations ou conurbations, bourgs ruraux... — ou de la pesanteur des « coups partis », qu'ils s'inscrivent ou non dans une dynamique de type « région urbaine ».

La projection progressive des éléments économiques et sociaux dans l'espace représente une contrainte de la région urbaine qui peut exaspérer les tensions et les transformer en conflits ou, au contraire, les réduire.

De spontanée, la régulation peut devenir volontaire, si le mécanisme d'inscription dans l'espace trouve un instrument de médiation adapté. Cette médiation est essentiellement le fait du politique dont le support institutionnel ne coïncide que rarement avec les frontières de la région urbaine qu'il se situe au-delà (Etat, land ou province) ou en deçà (commune, département, Kreis...). Ceci ne constitue pas un obstacle dans la mesure où les intérêts de la région urbaine peuvent être pris en charge par ces différents niveaux. Quels que soient le degré d'appartenance à un même ensemble et le degré d'organisation du politique à ce niveau, un certain nombre de problèmes d'équipement et d'aménagement engagent à rechercher des solutions communes, ne serait-ce qu'en raison de la raréfaction progressive de l'espace. Le politique se trouve ainsi contraint de mettre en œuvre des modes d'articulation plus adaptés à la réalité de la région urbaine. La problématique de l'aménagement prend, de ce fait, un relief particulier.

La référence au modèle « région urbaine » devient d'ailleurs de plus en plus fréquente et explicite chez les aménageurs. Ce qui ne va pas sans risque de confusion, car certains sont tentés de réduire ce modèle aux limites de leur pratique en privilégiant les seuls aspects spatiaux ; ainsi s'élaborent des normes d'aménagement sans lien précis avec un contenu déterminé. En tant que régulateur, le sous-système urbain peut incorporer non seulement l'héritage des formations urbaines antérieures, mais aussi les ferments de nouveaux modes de vie urbains ; néanmoins, ce seront les exigences des forces de production avancées qui s'imposeront en priorité.

Les composantes spatiales et urbaines

Réalité originale, la région urbaine allie des formations urbaines d'un type nouveau à des formations urbaines anciennes, notamment les villes qui continuent d'exister en son sein, mais dans une dynamique et un contexte différents.

La région urbaine apparaît à la fois comme un « au-delà de la ville » où il n'est plus question de villes et comme une intégration des villes qui la constituent. Ces deux aspects s'interpénètrent étroitement, mais ils sont l'expression de deux composantes nettement distinctes.

La première regroupe les éléments de nouvelles formes d'occupation et de pratique de l'espace : ségrégations ou mobilités diverses liées à l'habitat, localisation des activités, des équipements, ainsi que les réseaux de communication divers. Elle peut être considérée comme la résultante assez directe de la projection spatiale des sous-systèmes économique et socio-politique.

La seconde composante recouvre les éléments de formations urbaines antérieures qui se trouvent intégrées dans la région urbaine : villes, agglomérations. Bien qu'elle soit également déterminée par les autres systèmes, cette composante possède, en outre, de par la nature des éléments qu'elle regroupe, une capacité de réaction spécifique.

Les relations entre les différents degrés de l'échelle spatiale, et notamment entre ses deux extrêmes — micro et macro spatial — recoupe la dialectique « unité/diversité ». C'est l'une des caractéristiques les plus marquantes du sous-système urbain. Dépassement de la ville et surtout de l'agglomération, la région urbaine tend à rompre avec le conglomérat d'éléments plus ou moins hétérogènes, marqués par leur unifonctionnalité et leur ségrégation dans l'espace : centres hyper-spécialisés et congestionnés, banlieues industrielles, « communes dortoirs », etc.

L'unité fonctionnelle de la région urbaine s'organise, au contraire, autour de multiples unités urbaines multifonctionnelles dont les différences moins prononcées renforcent davantage leurs complémentarités d'ensemble.

2) LES NOUVELLES FORMATIONS URBAINES

Ces nouvelles formes d'occupation de l'espace sont cernées à partir de la localisation des activités, de l'expression spatiale des strates sociales, des pratiques de l'espace. La diversité des forces de production en région urbaine entraîne spontanément une occupation ségrégative de l'espace, cependant la mobilité et la fluidité sociales exigées par le développement économique s'opposent à cette tendance.

Cette contradiction se trouve généralement résolue par le déplacement de la ségrégation au niveau micro-spatial.

La localisation des activités

La très grande diversité des activités de la région urbaine résulte de la complexité croissante de l'appareil de production et de l'éclatement parallèle de ses fonctions : gestion, innovation, commercialisation... Cette diversité implique à son tour une profusion et une variété d'équipements et de services pour répondre aux besoins des groupes dont la « reproduction » est à dominante sociale et culturelle.

La région parisienne fournit un assez bon exemple des tendances spontanées de localisation en fonction d'intérêts particuliers et des effets de zonage à grande échelle qui en découlent : les quartiers d'affaires avec leurs prolongements vers l'ouest, la densité commerciale de certaines parties du centre, la concentration des activités culturelles ou universitaires... contrastent avec le caractère soit industriel, soit sélectivement résidentiel du reste de l'agglomération. La montée des enjeux sur un espace raréfié et le franchissement d'un certain seuil de dysfonctionnement provoquent actuellement l'éclatement de certaines fonctions centrales — universités, centres commerciaux et d'affaires périphériques — et la création de villes nouvelles. Cette évolution modifie la délimitation des zones sans atténuer profondément un phénomène dont la dynamique est de type cumulatif : valorisation ou dégradation continue de certains espaces au regard de telle ou telle activité ou telle ou telle strate sociale et qui accentue la ségrégation, renforcement des axes déjà privilégiés... autant de phénomènes réagissant sur les mécanismes fonciers et amplifiés par eux.

La région urbaine manifeste une tendance opposée et fait apparaître un type de structuration de l'espace marqué par une plus grande dispersion et un plus grand panachage des localisations d'activités qui assurent un meilleur fonctionnement de l'ensemble et favorisent globalement la progression des forces de production avancées. Les localisations d'activités se caractérisent donc par une répartition plus homogène sur un ensemble de complexes d'activités multifonctionnels. En région urbaine, ce qui constitue traditionnellement la centralité des villes : équipement, commerces, services... ou à l'inverse, la spécificité de certains espaces périphériques : activités industrielles, artisanales, concerne la totalité de l'espace. Une offre diversifiée : emplois, commerces, services... de qualité relativement comparable, apparaît ainsi en de multiples points de l'espace. Une telle tendance s'appuie sur le jeu complexe d'un ensemble de processus.

— Dans le sous-système économique, l'éclatement des cycles de production et la séparation des fonctions exigent un accroissement considérable des échanges et le recours aisé à une série de services : banques, services d'entretien et de maintenance. Le rejet « hors région urbaine » de certains maillons des chaînes de production accentue ce phénomène en éliminant progressivement les grandes concentrations industrielles axées sur une même activité : sidérurgie, chimie... et les chaînes de montage à main-d'œuvre peu qualifiée.

Lié aux exigences de mobilité professionnelle, un marché du travail unitaire peut également attirer les travailleurs vers des zones où les activités se trouvent superposées. La concurrence sur le marché de la main-d'œuvre peut contraindre les entreprises à un véritable essaimage de leurs unités de production.

L'existence d'un réseau de communication et de transport efficace assurant la mobilité géographique des travailleurs et rétablissant les conditions de concurrence entre employeurs ne semble pas freiner un tel processus, mais paradoxalement l'accélérer, une fois qu'il est déclenché : travailleurs et entreprises deviennent ainsi également mobiles par rapport à un marché du travail élargi à l'ensemble de la région urbaine ; l'offre et la demande peuvent se rencontrer pratiquement en tous points et ne plus rester concentrées en quelques points privilégiés : grands quartiers d'affaires, vastes zones industrielles. La région de Stuttgart constitue, à cet égard, un exemple frappant : entièrement quadrillée par un réseau de tramways, elle incite les entreprises à se desserrer ou à se répartir sans trop de difficultés, que ce soit des unités de production, des centres de recherches, des ensembles de bureaux, des centres de formation. Toutefois, il faut mentionner que cette région n'a jamais connu de grandes concentrations industrielles et que les petites et moyennes entreprises y ont toujours joué un rôle important.

— La recherche d'une unité de marche pour des produits relativement homogènes permet par ailleurs une diffusion plus systématique et standardisée. L'évo-

lution actuelle de l'appareil commercial s'inscrit dans ce processus, notamment l'apparition de grandes surfaces en périphérie ou la décentralisation de grands magasins jusqu'ici implantés dans le centre.

— Au sein du sous-système socio-politique, la prédominance des « classes moyennes » définit le niveau de qualité de l'offre urbaine et lui confère un caractère relativement similaire dans les divers points où elle s'exprime. A ces mécanismes qui assurent la reproduction sociale et culturelle, le politique peut ajouter des équipements de tous ordres : éducation, formation, culture, ou intervenir pour favoriser l'unité du marché du travail et la mobilité professionnelle : localisation d'activités, développement des communications...

— Quant au sous-système urbain, l'expression spatiale de la stratification sociale est très dépendante de la localisation des activités ; la propension à la déségrégation des activités se trouve corrélativement renforcée par une offre en main-d'œuvre plus diversifiée. Les aspirations des nouvelles couches urbaines pourraient accentuer les pressions en ce sens, aspirations déjà partiellement prises en charge par le politique dans certaines actions d'aménagement de nouvelles unités urbaines... Les éléments « leader » de ces nouvelles couches urbaines tendent à se situer d'emblée par rapport à la région urbaine elle-même, souvent d'ailleurs pour se démarquer des groupes urbains issus des formations urbaines antérieures. En France, l'apparition des ZUP a provoqué le grossissement des phénomènes de ségrégation, et la remise en question de ce type d'urbanisation a permis de cristalliser certaines aspirations vers d'autres formes de pratique urbaine ; ces aspirations vont de la nostalgie du passé à la recherche d'une certaine « modernité ». Elles ne reflètent pas seulement les attitudes de « militants » et d'urbanistes voulant repenser la ville, mais traduisent également un processus d'acculturation profitable au système dans son ensemble. On peut citer, à ce propos, certains processus d' « urbanisation » (1) des zones rurales, notamment la fréquentation d'équipements « modernes » comme les hypermarchés périphériques par une grande partie de la population rurale. Ces diverses tendances favorisent l'éclatement des fonctions centrales traditionnelles et leur regroupement en des complexes polyfonctionnels d'un type nouveau.

La permanence des formations urbaines antérieures s'inscrit dans la même dynamique. Elles apparaissent ainsi moins comme des éléments résiduels que comme des éléments revivifiés par un processus d'intégration active dans le contexte de la région urbaine. Ces formations contribuent alors très fortement à la déségrégation des activités dans la mesure où chacune d'entre elles cherche à regrouper un maximum d'activités diversifiées. Chaque ville tend par ailleurs à affirmer sa singularité, ce qui permet le maintien ainsi que le développement d'activités très spécifiques au niveau de l'ensemble de la région urbaine. Dans ce jeu de complémentarités, on doit faire ressortir l'importance du rôle financier assumé par au moins l'une des grandes villes de la région urbaine. De fait, l'organisation financière conforme à celle des forces de production dans un espace central déterminé semble primordial pour le bon fonctionnement de l'ensemble ; elle assure la proximité des décideurs, la rapidité des circuits de décision et permet des connexions optimales avec les autres grandes villes ou centres d'encadrement de réseaux transnationaux.

D'autres complémentarités sont assurées par les villes dans les domaines administratif, culturel, universitaire et dans le domaine de la production. Enfin, en dehors des villes, certains équipements peuvent être aussi utilisés par l'ensemble de la région : aéroports, espaces de loisirs...

On se trouve donc à l'échelle de la région urbaine en présence d'un espace qui présente une certaine homogénéité en raison d'une tendance à la répétition de micro-espaces au contenu également varié. Ce phénomène n'entraîne pas pour autant un appauvrissement de l'ensemble mais donne, au contraire, à la région une grande diversité : ainsi, la Randstat avec les complémentarités de

(1) Par urbanisation, on entend le processus de diffusion des valeurs et des modèles de comportement urbain auprès des groupes restés jusqu'alors relativement en marge.

Rotterdam, d'Amsterdam et de La Haye... la région urbaine en cours d'émergence au confluent de Main et du Rhin autour des villes de Francfort, Wiesbaden, Mayence, Darmstadt. Chacune de ces villes regroupe des fonctions centrales très développées et diversifiées : commerces, administrations, sièges sociaux... Celles-ci tendent à essaimer en dehors des centres traditionnels : développement des activités tertiaires à Offenbach, équipement de la ville nouvelle de Francfort, création de complexes d'activités à dominante tertiaire « Burostätt »... Parallèlement chaque ville affirme davantage sa spécificité en certains points dans un jeu de complémentarités qui devient de plus en plus effectif : centre financier de Francfort, caractère résidentiel et équipements de type aristocratique de Wiesbaden, recherche culturelle à caractère moderne à Darmstadt. Dans le même tissu régional, on trouve l'imposant ensemble des usines Opel à Russelheim, un aéroport international ; un réseau d'autoroutes très larges relie chacun des espaces rarement situés à plus de 30 minutes les uns des autres.

Stratification sociale et occupation de l'espace

En région urbaine, l'occupation de l'espace contribue à masquer les différences de stratification sociale. La prédominance des « couches moyennes » de salariés ne signifie pas une réduction des strates par une sorte de délayage dans une masse indifférenciée ; elle traduit, au contraire, une complexité croissante des rapports sociaux. L'importance des éléments culturels et idéologiques, notamment le niveau de formation, dans la constitution de la force de travail contribue à cette complexité qui rend peut-être les clivages moins saisissables, mais ceux-ci n'en existent pas moins : l'univers professionnel, et plus généralement social, des uns est souvent totalement étranger à celui des autres.

Cette évolution de la stratification sociale avec les phénomènes de rigidité qui peuvent en résulter est contradictoire avec les exigences des forces de production en matière de mobilité des individus ; d'où la nécessité de mécanismes régulateurs.

a) La projection globale d'une stratification sociale complexe et ses effets

Globalement, cette complexité de la stratification sociale se traduit par une occupation très diversifiée de l'espace : villes, tissu urbain nouveau, espace rural intersticiel. Le gonflement progressif des couches sociales moyennes tend à atténuer les oppositions marquées de contenu résidentiel entre les différents espaces (anciennes oppositions entre banlieues ouvrières, secteurs résidentiels, zones pavillonnaires, etc.). En Région parisienne, on voit ainsi se transformer progressivement, sans processus véritablement volontaire, le contenu résidentiel de nombreuses communes ouvrières : Saint-Denis, Bagnolet, Montrouil, Argenteuil... Il ne s'agit pas d'un simple mécanisme foncier qui tendrait à repousser de plus en plus loin la population ouvrière pour permettre l'appropriation d'espaces plus centraux par les couches plus aisées ; ce mécanisme certes joue encore pour les quartiers intra-muros, mais moins pour les communes périphériques dans lesquelles le contrôle politique local reste souvent assez fort. A l'opposé, dans les villes de province touchées par certaines formes d'industrialisation : décentralisation d'activités employant une main-d'œuvre faiblement qualifiée (Caen, Rennes, Poitiers...), concentrations d'industries lourdes (Dunkerque, Fos), les ségrégations sociales très marquées s'étalent, pourrait-on dire, au grand jour. Cependant si l'on observe l'agglomération orléanaise qui s'inscrit de plus en plus dans la mouvance de la Région parisienne, on y constate le même processus de diversification des espaces péri-urbains. Cette expression spatiale contribue donc, en apparence, à une plus grande homogénéité de l'espace en région urbaine, du moins sur le plan macro-spatial. Les conséquences en sont multiples :

Les équilibres nouveaux, qui s'instaurent dans l'espace deviennent autant de points d'appui pour la mise en place d'un système « région urbaine ».

La perception des rapports sociaux se trouve privée d'une base spatiale tangible qui, dans bien des cas, est un facteur important de cristallisation des solidarités de classe. L'expression politique peut s'en trouver modifiée et permettre ainsi une meilleure articulation avec les exigences des forces de production. Sur le plan local, cette expression peut devenir plus « neutre » et donner la primauté à la « gestion urbaine ». Paradoxalement, une telle dépolitisation, bien que relative, peut permettre d'activer la concurrence entre localités en raison de la référence à des modèles de développement urbain assez semblables : diversités d'activités, équipements, habitat... cependant que sur d'autres points, elle autorise une meilleure coordination des politiques locales sur des bases technocratiques.

Dans la mesure où il est lié à la diversification des activités, ce phénomène accompagne et favorise en retour une moindre discrimination dans leur localisation. Il contribue également à une plus grande mobilité résidentielle en élargissant l'éventail des choix d'un lieu d'habitat. A l'inverse, il permet de demeurer sur place dans certains cas de mobilité professionnelle et sociale.

Cette plus grande diversification de l'occupation de l'espace a évidemment des répercussions sur les mécanismes fonciers. Elle concrétise, en fait, un très net infléchissement des tendances du marché foncier et immobilier, telles qu'elles se manifestent dans la plupart des agglomérations avec les effets bien connus de radiocentrisme de plus en plus sélectif. Les marchés s'élargissent considérablement au contraire, non plus de façon centrifuge, mais par une sorte de polymérisation. Pour des coûts fonciers moindres ou du moins stabilisés en raison d'une offre plus concurrentielle, de nouvelles possibilités se trouvent offertes, tant aux collectivités locales qu'aux divers promoteurs. Cet infléchissement du marché foncier peut être volontairement provoqué au départ : réserves foncières abondantes, aménagement de nouvelles zones à contenu diversifié... Il est possible également qu'au-delà d'un certain seuil, les mécanismes anciens changent d'eux-mêmes de sens, rendant ainsi le problème du contrôle de l'espace moins aigu. Ceci dans des limites déterminées, car la saturation de l'espace risque de relancer les tendances anciennes.

b) La projection différenciée des strates

Dans la région urbaine, les phénomènes d'occupation ségrégative de l'espace tendent à se circonscrire dans un cadre spatial plus restreint. On assiste moins à une superposition des strates qu'à leur étalement « nuancé » en fonction de mécanismes de sélection accentués ou tempérés par certaines données : prix, qualité du logement, ancienneté d'occupation, situation familiale...

L'inscription dans l'espace de la stratification sociale n'apparaît donc jamais de façon très tranchée en raison d'une hiérarchie très complexe des strates et parce qu'un même sous-espace peut regrouper les individus de strates plus ou moins éloignées en fonction de situations individuelles différentes : ainsi un jeune cadre peut opter pour une résidence dans un ensemble à loyer modéré afin d'épargner pour acheter ailleurs ou pour privilégier d'autres consommations, un fils de petit commerçant, technicien au niveau salarial moyen peut accéder à la propriété dans un ensemble de haut standing, grâce à la réalisation d'un capital familial.

Dans l'ensemble, un certain rapprochement physique des strates se trouve donc favorisé et favorise à son tour une certaine fluidité sociale, moins directement que par certaines de ses conséquences : scolarisation commune des enfants, fréquentation des mêmes équipements, interférence de modèles de consommation, etc. C'est donc moins le rapprochement des strates, que le désenclavement de chacune d'entre elles qui facilite cette fluidité en assurant l'élargissement de leurs possibilités d'utilisation de l'espace. La proximité physique de strates différentes dans un même espace est loin de signifier la suppression des

cloisonnements. L'effet est parfois contraire pour certains groupes ou catégories d'individus et ce phénomène constitue une des contradictions de la région urbaine. Une organisation de ce type conduit, à certains égards, moins à la reconstitution qu'à un éclatement plus prononcé des « communautés » spatiales. Les solidarités, mêmes antagonistes, sont très faibles au niveau des micro-espaces ainsi constitués. La permanence des formations urbaines antérieures n'atténue que partiellement cette tendance, leur contenu tendant lui aussi à se modifier. L'insertion sociale résulte ainsi moins d'une relation à l'espace que d'une intégration dans un réseau de relations transspatiales familiales et professionnelles. C'est donc un modèle d'insertion sociale de type « bourgeois » qui prédomine et les marginaux se trouvent encore plus isolés — jeunes travailleurs, travailleurs immigrés, déclassés, chômeurs, retraités...

Il est certain cependant qu'une région urbaine permet un plus grand brassage de population. Si l'on considère certains éléments d'ordre idéologique, tels le désir de retrouver les rapports sociaux « communautaires » qui existaient dans certaines formations sociales antérieures : villages, quartiers, la négation ou, au contraire, la reconnaissance des différences sociales comme facteur positif, qui s'expriment dans divers courants idéologiques comme l'humanisme chrétien, l'égalitarisme républicain, les divers socialismes, on s'aperçoit qu'ils se trouvent le plus souvent utilisés ou mobilisés au profit du système sans pour autant contribuer au rapprochement des strates sociales.

Il suffit d'évoquer l'échec de nombreuses tentatives d'animations locales, l'éclatement de l'organisation paroissiale, l'effacement des sections locales de partis ou de syndicats au profit de modes d'organisation nettement moins spatialisés : groupements plus fonctionnels, clubs, sections d'entreprise.

Ainsi, les effets contradictoires de la stratification sociale, bien que celle-ci paraisse s'estomper dans son expression spatiale, n'en sont pas pour autant régulés automatiquement. La stratification tend davantage à se manifester dans les pratiques de l'espace où l'adaptation continue aux changements exigés par la croissance des forces de production est a priori plus facile. Or ce déplacement concourt à détruire les conditions d'existence de phénomènes compensatoires d'enracinement dans des groupements fondés sur le partage en commun d'une même situation résidentielle.

La région de Stuttgart fournit un bon exemple à la fois de régulation de phénomènes de ségrégation spatiale et de récupération de formations sociales antérieures. Les différentes formes d'urbanisation qui marquent la périphérie de Stuttgart se ressemblent étrangement : centres anciens rénovés ou nouveaux centres bien équipés, zones d'activités diversifiées, habitat principalement de type pavillonnaire, espaces interstitiels peu dégradés et constituant autant de coupures vertes. Il est, de ce fait, difficile de typer socialement tel ou tel secteur, parfois aussi de typer l'habitat à l'intérieur de chaque secteur. Le développement industriel qui s'est opéré progressivement et sans grandes ruptures, en s'appuyant sur la promotion des petites et moyennes entreprises locales, expliquent en grande partie cette forme d'urbanisation. L'industrialisation s'est trouvée, par ailleurs, puissamment encadrée au départ par le maintien partiel des structures rurales, le poids des églises, les valeurs prééminentes d'ordre, de discipline, de travail, d'épargne. L'expansion particulièrement rapide des forces de production au cours des dernières décennies ne semble pas avoir remis en cause cette forme d'urbanisation mais paraît, au contraire, l'avoir consolidée. L'extension progressive de l'espace « régionalisé » s'accompagne d'un accroissement parallèle des mobilités internes de toute nature, en exceptant la mobilité résidentielle : diversification et essaimage des activités, recyclage et qualification professionnelle, migrations alternantes nombreuses... Tout en s'élargissant, les pratiques de l'espace semblent donc se différencier.

Les pratiques de l'espace

Au niveau des pratiques de l'espace se retrouve la dialectique « unité/diversité », « homogénéité/différenciation ». Différenciation dans la mesure où il est possible de faire les mêmes choses dans des endroits différents, de faire des choses différentes dans le même lieu et où l'on ne peut faire certaines choses qu'en certains lieux privilégiés. Il en résulte une identification à un même ensemble. La conscience d'appartenance à la région urbaine est donc, en grande partie, relative à l'étendue du champ des pratiques de l'espace, elle varie selon les forces de production, les strates ou les groupes sociaux. Ceci s'avère d'autant plus vrai que l'élargissement et la différenciation des pratiques de l'espace apparaissent plus subis qu'activement recherchés et que ces pratiques continuent ou non à privilégier la relation avec un sous-ensemble spatial déterminé : ville, bourg, etc... Les frontières effectives et affectives de la région urbaine restent donc toujours assez floues. La perception de l'unité de l'ensemble peut cependant déborder les limites d'un champ de pratiques déterminé. Au-delà de celle qui se crée spontanément, se dégage une conscience d'appartenance plus délibérée et plus « construite », qui tend à devenir modèle de référence pour les pratiques spatiales des uns et des autres. Ce modèle, qui n'impose pas de frontières géographiques bien circonscrites, généralise et systématise plutôt des comportements urbains d'un type nouveau. Des similitudes, une certaine homogénéité transparaissent en effet dans la façon d'utiliser un même espace, à travers le caractère différencié et multifonctionnel des diverses pratiques qui s'y recourent. Il s'agit en quelque sorte, d'un processus de banalisation de l'espace « région urbaine », qui gagne et renforce même les spécificités préservées au niveau des micro-espaces.

Il est permis de se demander si le fait que la conscience d'appartenance n'entraîne pas une organisation politique spécifique, ne provient pas de ce qu'elle est davantage le produit de phénomènes de consommation d'espace que celui d'une création collective. C'est une des contradictions de la région urbaine dont l'unité repose plus sur une combinaison fonctionnelle que sur des solidarités culturellement inscrites dans un espace donné. Ainsi ressort toute l'importance stratégique de l'intégration active des formations urbaines. Cette contradiction est au cœur de l'aménagement en région urbaine.

En République fédérale allemande, c'est essentiellement la pression des problèmes rencontrés en matière d'équipement et d'aménagement qui pousse à la recherche empirique et rarement institutionnalisée de solutions communes. Le Land du Bade-Wurtemberg vient de procéder à un nouveau découpage régional afin de favoriser une certaine concertation, des modifications du code communal sont également envisagées. En France, la « région urbaine », en tant que concept d'aménagement, représente une telle rupture avec le centralisme économique et politique hérité de l'histoire nationale que les problèmes institutionnels de pouvoir et de gestion risquent d'y prendre une importance considérable. Le pouvoir central est appelé à jouer un rôle déterminant, en raison des remises en causes qu'implique l'existence même des régions urbaines, il doit maintenir un contrôle étroit afin de prévenir les risques politiques.

Si l'on cherche à formuler le problème des modes d'articulation du politique au niveau de la région urbaine, il est possible de dire que :

— la façon particulière dont se tisse la conscience d'appartenance, amplifiée ou non par la référence à un modèle de « région urbaine », ne favorise pas l'émergence d'un pouvoir à ce niveau ;

— l'apparition d'un tel pouvoir prendrait appui sur la nécessité d'une coordination des politiques locales pour résoudre certains problèmes et sur des bases technocratiques et probablement sous la contrainte ; en tout cas beaucoup moins connue l'expression politique d'une société urbaine donnée ;

— cette coordination aurait des limites dans la mesure où les diverses sociétés urbaines locales resteraient soucieuses d'assurer leur survie et leur spécificité ;

— s'opposer à l'émergence d'un pouvoir urbain au niveau de la région urbaine peut apparaître, à certains égards, un enjeu important pour le pouvoir central ; il lui est ainsi plus facile de maintenir son contrôle et d'assurer la régulation des tensions qui existent entre la région urbaine et le reste du territoire national ;

— une telle perspective favorise également les forces de production puisqu'elle leur donne la possibilité de développer plusieurs stratégies concernant leurs implantations et de maintenir, par un jeu de pression, les collectivités locales dans une certaine dépendance à leur égard.

Reste à souligner l'importance capitale des réseaux de communication de toutes sortes sans lesquels l'élargissement et la différenciation des pratiques de l'espace ne seraient pas possibles. Les interventions des Pouvoirs publics sont d'ailleurs relativement faciles en ce domaine.

3) INTÉGRATION ACTIVE DES FORMATIONS URBAINES ANTÉRIEURES

L'accent sera plus particulièrement mis sur les mécanismes d'intégration active des fonctions urbaines pré-existantes à la formation de la région urbaine et sur la survivance du pouvoir urbain propre à chaque ville ; pouvoir susceptible de devenir, au-delà de certaines contradictions mineures, un point d'appui important pour la régulation de l'ensemble « région urbaine ».

Le rôle traditionnel de la ville

On peut considérer que la ville joue un rôle d'organe relais pour la reproduction des éléments économiques, socio-politiques et idéologiques du système social global. Dans une société en transition entre une civilisation rurale et une civilisation urbaine, la ville apparaît comme l'un des moyens stratégiques privilégiés de régulation des tensions de la société globale, notamment celles engendrées par la croissance des forces de production ; ceci dans certaines limites cependant, puisqu'au delà d'un certain seuil de saturation la ville ne peut plus assurer cette régulation et se déstructure (phénomène d'agglomération). La régulation s'opère dans la mesure où la ville tend à maintenir parallèlement sa dynamique propre en assurant un jeu d'interactions avec le système économique, social, politique et idéologique. Lorsque la ville ne se trouve pas particulièrement « bousculée » par certains éléments du système global, lui-même en mouvement continu sous la pression des forces de production, cette régulation s'effectue, en général, de façon plus ou moins spontanée. Projetés sur l'espace (la ville) et dans le temps (son passé), les nouveaux éléments se trouvent progressivement assimilés : la stratification sociale nouvelle vient ainsi s'insérer de façon conflictuelle, mais sans créer de ruptures véritables au sein des stratifications antérieures. La ville peut jouer son rôle régulateur de manière indirecte en évitant de laisser apparaître de nouvelles ségrégations dans l'espace. La fluidité sociale, le remplacement d'une strate par une autre sont ainsi susceptibles de s'opérer de façon plus lente et sans à-coup. Ce « temps au ralenti » permet à la ville de reproduire sa structure propre (1).

(1) Selon les travaux de A. Antunès et C. Durand, les groupes urbains se différencient en fonction de l'image qu'ils ont de la vocation et des rôles de la ville : soit une projection du passé dans le présent et l'avenir (groupe typique), soit une projection du présent ou de l'avenir sur le passé (groupe leader).

Si les événements s'accroissent, cette régulation risque de ne plus s'effectuer malgré les interventions possibles du politique. Ce phénomène peut aussi concerner les villes soumises à une forte croissance, celles contraintes à une reconversion ou encore les villes dont le contenu et les fonctions font brusquement problème en raison d'un déphasage par rapport à l'évolution du système global (problématique actuelle des villes moyennes). Au-dessous d'un certain niveau de développement économique et urbain, le système global doit, pour assurer sa reproduction, s'appuyer sur d'autres bases, la région urbaine en est une.

La ville : élément de régulation en région urbaine

En région urbaine, la ville n'est plus le lieu principal ou stratégique de la reproduction du système global. C'est l'ensemble de l'espace « région urbaine » qui se trouve concerné. La ville n'est pas pour cela « dépassée », elle joue, au contraire, à nouveau un rôle de régulation très actif dans le cadre de la région urbaine.

Prises dans un mouvement d'urbanisation rapide, les villes n'arrivent plus à réguler leurs propres tensions, encore moins celles du système global, mais au contraire, les exacerbent ; intégrées dans une organisation de type « région urbaine », elles reprendraient leur fonction régulatrice spontanée.

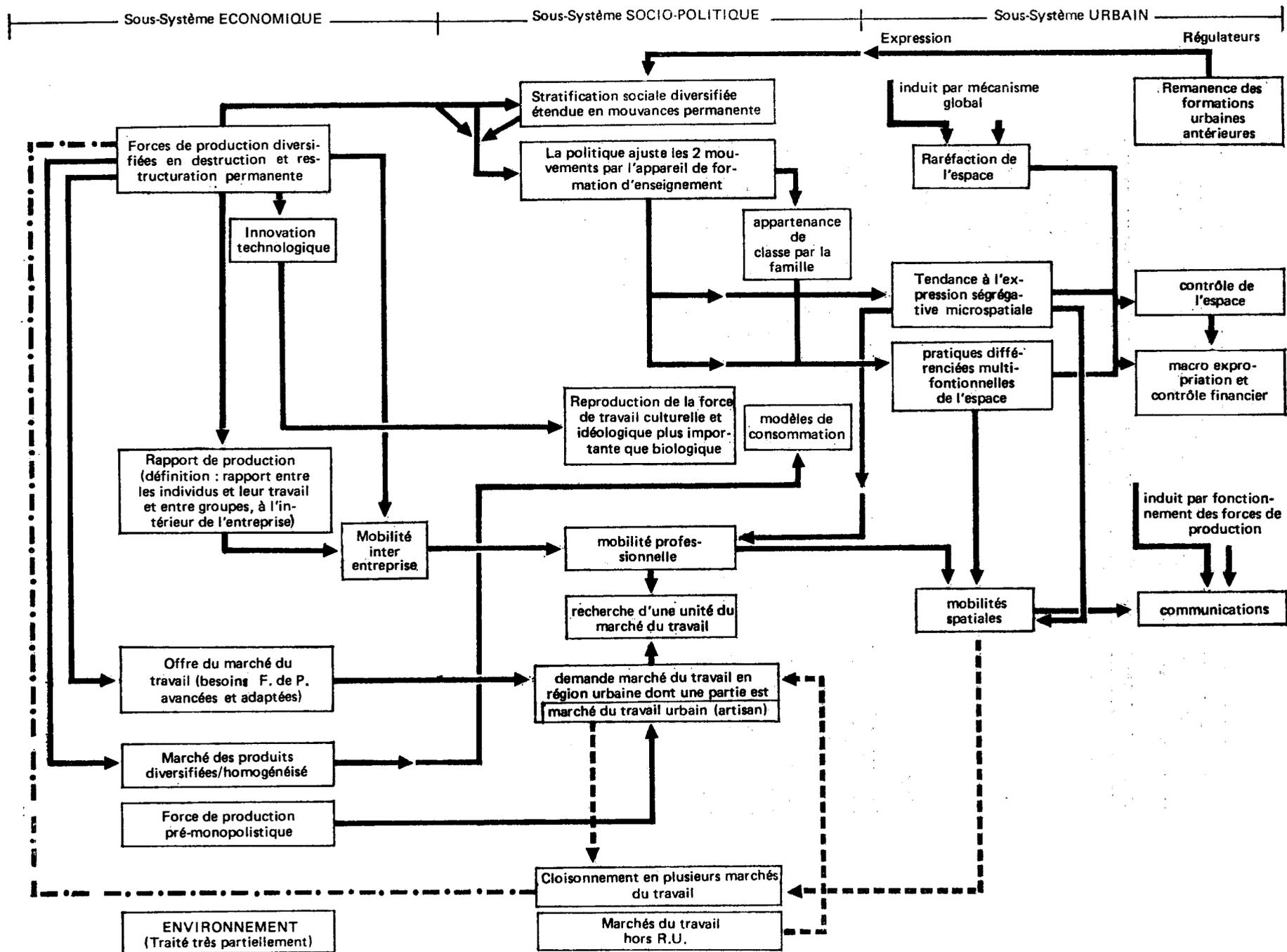
Si l'apparition des régions urbaines correspond à un saut qualitatif et quantitatif, il s'agit moins d'un saut entre la ville et la région urbaine qu'entre une sorte « d'anti-région urbaine » — conglomérat urbain mêlant des villes qui ne fonctionnent plus et des espaces urbanisés, éclatés en zones unifonctionnelles — et la région urbaine elle-même (1).

L'intégration active des villes a des implications concrètes :

- Il convient de conserver pour une part et de renouveler pour une autre part, certaines forces de production précapitalistes assez directement liées aux formations urbaines. Dans la mesure où les villes, héritées de l'histoire, sont capables de se reproduire, la région urbaine peut intégrer sans heurt d'anciennes structures dont certaines forces de production dans un processus d'évolution. L'élargissement du marché potentiel des villes à l'ensemble de la région urbaine favorise leur renouvellement et peut leur permettre de mieux résister que les villes situées « hors région urbaine ». Il est ainsi possible de maintenir certaines activités semi-artisanales : fabrication de mobilier sur mesure, confection de haute couture, petites entreprises de services de toutes sortes... Le sous-marché du travail qui se trouve ainsi constitué paraît susceptible de récupérer une partie de la main-d'œuvre inadaptée aux exigences des forces de production avancées.

Une diversification des activités apparaît également nécessaire. La survivance des villes entretient entre elles une dialectique concurrence/complémentarité. Chaque ville peut ainsi « s'identifier » par une diversification optimum de ses activités et assurer le renforcement de « spécificités » complémentaires au niveau de la région urbaine. Les villes, dans leur majorité, acquièrent la presque totalité des rôles, mais un rapprochement se produit entre l'un de ces rôles et la vocation de la ville ; cette dernière devenant alors directement un des rôles, financier, culturel..., de la région urbaine, ce qui accroît sa capacité concurrentielle vis-à-vis des autres régions urbaines. Cette dialectique est possible grâce au statut relativement égalitaire des villes en région urbaine — processus de déhiérarchisation des villes les unes par rapport aux autres.

(1) Selon le point de vue, le terme de « région de villes » paraît mieux convenir que celui de « région urbaine » bien que cette expression ne marque guère le changement de nature que l'on postule pour la région urbaine.



Dans le cadre de cette étude, on privilégie une structure polynucléaire. En fait les grandes agglomérations qui semblent s'organiser en région urbaine conservent de nombreux traits de leur structure mono-nucléaire antérieure : c'est le cas des grandes capitales telles que Londres, Paris.

- Il importe sur le plan socio-politique de permettre la régulation sociale, notamment d'intégrer des groupes sociaux plus ou moins marginaux par rapport à la région urbaine : petite bourgeoisie commerçante des villes, artisans, certaines catégories de personnes âgées.

La survivance des villes entraîne non seulement la nécessité d'intégrer les formations antérieures mais également les déviants de la région urbaine. Il s'agit là d'un aspect particulièrement important dans la mesure où l'on ne voit pas apparaître de pouvoir urbain centralisé au niveau de la région urbaine. En revanche, il subsiste dans chaque ville un pouvoir urbain dont la perpétuation s'appuie sur des structures en partie résiduelles. Les aspirations de la société urbaine sont donc moins prises en charge par les strates qui se situent d'emblée au niveau de la réalité de la région urbaine que par des groupes se référant à des pratiques urbaines centrées sur des villes déterminées. Le niveau des conflits possibles entre les groupes plus directement secrétés par la société industrielle et ceux qui agissent au nom des valeurs de la société urbaine se trouve ainsi déplacé.

Des régulations importantes en découlent pour le système social global. Un affrontement direct entre les forces de production avancées et la « société régionale urbaine » se trouve, de ce fait, largement exclu. Dans la mesure où les aspirations de cette société doivent s'exprimer principalement par le canal des collectivités urbaines localisées, les positions de ces collectivités — y compris pour les villes moyennes situées en dehors de la région urbaine — peut s'en trouver renforcée du moins sur le plan de l'expression politique. Il est ainsi possible de trouver au niveau du système global, un mécanisme de régulation, qui instaure un « temps social au ralenti » susceptible d'estomper les éléments dangereux du présent vécu. Cependant, la dynamique et les exigences des forces de production tendent vers une destruction des formations urbaines antérieures surtout dans les espaces où celles-ci sont déjà en situation de faiblesse ; c'est le cas notamment des Etats-Unis, et pour d'autres raisons de la France ; celui également de Francfort où les forces de production avancées sont physiquement bien représentées et visibles et où le brassage continu et rapide des diverses strates semble distendre de plus en plus la relation de ses habitants à leur ville.

RAPPORT DU CERAU

1972

**Cette étude a été réalisée
sous la direction de M. Georges MERCADAL
par**

**MM. Pierre DIMEGLIO
Pierre GAUZEZ
Benjamin MATALON**

Introduction

Qu'est-ce que la « région urbaine » ?

• Un concept d'aménagement

De « nébuleuse urbaine » en 1964, le Nord devient « région urbaine » en 1971 (1).

Qu'est-ce qui a changé ? Une réalité nouvelle se serait-elle formée ? Au-delà de l'agglomération, de la ville, peut-on reconnaître une autorité qui fonctionne, se développe, se laisse approprier comme telle, tout en s'étendant sur un espace grand comme celui d'une région, ainsi que l'implique le terme de « région urbaine ».

Si l'on compare les résultats de certaines approches (2), on constate que le réseau urbain a peu changé. C'est donc la même réalité que l'on appelle « nébuleuse » et « région urbaine ».

Cependant, le terme de « région urbaine » existait déjà en 1964 et l'étude qui apparente le Nord à une nébuleuse urbaine propose pour Lyon et Marseille de « passer à un aménagement en forme de région urbaine » ; en ce qui concerne Marseille, le site ne permet plus d'accommoder correctement la croissance en raison des besoins d'espace à prévoir. Il faut donc conquérir l'Ouest : créer une région urbaine. Pour ces auteurs, la région urbaine n'est pas une réalité mais une volonté, ce n'est pas un concept pour comprendre ou décrire le système qu'ils observent, *c'est un concept pour l'aménager*.

La réalité qui s'impose durant ces années, c'est la mégalopole. Elle couvre insensiblement de maisons, d'usines, d'entrepôts, tout l'Est des Etats-Unis (3). Elle fait reculer l'agriculture, puis l'enserme et la digère en l'urbanisant. Le survol de cette aire, de Boston à Washington, donne la vision d'une mer de constructions qui s'étend, l'impression d'une nappe visqueuse progressant lentement. Telle est l'image que suggère le livre de Gottman, sous-tendue par l'idée d'une masse amorphe. La mégalopolis, c'est la massification de la ville après celle de la consommation courante.

(1) BERU, Rapport par le Commissariat Général du Plan (1964). Rapport OREAM Nord (1971).

(2) OREAM, Fonctionnement urbain 1971.
CERES : Armature de la Région Urbaine Nord, 1964.

(3) J. GOTTMAN, *Mégalopolis. The Urbanized North Eastern Seaboard of the United-States*, 1961.

« The New Towns : the Answer to Megalopolis » écrit Frédéric J. Osborn en 1963. Il faut réagir contre cette invasion qui va détruire la nature : ne pas laisser construire n'importe où, choisir a priori certains espaces à urbaniser et d'autres à protéger de toute urbanisation.

Avec la « City Region », M. Ash étend le concept : créer en permanence des villes nouvelles, telle est la nouvelle forme qui doit marquer le développement urbain. La ceinture verte est un concept révolu ; la « région urbaine », c'est le vert en plaques et le bâti en plaques, avec une juste alternance de vert et de minéral et, reliant les plaques, un réseau de communications extrêmement efficace pour que tout vive au rythme d'une seule et même ville. La « région urbaine », c'est la réponse de l'aménageur à la mégalopole, c'est refuser la nappe visqueuse et amorphe, lui imposer une structure.

Ainsi s'éclaire le passage de la nébuleuse à la région urbaine dans le Nord. Il convient de changer la masse en organisme et vient la proposition des « aires urbaines », le couplage entre le littoral et l'aire urbaine centrale, la ville de Lille-Est. La « région urbaine » est donc plus un concept d'aménagement spatial qu'un concept cognitif.

Il est cependant troublant de le voir utilisé dans des contextes très différents. Certes, le plus fréquemment, la « région urbaine » explicite ou non traduit la volonté d'organiser un développement rapide, anarchique, destructeur de valeurs naturelles et historiques.

Or, même dans un tel contexte, elle implique parfois autre chose : les auteurs du livre blanc de l'OREAM-Nord pensent que le « couplage » entre les diverses aires urbaines spatialement distinctes qui constituent la « région urbaine » sera bénéfique, voire même nécessaire à la croissance économique. Le concept d'aménagement proposé réconcilie ainsi cadre et niveau de vie.

En Région parisienne également, les villes nouvelles apparaissent comme la seule manière de maintenir « l'unité d'un puissant marché de l'emploi » (1), élément tout à fait nécessaire si l'on veut que Paris soit bien placé dans la lutte économique qui s'amorce avec les autres grandes métropoles européennes, et ce tout en améliorant ou conservant le cadre de vie.

En outre, cette idée a été appliquée à des cas dans lesquels le développement paraissait insuffisant en quantité ou en qualité, dans des zones qu'il s'agissait plus d'entraîner que d'organiser, ainsi les études d'armature urbaine effectuées par le Commissariat du Plan entre 1964 et 1966.

D'une manière assez générale, les auteurs cherchaient à échapper à une concentration urbaine démesurée en proposant de promouvoir des ensembles de villes fonctionnant d'une manière complémentaire, assurant dans leur ensemble les fonctions de grande métropole économique et sociale, chacune restant une entité propre, de taille moyenne, avec ses propres services, sa vie politique, sa coloration socio-culturelle. Argument principal pour justifier cette formule d'aménagement : elle paraît la plus apte à provoquer l'esprit d'entreprise, à favoriser l'appropriation par la région elle-même des actions venues de l'extérieur (Bouches-du-Rhône, littoral, Fos...), bref à promouvoir la croissance économique dans le maintien d'un cadre et d'un style de vie.

Concept d'aménagement, la « région urbaine » n'est donc pas liée de façon univoque à un type de situation. L'aménageur s'en sert pour résoudre aussi bien les problèmes nés d'une croissance rapide qu'il veut organiser et discipliner, que ceux des régions en sommeil qu'il veut dynamiser. La signification de ce concept doit donc être recherchée à un niveau plus profond que celui des simples apparences physiques. Comme tout concept d'aménagement, la « région urbaine » est sous-tendue par une philosophie globale qu'il convient d'identifier.

(1) Paul DELOUVRIER, *Urbanisme* No 96-97, 1966.

• Une recherche de l'unité dans la pluralité

Le concept de « région urbaine » s'offre de la manière la plus immédiate comme un cadre spatial. Si l'on s'en tient à cette représentation, se posent aussitôt des questions d'échelle, de délimitation, de sites... Il n'est pas possible de parler de la « région urbaine » sans étudier des « régions urbaines » ; aussi faut-il dépasser ce qui n'est peut-être encore qu'une structure de surface, pour dégager une structure profonde.

Or l'aménagement est, dans une très large mesure, l'art de concilier les contraintes en voyant plus loin et plus large. Ce qui est opposition irréductible en champ clos, devient souvent complémentarité, lorsque l'on brise les fermetures et que l'on repousse les frontières. Le terme de « région urbaine » montre bien qu'il s'agit là encore de dépasser un cadre, celui de la ville, pour trouver des solutions à un niveau différent.

Des études récentes ont montré qu'il était possible d'associer à chaque schéma d'aménagement, le graphe de pertinence qui en est la justification logique. Au sommet du graphe se situent les finalités ; en descendant les différents niveaux, on trouve les actions (équipements particuliers, tracé d'une voie, mode d'organisation d'un parti d'aménagement de l'espace...) qui permettent d'atteindre ces finalités. Schéma d'aménagement de l'espace, la « région urbaine » n'échappe pas à cette règle. Il n'existe pas de graphe complet dans la littérature de la région urbaine : seule se dégage une succession de propositions qui se situent soit au niveau intermédiaire de l'objectif, soit au niveau d'actions élémentaires, soit enfin au niveau des finalités. Cet ensemble de propositions est donc cohérent et fait partie réellement d'un graphe unique de telle sorte que l'on peut considérer la région urbaine comme un concept à discuter.

Dans un tel graphe de pertinence, certains éléments apparaissent plus permanents que d'autres ; ce sont les finalités que la « région urbaine » se propose d'atteindre. Mais si l'on élargit le champ, si l'on allonge la période de référence et la partie de la société que l'on examine, c'est-à-dire si l'on passe à une prospective plus lointaine et plus globale, la finalité elle-même n'est pas un absolu.

Elle devient au contraire un instrument que l'on invente à un moment donné pour résoudre des contradictions, des tensions entre des données différentes. Ces contradictions qui parfois dégénèrent en conflits ouverts, sont des éléments plus permanents. C'est pourquoi l'aménagement apparaît comme l'art de concilier les contraires, comme l'art de résoudre ces contradictions en inventant à la fois des finalités qui les dépassent et des moyens d'atteindre ces finalités.

Pour appréhender la « région urbaine » d'une manière aussi fondamentale que possible, il semble préférable de la définir en prenant appui sur les contradictions qu'elle tente de dépasser et sur la règle qu'elle exige pour répondre à cet objectif.

Dans le cadre de ce document, la « région urbaine » sera exprimée par un certain nombre de tensions, de contradictions et par le principe de dépassement de ces tensions.

Les tensions résultent d'oppositions qui apparaissent, en première approximation, également valorisées par l'homme, directement ou indirectement. Les contradictions, citées ci-dessous, sont celles auxquelles les aménageurs se heurtent le plus fréquemment :

Accessibilité — Niveau de service

Centralité, haut niveau de communications — Besoin d'espace

Besoin quantitatif d'espace — Nécessité de pouvoir s'approprier psychologiquement de l'espace

Niveau de vie — Cadre de vie

Massification — Personnalisation, structurations en communautés.

On peut dire, comme Waelder, que chacune de ces exigences peut être opposée à toutes les autres ou presque.

Le principe de dépassement de ces tensions : aménagement discontinu, accroissement sensible des communications qui permettent de retrouver l'unité au niveau des composantes et la qualité de l'environnement naturel, c'est la « région urbaine ».

Comment les promoteurs de la « région urbaine » traduisent-ils concrètement le dépassement des tensions ?

— L'aménagement discontinu marque plus nettement l'espace et donne donc prise aux mécanismes d'appropriation par l'individu.

— L'accroissement sensible des communications permet d'assurer l'effet de masse (unité du marché de l'emploi, création d'un marché d'affaires), et d'envisager des équipements desservant des zones très étendues, donc offrant une qualité de service (diversité) très élevée.

La combinaison de l'aménagement discontinu et de l'accroissement des communications conduit à satisfaire le besoin d'espace par la fréquentation de la nature en dehors du lieu même de résidence qui, de ce fait, peut être une zone relativement dense, donc encore mieux marquée. Elle conduit également à ne pas essaïmer les fonctions, mais à reconstruire des complexes pluri-fonctionnels de niveaux hiérarchiques différents, aux points forts du réseau primaire et de retrouver ainsi dans une large mesure la centralité traditionnelle.

Enfin, l'individualisation des entités composant la « région urbaine » permet de recréer les communautés de base dans lesquelles les citoyens s'intégreront, de lutter ainsi contre la dépersonnalisation, d'éviter le phénomène de « foule solitaire » qui se produit dans les masses aussi importantes.

Au-delà de ces définitions, il est intéressant d'évoquer plus directement la « région urbaine ». Le véritable titre de l'ouvrage d'Osborn aurait dû être « Les villes nouvelles européennes : réponse à la mégapole américaine ». Il est significatif en effet, que l'idée de ville nouvelle ait si peu « pris » aux Etats-Unis ; significatif aussi que l'on puisse y parler d'entrée dans le « Post-City Age ».

L'urbanisme a constitué ces dernières années le terrain d'élection des humanistes pour lutter contre le mythe de la croissance du PNB, du gigantisme dans tous les domaines. C'est en France, de Jean Labasse à Henri Lefèvre, la proclamation du « droit à la ville », du maintien des centres. C'est en Angleterre, le souci de conserver la nature et son libre accès. C'est partout la hantise de voir l'urbanisation casser les groupes sociaux (Chombart de Lauwe, « Intégration des citoyens à la cité »). C'est le titre symbolique de Pierre H. Simon cherchant à définir un nouvel humanisme : « Le jardin et la ville ».

Cependant le développement économique est inéluctable et bénéfique. Il faut donc réussir à épouser son temps sans renier son passé. Puisque la grande ville, les grands ensembles économiques semblent liés à ce développement, il faut les maintenir, mais sans abandonner le souci de l'épanouissement de l'homme.

Certes il serait possible, comme certains, de remettre en cause le développement économique en tant qu'objectif premier de notre société, ce qui rendrait complètement inadéquate et marginale par rapport aux problèmes importants, notre évolution actuelle.

Quelle que soit l'attitude que l'on prend à l'égard du développement économique, on ne doit pas jeter l'enfant avec l'eau du bain : l'existence d'unités urbaines importantes reste capitale pour notre civilisation. Ce sont les villes qui

réunissent les conditions nécessaires à la mobilité sociale, au développement intellectuel et artistique, à toutes les innovations et pas seulement à celles d'ordre technologique.

Le problème n'est donc pas, en tout état de cause, de revenir à une mythique civilisation agraire ou de petites communautés, ce qui serait beaucoup plus utopique que la réalisation de « régions urbaines » ; il est plutôt d'orienter et de contrôler la civilisation des villes et des conditions de la vie qu'on y mène. Dans cette perspective, notre démarche reste valable pour l'essentiel, même dans l'hypothèse où notre société se mettrait à poursuivre des objectifs autres que la croissance du PNB.

• Une orientation générale d'un programme de recherche

Il semble absolument nécessaire et urgent d'adopter une attitude active à l'égard de l'espace, de ne plus le considérer comme une ressource exploitable à merci, intarissable, gratuite. L'espace est, au contraire, rare et surtout fragile et l'on doit se préoccuper de sa maintenance et de son renouvellement.

La démarche ne conduit pas à prouver que l'extrapolation des modes d'urbanisation traditionnels mène à des tensions très graves, qu'il faut désormais dépasser ce stade de l'agglomération et qu'aménager l'espace en zones égrenées le long des infrastructures de transport rapide en laissant entre elles des aires de nature (aménagée, cultivée ou sauvage) est de stricte nécessité. De nombreux travaux l'attestent assez, notamment ceux des OREAM.

La région urbaine suscite un certain nombre de questions qui décrivent et pré-structurent un champ d'analyse. L'objectif, dans le cadre de ce document, est de transformer, préciser, réduire ces questions à des formes mieux définies, permettant l'élaboration d'un programme de recherche.

— Un premier groupe de questions porte sur la pertinence de la « région urbaine » par rapport à ses propres finalités.

La « région urbaine » dépasse-t-elle vraiment les conflits qu'elle prétend résoudre ? Les principes d'aménagement, l'idéologie qui sous-tend le concept, permettent-ils dans la réalité, de faire la synthèse entre les oppositions d'aujourd'hui ? Si, comme il est probable, ce dépassement n'est effectif que dans certaines conditions, quelles sont ces conditions ou quelles recherches faut-il entreprendre pour les découvrir ?

— Un second groupe de questions pose le problème général des possibilités de réalisation de la « région urbaine ».

Existe-t-il suffisamment d'atouts pour mettre en place des « régions urbaines » ? Une tension met en relation dialectique deux exigences, chacune évoluant sous la pression de forces qui lui sont propres. Réussir la « région urbaine » demande de forcer certaines tendances, d'en freiner d'autres, donc d'intervenir dans ce complexe. Est-ce possible ? Ou bien doit-on s'attendre dans la réalité à un franchissement. Certaines conditions doivent être imposées au système. Lesquelles ? Ou bien comment les rechercher ?

— Enfin, un troisième groupe de questions visera à déterminer d'autres conceptions que celle de la « région urbaine », tant au niveau des finalités que des moyens.

En dépassant certains conflits d'ordre spatial, la « région urbaine » n'en crée-t-elle pas de nouveaux d'un autre ordre ? Bien plus, n'y a-t-il pas d'autres conflits plus fondamentaux liés à l'urbanisation qu'entraîne une complexité croissante de la société, et que la « région urbaine » laisse complètement de côté, voire qu'elle continue à bloquer ? En d'autres termes, existe-t-il une conception de l'urbanisation autre que celle héritée de l'urbanisme ? Si oui, est-elle beaucoup plus sociétaria que spatiale ? Débouche-t-elle vers un autre concept de planification ?

Partis d'une conception essentiellement spatiale de la « région urbaine », on est ainsi progressivement arrivé à un concept d'aménagement total s'appliquant à un phénomène social global. De telle sorte que l'absence d'alternatives valables à la « région urbaine » imposera de rechercher des « complexes de propositions » la dépassant et non plus un concept d'aménagement. En effet, l'appréhension de la complexité du phénomène urbain a fait paraître insuffisante la méthode traditionnelle de l'aménageur déduisant d'un concept posé a priori, un ensemble intégré de propositions.

Pertinence de la région urbaine au regard de ses finalités

La région urbaine doit conduire, grâce à un accroissement de la mobilité, au dépassement d'un certain nombre de tensions entre des exigences fondamentales de l'homme et de la société : tension entre le besoin quantitatif d'espace et la nécessité de pouvoir s'approprier psychologiquement cet espace ; tension entre l'accessibilité aux équipements et le niveau de services rendus par chacun d'entre eux ; tension entre le besoin de centralité, de participer à une animation, d'être dans un réseau de communications très dense et le besoin quantitatif d'espace autour de soi ; tension entre l'aspiration à un niveau de vie toujours plus élevé et le besoin d'un cadre de vie équilibrant et de qualité ; tension enfin entre la massification de la société à laquelle conduit le dynamisme économique et l'objectif de personnalisation et de structuration de cette même société en communautés de base, des promoteurs de la région urbaine. Toutes ces tensions existent et sont ressenties au niveau individuel ; sans négliger les contradictions sociales ni sous-estimer leur importance, il a paru utile de prendre les tensions individuelles comme point de départ : tout d'abord, il est évident que ce sont les individus et non les groupes qui ressentent les besoins ; plus exactement, les contradictions sociales ne revêtent une importance que dans la mesure où elles sont susceptibles d'engendrer à court ou à long terme, des tensions individuelles.

Par ailleurs, ces tensions sont les résultantes ou les expressions, au niveau individuel, de processus sociaux qui se déroulent dans des conditions historiques et politiques définies ; elles n'existent donc pas en elles-mêmes et de toute éternité. Poser le problème de la réduction de ces tensions conduit à rechercher les conditions effectives, économiques, sociologiques, politiques qui devraient permettre aux mesures d'aménagement proposées d'être autre chose qu'une description utopique de la ville ou de la société parfaite.

Enfin le problème revêt des aspects sociologiques car les tensions ne sont pas ressenties de la même manière ou avec la même intensité par tous les habitants d'une agglomération actuelle ou d'une future région urbaine.

Il ne s'agit pas seulement du fait que les individus en raison de leur personnalité soient sensibles à des problèmes différents ; ce sont les situations des diverses catégories sociales dans l'espace de l'agglomération ainsi que dans l'espace social qui les placent dans des conditions rendant ces tensions plus ou

moins fortes ; c'est aussi l'ensemble de leur situation : leur relation au travail, aux loisirs, à la consommation, etc. qui leur fait rechercher des satisfactions différentes dans leur usage de la ville, satisfactions que celle-ci leur offre de façon très diverse selon les groupes sociaux.

Pour faciliter l'exposé, on a mis en regard une tension ou un ensemble de tensions et l'aspect de la région urbaine qui semble constituer un moyen de résoudre ou d'atténuer cette tension. En fait, les différents aspects de la région urbaine représentent un tout exprimé par des systèmes ; tout qui est seul capable de répondre à l'ensemble des tensions.

1) ESPACE REPÈRE / ESPACE CONSOMMÉ :

AMÉNAGEMENT DISCONTINU

Les sociologues (1) et les géographes ont bien mis en évidence ces deux aspects de l'espace :

— l'espace-surface que l'on consomme comme un bien économique quelconque pour le transformer ou en tirer une satisfaction directe ;

— l'espace-repère que l'on s'approprie psychologiquement, que l'on marque pour s'y retrouver et qui, de ce fait, devient un élément très important de la stabilité psychique. A long terme, la relation de l'homme à l'espace est donc un élément fondamental de la vie de la société et de l'équilibre individuel. Tout un ensemble de travaux ont contribué à mettre en lumière cette fonction directe et essentielle de l'espace au niveau du psychique. Il est possible qu'en cassant la relation à l'espace, l'urbanisation provoque des conflits que l'individu ne parvient à dépasser à l'heure actuelle que par un surcroît de consommations privées. Dans cet esprit, la région urbaine vise un objectif de première importance à long terme.

Pour préciser ce problème, il est utile de distinguer deux formes opposées d'appropriation de l'espace.

La première passe par la propriété effective, ou tout au moins par un droit d'usage privé, personnel ou étendu à la famille. L'appropriation de cet espace privé peut s'exprimer de façons très diverses, allant de la simple apposition de son nom sur la porte de sa maison ou de son appartement, à toutes les formes d'aménagement de l'espace intérieur, en passant par la construction d'une clôture effective. Cette forme d'appropriation privée de l'espace entraîne une coupure très nette entre les espaces intérieur et extérieur, ce dernier pouvant devenir totalement impersonnel, voire hostile et se réduire à ses aspects les plus immédiatement fonctionnels, utilitaires.

L'autre mode d'appropriation de l'espace est à la fois **collectif et symbolique**. C'est la possibilité de se « sentir chez soi » dans certains lieux publics, de comprendre l'espace en y trouvant suffisamment de repères et de signes que l'on sait interpréter, de sentir que cet espace a été aménagé pour ses propres besoins, même s'il ne l'a pas été directement par soi-même. La comparaison des descriptions du centre d'une même ville, données par des personnes de catégories sociales très différentes, permet de réaliser ce que peut représenter cette appropriation symbolique : alors que les cadres s'y sentent à l'aise, y trouvent les objets et les services qu'ils recherchent, les ouvriers

(1) Henri LEFEBVRE, notamment.

y voient avant tout un ensemble de tentations contre lesquelles il leur faut se défendre des interactions qui ne les concernent pas. Ils ne veulent voir et utiliser que l'aspect le plus étroitement utilitaire et fonctionnel (1).

En raison des processus actuels de production de l'espace urbain, seule l'appropriation privée peut être véritablement active : ce n'est que dans son logement qu'il est effectivement possible d'aménager soi-même son espace, de le marquer selon ses goûts. En revanche les cadres qui « s'approprient » le centre, les ouvriers qui « s'approprient » le voisinage immédiat de leur domicile, les bandes de jeunes qui « s'approprient » un drugstore ne le font pas activement ; ils occupent et utilisent un espace qui, dans le meilleur des cas, a été conçu et réalisé pour eux, mais jamais par eux. Il y a simplement coïncidence, le plus souvent partielle, entre ce qu'ils attendaient d'un espace et ce qui leur est offert. Dans le processus de production de cet espace, ils n'interviennent le plus souvent qu'inconsciemment, en tant que consommateurs, et avec un pouvoir minime et dispersé.

Au mieux peuvent-ils, par leur simple présence, ou parfois par des attitudes plus actives, inclure d'autres catégories pour se sentir chez eux.

Ainsi donc, s'il lui est parfois possible de s'approprier symboliquement et collectivement telle partie de l'espace urbain, le citoyen n'a pas de possibilités d'intervenir activement pour la faire sienne, il ne fait que prendre ce qui lui est offert.

Dans certains cas, l'appropriation d'un espace par une catégorie sociale devient l'enjeu d'une véritable lutte politique ; le centre notamment constitue la cible de groupes rivaux ayant des conceptions différentes de l'avenir de leur ville. L'activité que certains peuvent déployer dans ces conflits reste très éloignée de l'utilisation effective du centre par le citoyen consommateur, travailleur ou simple promeneur.

On a facilement tendance à opposer l'appropriation privée de l'espace et son appropriation collective et symbolique et à considérer qu'elles se substituent l'une à l'autre plutôt qu'elles ne se complètent. Selon son système de valeurs ou son idéologie, on affirmera que l'on se replie sur son logement faute de pouvoir s'approprier son environnement, ou au contraire, que l'on « fuit vers l'extérieur », en raison des mauvaises conditions de logement. En fait, ces deux mécanismes sont probablement bien réels et peuvent effectivement constituer des réactions à des situations de frustration. Ce qui semble important, c'est que — vraisemblablement — ces deux formes de relations à l'espace, ces deux types d'espace, sont nécessaires ; et toute forme urbaine qui ne mettrait l'accent que sur l'un des deux espaces, qui ne permettrait que l'un des deux modes d'appropriation collective serait incomplète, et certainement génératrice d'insatisfaction et de tensions.

La conciliation de l'espace repère et de l'espace surface est un problème difficile. Il est indéniable qu'il n'est pas résolu dans nos villes d'aujourd'hui et que la situation va s'aggravant ; soit que l'espace présente de très fortes occasions de repère et se laisse, du moins dans les parties traditionnelles, très facilement approprier, ce qui entraîne des niveaux trop élevés de densités, tel est le cas des villes européennes ; soit que les habitants disposent de très larges espaces et souvent de manière privative, l'espace urbain se présente alors comme une morne étendue pavillonnaire dont la visibilité et l'appropriation sont certainement très pauvres, ce qui engendre des densités très basses ; tel est le cas des villes américaines. La région urbaine n'échappera pas à ce conflit. Elle devra choisir un compromis entre deux pôles qu'il est possible de désigner par les expressions de « région urbaine individuelle », et de « région urbaine collective ».

(1) CERAU, Structures urbaines et comportement des ménages (en préparation).
Recherche pour le compte de la DGRST.

Chacune de ces deux formules présente des avantages et des inconvénients par rapport aux espaces, surface et repère, comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

Espace - surface

Niveau	R.U. collective	R.U. individuel
Maison ..	0	+
Quartier .	+	+
Ville	+	+
R.U.	+	+

Espace approprié - espace repère

Niveau	R.U. collective	R.U. individuel
Maison ..	0	+
Quartier .	+	0
Ville	+	0
R.U.	+	+

Dans l'un et l'autre cas, l'urbanisation se réalise sur un mode discontinu — un des traits essentiels de la proposition « région urbaine » et il existe de grands espaces libres. Il est ainsi possible de dire que les habitants d'une région urbaine collective consomment leur espace par des sorties aussi fréquentes qu'ils le désirent grâce aux espaces libres très proches qui se situent à proximité du quartier, de la ville, ou de la région urbaine. Sous cet aspect, la région urbaine collective paraît présenter tous les avantages et réaliser effectivement le dépassement de la contradiction entre repérabilité et consommation d'espace étendue. Ceci était peut-être vrai il y a dix ou quinze ans, époque des premières propositions de région urbaine, mais la situation est actuellement très différente. En effet, ce raisonnement suppose que les habitants résident toujours dans la même maison. Ce qui est faux et le sera de plus en plus. Le problème n'est donc pas de savoir si telle forme d'organisation de l'espace permet ou non une meilleure relation des habitants à l'espace, une fois l'équilibre établi, mais au contraire si telle ou telle forme accélère la mise en relation à l'espace.

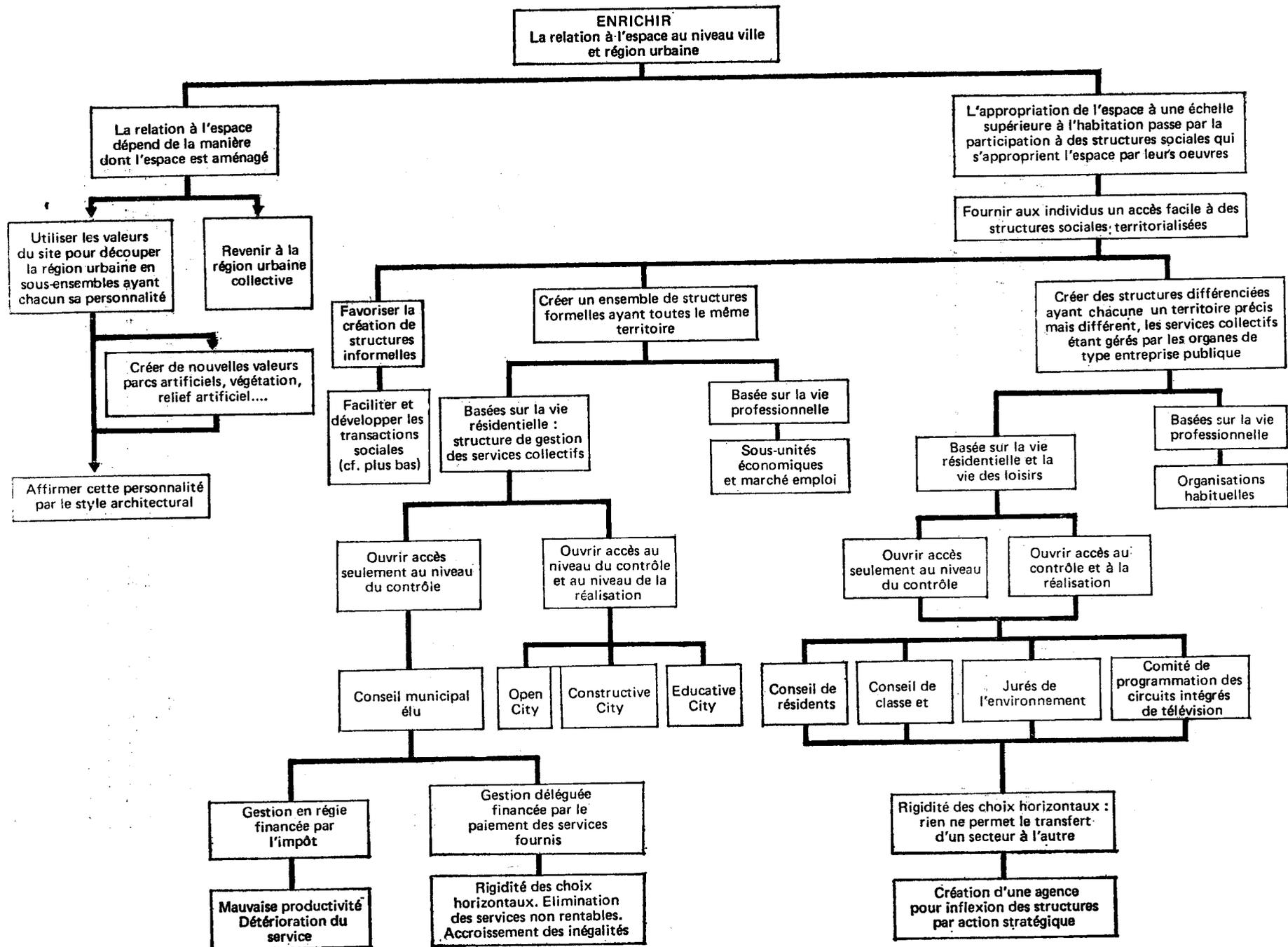
Si cette mise en relation est lente, il est à craindre que l'individu soit reparti avant qu'il ait pu se « sentir chez lui » dans son lieu d'habitat. En raison de la vitesse des changements, un degré de relation faible mais rapidement établi est peut-être préférable à un degré de relation très fort mais très long à établir.

Si le changement est soit défavorable, soit simplement subi, la réaction sera le repli sur soi, le repli sur le logement et la famille. Si le logement est petit, s'il n'offre aucune souplesse et ne peut être modifié par son occupant, s'il est perméable à la promiscuité, on s'achemine vers la catastrophe. L'individuel est le moyen le plus sûr de l'éviter puisqu'il permet l'appropriation et la consommation d'espace à l'intérieur de ce repli.

Dans le monde actuel marqué par des changements fréquents, particulièrement des changements subis, la région urbaine individuelle au prix d'une extension plus grande impliquant des coûts d'infrastructure, de transports et d'immobilisation foncière plus importante, représentera une assurance contre ce risque. La région urbaine collective pourra conduire à de grandes réussites, mais aussi à de grands échecs.

Il est donc clair que le seul principe d'organisation, posé en définition, ne suffit pas à résoudre cette tension naturelle entre le besoin de s'approprier l'espace et le besoin d'en disposer en surface. La tension est réduite au strict point de vue spatial mais au prix de l'accentuation d'une autre tension, certes plus cachée, dans le domaine socio-économique.

Cette façon de poser le problème conduit à explorer les voies d'amélioration de la solution « région urbaine », soit en spécifiant le mode d'organisation spatiale, soit en le complétant de dispositifs placés en certains points du système socio-économique (graphe 1).



Graphe 1

2) NIVEAU DE SERVICE / DIFFICULTÉ DE DÉPLACEMENT : LES COMPLEXES URBAINS RÉGIONAUX

La combinaison de l'aménagement discontinu et de l'accroissement des communications conduit non pas à disperser les fonctions et les activités, mais à recréer dans de grands complexes périphériques, la centralité traditionnelle. Par « complexes », nous entendons un ensemble plurifonctionnel concentré géographiquement, situé ou non dans une ville nouvelle ou un tissu dense, mais dans tous les cas à des points forts du réseau primaire (nœud autoroutier et éventuellement, croisement de lignes de transport au site propre).

La restructuration des centres anciens, thème des écrits des spécialistes de l'aménagement urbain, est souvent repris par les administrateurs et les hommes politiques comme devant être la solution spatiale à toutes les contradictions urbaines ou sociales.

En France, aucune réalisation ne répond encore à cette notion de complexe ; les centres traditionnels continuent à se densifier, même si certaines grandes surfaces commerciales s'implantent à la périphérie, entourées ou non de petits commerces ou de services complémentaires. Aussi, avant de préciser la problématique des nouveaux complexes périphériques, faut-il montrer comment leur origine se trouve en réalité dans les difficultés des centres anciens et la diversité des formes nouvelles de la centralité.

Les difficultés des centres anciens

La notion de complexe qui se dégage des formes nouvelles de la centralité, apparaît comme la conséquence des difficultés grandissantes que connaissent les centres anciens pour remplir le rôle qu'ils jouaient dans l'ancien système.

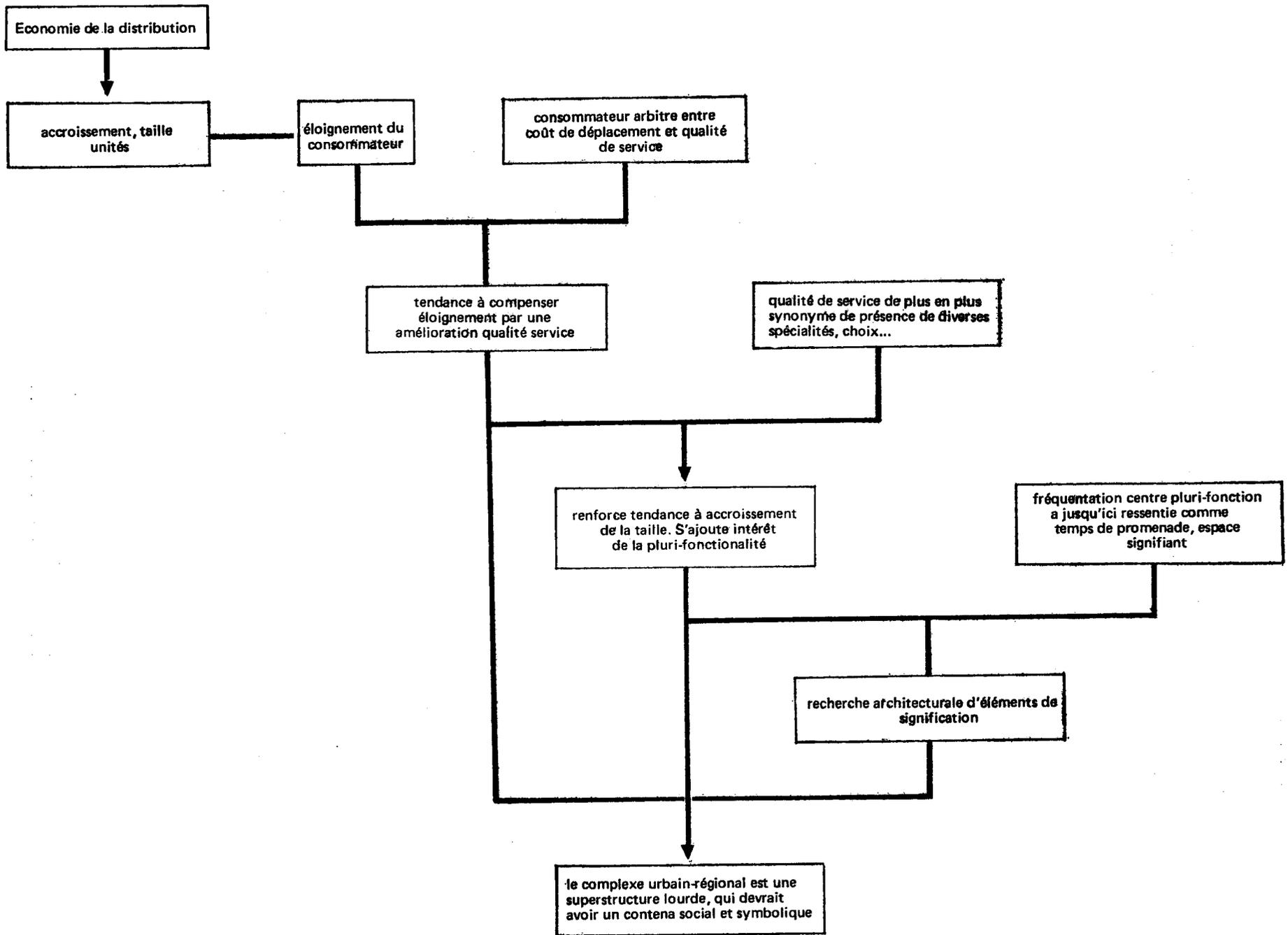
De l'unité...

Jusqu'à un passé très proche, la concentration des emplois tertiaires et des activités de service dans le centre avait persisté malgré le développement des banlieues et, plus récemment, malgré la création des zones à urbaniser en priorité. Le centre ancien se caractérise non seulement par la plurifonctionnalité, mais également par la densité et la complexité du bâti et par la convergence des grandes voies d'accès. Ces caractéristiques morphologiques conduisaient les catégories sociales les plus diverses à fréquenter le centre pour y satisfaire directement des besoins d'échanges économiques ou culturels (travail, achats, loisirs...).

Indirectement, la multiplicité des activités, la variété des catégories sociales présentes pour des motifs divers, les interactions de toutes sortes dûes à la densité, entraînaient pour les ménages un certain nombre d'effets secondaires ; effets équivalents à ceux appelés « économies externes » et qui désignent les avantages que les entreprises tirent de leur concentration dans le centre.

En quoi consistent pour les ménages, les avantages de la multifonctionnalité des centres ? L'énumération risquerait d'être longue : aux gains d'information de toute nature déjà cités à propos des sorties, on peut ajouter une certaine forme d'apprentissage de nouveaux modèles, le rôle intégrateur des symboles urbains, et enfin l'atmosphère de diversité et de « fête » qui tranche sur le caractère morne et « ségrégué » des banlieues.

Il serait intéressant de reprendre toutes les caractéristiques morphologiques des centres anciens et de montrer comment la croissance continue des agglomérations, la densification et les essais quelquefois maladroits de restructuration, transforment les avantages du centre en autant d'inconvénients. Devenant progressivement moins intéressants pour les populations et les activités, les centres anciens ne peuvent satisfaire les exigences de localisation des activités nouvelles et les besoins des populations implantées de plus en plus loin d'eux. Le graphe 2 montre comment les complexes périphériques découlent de cette double évolution et de l'exigence d'une centralité renouvelée.



Grappe 2

... à la diversité

La notion de complexe peut se définir soit à partir des nouveaux rôles qu'il devrait remplir, soit à partir de germes ou de projets actuels.

Beaucoup d'aménageurs ont encore une conception très normative des centres périphériques nouveaux. La théorie classique des « places centrales » sur la hiérarchie des réseaux urbains leur permettait de justifier l'existence des centres de différents niveaux, dont les aires de fréquentation devraient s'ajuster les unes aux autres.

Dans le passé, cette hiérarchie a rarement existé en ce qui concerne les agglomérations françaises.

Aujourd'hui, la plus grande mobilité des ménages et en matière d'équipements commerciaux, la tendance des promoteurs et des aménageurs à créer le plus tôt possible des centres importants pour dissuader la concurrence et offrir la gamme de produits la plus large, rendent ce modèle complètement caduc. Il reste, cependant aux niveaux inférieurs de la hiérarchie (voisinage et quartier) une fonction de proximité pour des équipements sociaux et même commerciaux de taille modeste, répondant aux besoins des ménages les moins mobiles et les moins fortunés.

Au contraire, la notion de complexe doit correspondre à des centres multifonctionnels de rayonnement régional, si l'on veut qu'ils remplissent leur rôle de substituts des centres anciens. Cet objectif suppose en particulier que de tels complexes jouissent d'une grande accessibilité et qu'ils soient localisés aux nœuds des grandes infrastructures primaires de transport. Leur dessin (localisation ponctuelle et aménagement interne) et leur programmation devront donc être complètement liés à ceux concernant les infrastructures.

La classification présentée dans le tableau ci-contre n'est valable que pour un instant donné. Si l'on prend le temps en considération, un centre uni fonctionnel (hypermarché par exemple) peut constituer l'amorce d'un centre plurifonctionnel à condition qu'un certain nombre de précautions aient été prises à temps : bonne localisation, maîtrise du sol...

La notion de complexe dépend donc étroitement du système de planification et de production. Afin de ne pas être abusé par des images présentes ou utopiques, il est bon d'en préciser la problématique.

Les résultats de certaines approches récentes permettent de préciser plusieurs points. Il est notamment impossible de faire des prévisions satisfaisantes à 30 ans, au niveau de finesse que requiert l'implantation d'infrastructures de transport en région urbaine. La réponse à la première question est donc, d'ores et déjà, négative.

En revanche, la deuxième question pourrait recevoir une réponse positive, du moins en ce qui concerne le tracé d'infrastructures. Des études de transport effectuées aux Etats-Unis (1), les comparaisons de SDAU réalisées en France (2) semblent convergentes sur un point : un tracé de réseau est pertinent pour une certaine gamme d'utilisation du sol.

Toutefois, ces études, surtout celles menées aux Etats-Unis, ne se sont préoccupées que de la souplesse d'adaptation du tracé à l'occupation du sol ; or, ainsi que l'étude française (2) l'a montré, en modulant la situation respective des habitants à l'égard de l'équipement collectif, le dessin des transports et des centres de service entre en interaction avec la structure sociale de la ville. La question qui se pose est donc de savoir si le tracé des infrastructures présente une souplesse suffisante pour s'adapter aux structures sociales.

(1) David BOYCE - C. Mac DONALD, Metropolitan Plan Making.

(2) SDAU : Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme.

CERAU : Comparaison des parties d'Urbanisme à Nice.
(pour le compte de l'ODEAM et de la DGRST, 1972)

TYPOLOGIE DES CENTRES PÉRIPHÉRIQUES NOUVEAUX

Taille et zone d'influence des centres périphériques nouveaux	à dominante unifonctionnelle			Multifonctionnel			
	Commerces	Bureaux	Culture-Loisirs	Juxtaposition (1)		Superposition (1)	Mélange de fonctions (1)
				non planifié	planifié		
Centres de voisinage (pour mémoire)							
Centres de quartier 2 000 à 20 000 m ² de surface commerciale	Nouvelles Synthés (Dunkerque)				La Duchère (Lyon)		Dronten (Pays-Bas)
Centre régional avec hypermarché 5 000 à 30 000 m ² de S.C.	Mammouth Planoise (Besançon) Mondeville (Caen) Delta (les Epis) (Douai)		Yerres (Essones)	Garches-les-Gonesses (R.P.)	Le Montgaillard (Le Havre) Alma (Rennes)		
Centre régional avec grands magasins (plus de 20 000 m ² de S.C.)	Velizy II (Région parisienne)	La Défense (R.P.)	Centre de Rungis (projet) (R.P.)	Parly II (R.P.)	Créteil (R.P.)	Cergy (R.P.)	Sarcelles (R.P.) Echirolles (Grenoble) (projet)

Finalement on est conduit à considérer que, bien que constituant des immobilisations lourdes et rigides, les réseaux de transport rapide et les complexes nodaux de superstructure peuvent, par l'importance du nombre d'états dont ils s'accommodent, être correctement planifiés malgré les incertitudes qui pèsent sur un grand nombre d'évolutions. Il conviendra donc de trouver des processus de construction progressifs et souples.

Bien qu'une prospective en cette matière ne puisse décrire l'état futur, ni même l'ensemble des états futurs possibles, il est nécessaire de disposer d'un cadre qui permette de localiser les incertitudes fondamentales et d'éliminer certaines hypothèses qui, au premier regard, semblaient réalisables.

Le graphe 3 représente l'ensemble d'éventualités concernant la production de centralité et de goûts des ménages en matière de qualité de services et d'accessibilité. L'aptitude des complexes à dépasser la tension « qualités de service/difficultés de déplacement », ne peut être appréciée que par la confrontation ; le cadre général donné par ce graphe permet de comparer très grossièrement dans le temps les grandes tendances d'évolution et de déceler le conflit.

Si l'on distingue sommairement les trois niveaux de conception de la planification et de l'exécution des plans d'aménagement d'une infrastructure (Etat, collectivité locale, administration centrale et locale, hommes d'études), de réalisation des superstructures (promoteurs, grandes unités de commerces ou de bureaux, administrations publiques) et de fréquentation par les ménages en tant que clients et employés, on constate que les ménages ont peu de chances d'influencer la nature des complexes à réaliser.

Les investissements publics et privés ont une importance telle dans les opérations de logement, que seule la puissance publique peut marquer la politique des promoteurs des grandes unités qui répondent, elles, à des objectifs précis à court terme. Il s'agit non seulement de savoir ce que l'on ne veut pas, mais également où et quand agir pour modifier efficacement l'action des promoteurs.

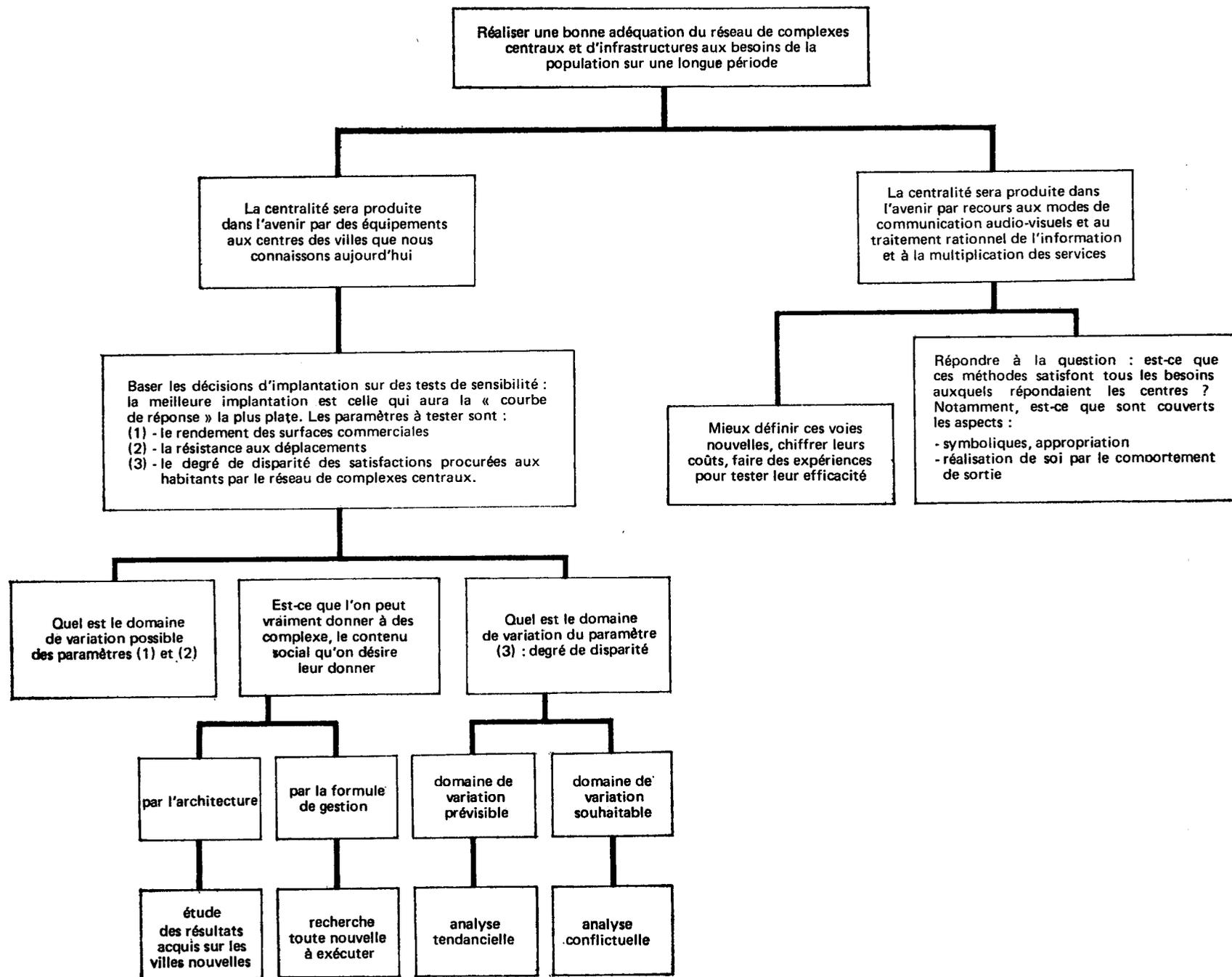
3) NIVEAU DE VIE / CADRE DE VIE :

UNITÉ DU MARCHÉ DE L'EMPLOI

La région urbaine est un marché de l'emploi unique, étendu sur un très vaste territoire. Pour vérifier si les dispositions d'aménagement préconisées permettent réellement de réaliser cette unité, il est nécessaire de définir des critères.

L'homogénéité des salaires, l'intensité des échanges internes dont la proportion est plus importante que les échanges externes dont la proportion est plus importante que les échanges externes sont les indicateurs les plus fréquemment cités ; mais ces données ne sont pas disponibles en ce qui concerne le passé. On est ainsi conduit à une analyse de l'unité du marché de l'emploi, moins immédiatement opératoire, mais plus significative si l'on veut fonder un effort prospectif et, en tout cas, la seule praticable. Dans la doctrine qui inspire la région urbaine, l'unité du marché de l'emploi a deux finalités distinctes : elle est une condition nécessaire pour obtenir la stabilité de la croissance économique et pour constituer un facteur de développement des individus. A partir de chacune de ces finalités, il est possible de déduire des critères plus fondamentaux de l'unité du marché de l'emploi.

Différents cycles marquent la croissance des activités économiques. Obtenir localement la stabilité, activité par activité, est difficile et sera de moins en moins possible ; celle-ci ne peut résulter que de compensations entre des cycles d'activités différentes. Plus on joue sur une grande masse d'activités,



Graphe 3

plus ces compensations ont des chances de s'opérer, à condition, bien sûr, que la force de travail veuille bien s'y adapter. Dans ce domaine, le critère de réussite de la région urbaine réside dans sa capacité de réaliser ces compensations ; ce qui demande une « activity mix » adéquate et une mobilité interne suffisante.

L'emploi est un mode de réalisation de l'individu ; la carrière, ou du moins, l'itinéraire de développement de la personne, passe par des emplois successifs. Plus l'offre d'emplois accessible à l'individu est grande, plus il a la possibilité de trouver des occasions de développement personnel. L'existence de cette offre dépend ici encore des deux termes précédemment cités : un ensemble d'activités correspondant aux qualifications et aux aptitudes de la population, afin de réduire la distance sociale entre les emplois et les individus, une mobilité interne suffisante pour favoriser les mouvements.

Il est donc permis de conclure que l'unité du marché de l'emploi dépend de trois facteurs :

- un ensemble d'activités économiques propres à compenser les cycles ;
- un ensemble d'activités économiques proches des qualifications et des attitudes de la population active ;
- un haut degré de mobilité.

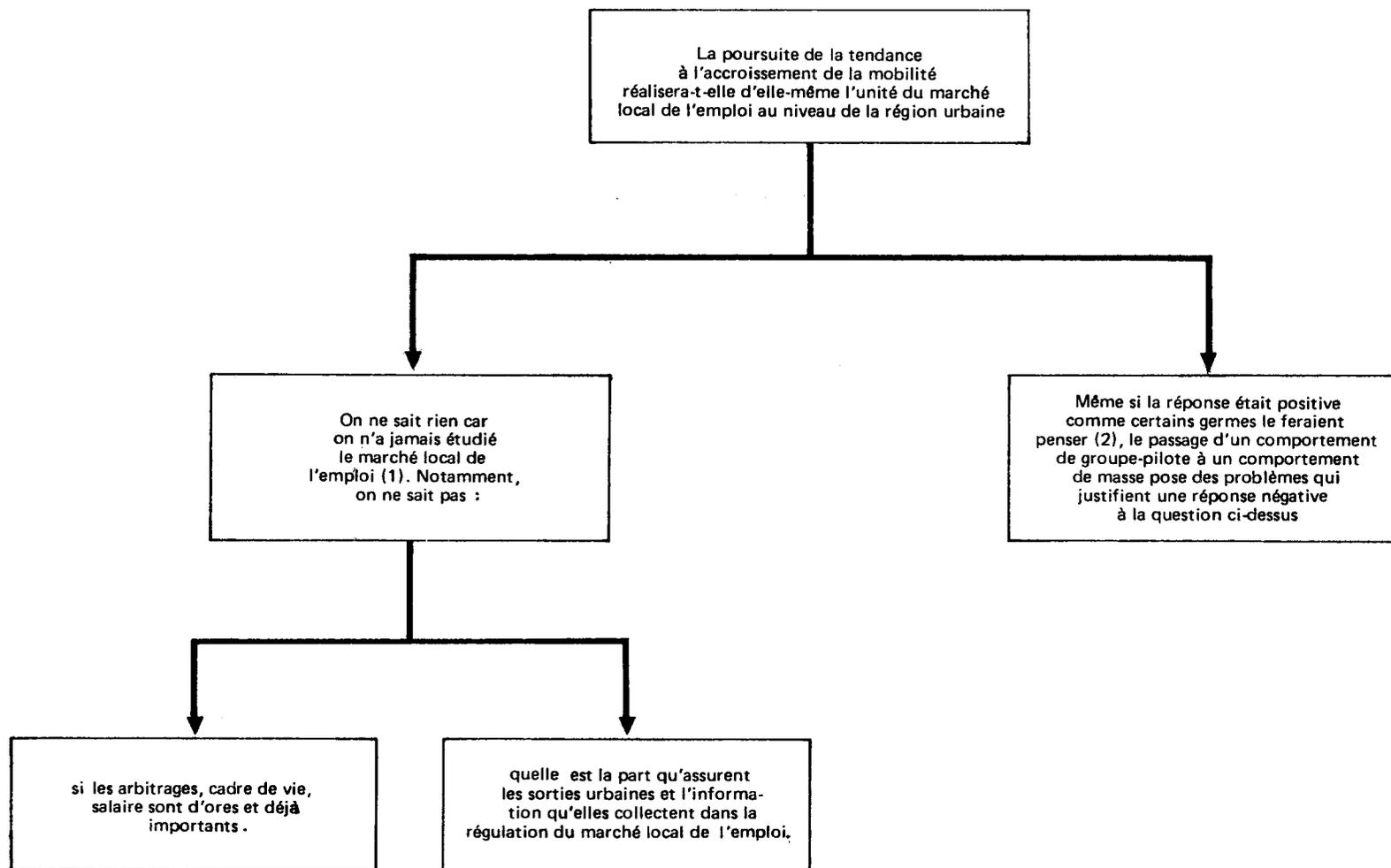
Les deux premières conditions portent sur la structure des activités économiques. Le principe de la région urbaine est d'obtenir ces qualités grâce à une dimension suffisante de l'activité économique totale ; il est clair que les conditions structurelles sont plus faciles à atteindre dans les ensembles vastes. L'aménagement est ainsi conduit à jouer sur les limites de la région urbaine ; plus celles-ci engloberont d'activités, de qualifications, de potentialités diverses, plus grandes seront les chances de satisfaire les critères de l'unité du marché de l'emploi.

La région urbaine ne fait ainsi qu'étendre et rationaliser le processus par lequel se sont constituées les grandes métropoles. Or, si celui-ci a permis d'obtenir des espaces économiques stables et à haut pouvoir de développement autonome, il a aussi créé, en négatif, des zones de sous-développement. Les métropoles n'ont ainsi réussi à s'édifier qu'en écrémant, à la fois du point de vue des activités et des capacités humaines, les autres zones. Va-t-on également étendre, rationaliser et activer ce processus ?

La région urbaine ne représente donc une solution satisfaisante que si ses structures économiques n'entraînent pas un dépérissement des territoires non constitués en régions urbaines (graphe 4).

Afin de réduire la difficulté, on étudie les aspects de l'unité liés à la composition de l'activité économique en supposant un aussi haut degré de mobilité physique que nécessaire (graphe 5). Or, les comportements actuels montrent qu'il n'en est rien : la mobilité apparaît encore aujourd'hui très faible au regard de ce que nécessiteraient les véritables régions urbaines. Aussi la question qui se pose est moins celle de faire une prospective de la mobilité au fil de l'eau que celle concernant les moyens d'accroître la mobilité interne des régions urbaines et leur efficacité probable. En préalable, il est toutefois nécessaire de vérifier que la simple extrapolation des tendances ne résout pas le problème, ni tous les problèmes ; le prolongement des mouvements du présent semble devoir amener dans un certain nombre d'années, la mobilité à un niveau suffisant pour assurer l'unité économique de vastes régions urbaines. Si la réponse s'avère positive, il sera cependant indispensable d'améliorer des conditions de la mobilité.

Du point de vue des individus, le problème de la mobilité rejoint celui de l'appropriation de l'espace ; en effet, on acceptera d'autant plus facilement de changer d'emploi que les changements induits seront plus faibles et plus facilement compensables.

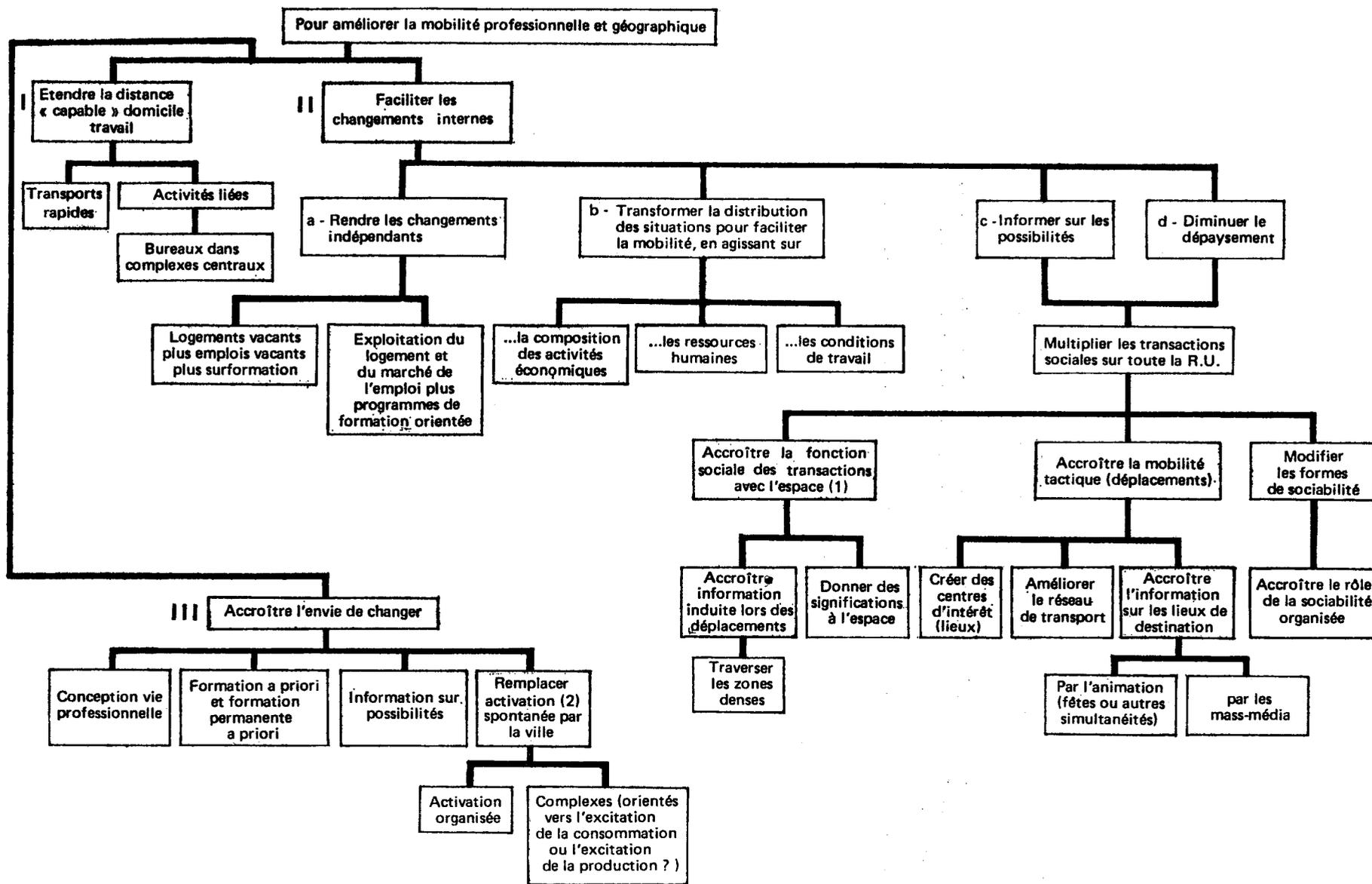


(1).cf. étude du marché local de l'emploi Lyon - CERAU 1969-1970

(2) pour mise en évidence de ces germes :

- du fait que la mobilité régionale dans les zones à haute densité n'est pas très différente structurellement de la mobilité urbaine.Cf.« Comparaison France-USA. Etude globale»Paris, Chapin and Weiss, North California.

- du fait que la mobilité résidentielle se pratique à un niveau du type région urbaine, au moins par une minorité.Cf.,CERAU, « Mobilité résidentielle de la région Marseille Etang de Berre- FOS », de G. Dupuy.



(1) Pour mise en évidence, importance et composantes de cette propriété voir :
 . « Fréquentation centre Marseille » (CREDOC, 1966)
 . « Structure spatiale et comportement », Matalon, Calame, Mercadal (CERAU, 1970)
 . « Note interne sur la signification », Colombot (CERAU, 1969-1970)

(2) Sur l'importance de ce concept, voir Daedalus, voir aussi SMALA, « Modèle Paris-Rouen-Le Havre » et plus synthétiquement G. Mercadal « Communications au Congrès Regional Science Association », Londres, 1969.

Le développement des moyens de transport va élargir la zone dans laquelle il est possible de changer d'emploi sans changer de domicile ce qui ne veut pas dire que cela ne posera aucun problème. En effet, outre l'adaptation au nouvel emploi lui-même, il faut aussi tenir compte des relations du quartier de travail qui est aussi susceptible de devenir l'objet d'une appropriation symbolique comme l'environnement du domicile.

Les problèmes sont évidemment plus complexes lorsque le changement d'emploi exige un changement de domicile. Il importe de trouver un logement satisfaisant, un emploi éventuel pour le conjoint de d' « apprendre un nouvel environnement ». De ce point de vue, les ouvriers et les cadres ont des comportements très différents, les cadres acceptant beaucoup plus facilement que les ouvriers de changer de quartier. Deux explications sont possibles :

— les cadres utilisent beaucoup plus l'ensemble de l'agglomération, leur réseau de relations est dispersé, alors que celui des ouvriers est concentré au voisinage du domicile ; en outre, la plus grande utilisation du centre par les cadres fait que ceux-ci ont un « point fixe » ; un changement de domicile n'entraîne donc pas de modifications trop importantes dans leurs activités de loisirs, dans leurs habitudes d'achat.

— les cadres redoutent beaucoup moins que les ouvriers, le « réapprentissage » d'un nouveau quartier. Changer de domicile leur apparaît donc comme moins « difficile ».

La région urbaine ne pourra donc représenter un vaste marché de l'emploi pour l'ensemble des travailleurs, que si elle propose des mécanismes compensateurs du changement de domicile, que ce soit en offrant des « points fixes » pour toutes les catégories de la population, ou, en essayant par des équipements adéquats, de faciliter l'insertion dans un nouveau quartier et l'appropriation d'un nouvel environnement (graphe 6).

Chapitre II

Pour une région urbaine : exigences et possibilités de réalisation

Trois composantes de base de l'aménagement en région urbaine ressortent de l'analyse : les coupures dans le tissu bâti, les complexes d'activité, les infrastructures de transport.

Ces composantes purement spatiales ne suffisent pas à assurer les finalités profondes de la région urbaine. Tout en dépassant les tensions engendrées par l'utilisation massive du sol urbain, elles créent souvent elles-mêmes des tensions dans d'autres parties du système socio-économique.

La région urbaine ne vaudra que ce que vaudront les réponses apportées à ces nouvelles tensions. De telles réponses existent et constituent en quelque sorte des « composantes secondaires » de la région urbaine.

Ce nouveau concept, élargi du strict domaine spatial à certains aspects particuliers du système socio-économique complémentaire, sera l'objet de l'étude. Est-il possible ou non de mettre en place dans la réalité de telles réponses ? Image de ce qui devrait être, il s'agira de dire comment elle pourrait se réaliser.

Au préalable, il convient de se demander si la région urbaine ne se créera pas toute seule, sans que l'on ait à s'en préoccuper. La mobilité ne s'accroît-elle pas tous les jours ? Les populations ne sont-elles pas de plus en plus sensibilisées à l'environnement ? le secteur privé est conscient qu'il ne peut pas se localiser n'importe où, n'importe comment, licencier, embaucher sans se soucier des répercussions qui le dépassent. Tout ceci est suffisamment vrai pour rendre les régions urbaines nécessaires, insuffisamment vrai pour qu'elles soient satisfaisantes.

En tant que concept d'aménagement, la région urbaine provoque le système urbain et fait naître une multitude de questions qui ont précisé mais également compliqué la problématique.

Quels sont les facteurs de réalisation des composantes majeures de la région urbaine ?

— les conditions physiques de la réalité,

- la forme d'occupation du sol désirée (caractérisée essentiellement par les discontinuités ou coupures dans le tissu bâti),
- des complexes d'activité très accessibles et socialement signifiants,
- les conditions de l'unité socio-économique.

Ces thèmes relativement abstraits doivent être en quelque sorte considérés comme des postulats ; ils permettent de couvrir commodément le champ de l'analyse.

I) ACCROITRE LA MOBILITÉ

Dans son ensemble, la demande de déplacement régional est caractérisée par une forte proposition de déplacements libres par rapport aux déplacements fixes (1) : les infrastructures sont adaptées à l'écoulement de ce type de trafic.

Au niveau urbain, au contraire, le problème des transports est dominé par des déplacements fixes (trajets domicile-travail, domicile-achats) de telle sorte que les infrastructures dimensionnées pour écouler les trafics de déplacements fixes sont surabondantes pour les déplacements libres et donc naturellement inductrices de ce type de déplacement.

La région urbaine qui se veut également région et ville sera, au départ, marquée par les caractéristiques de déplacements régionaux dans l'espace inter-urbain et urbain à l'intérieur des agglomérations. Elle deviendra région urbaine lorsque les déplacements d'unité à unité auront des caractéristiques urbaines : fort pourcentage de déplacements domicile-complexes centraux, haute fréquence, variabilité et important contenu social des déplacements libres.

Plus précisément, par un accroissement de la mobilité, la région urbaine cherche à dépasser certains conflits nés de l'insertion du système socio-économique dans l'espace.

Pour qu'un tel dépassement soit effectif, la mobilité doit non seulement augmenter quantitativement, mais répondre également à des conditions qualitatives.

Est-il possible de remédier aux points faibles de ces solutions, tels que :

- *la diminution de l'accessibilité pour les piétons*

A Marseille, actuellement, les deux tiers des déplacements s'effectuent à pied ; la durée moyenne de chaque déplacement étant de quinze minutes, quel qu'en soit le motif. A condition de bien traiter les cheminements piétons, on peut espérer allonger la durée moyenne de ce trajet de cinq minutes et envisager de construire des villes nouvelles ayant une densité inférieure de 20 % à la moyenne actuelle.

- *la détérioration de l'environnement*

Vraisemblablement, les nuisances de la voiture : bruits et nocivité des gaz d'échappement, seront supprimés dans une très large mesure dans l'avenir.

(1) Un déplacement est fixe lorsque celui qui l'effectue n'a le choix ni de son motif précis, ni de sa destination, ni de sa fréquence (ex. : domicile - travail). Un déplacement qui n'est pas fixe est libre (ex. : sortie du dimanche après-midi).

Ces faiblesses laissent entrevoir assez nettement que le transport en commun de la région urbaine pourrait connaître sensiblement le même processus que le transport en commun urbain ; une période de croissance lors de l'établissement de la région urbaine, une apogée, puis un déclin (1).

Assurer les conditions physiques de la mobilité

S'il apparaît que la région urbaine doit nécessairement avoir une bonne infrastructure de transports, on peut se demander si un bon fonctionnement du système sera possible. Ce ne sont pas les difficultés techniques qui arrêteront les réalisateurs, mais bien des difficultés économiques et organisationnelles. Comment se présentent-elles ?

Selon le graphe 7, une politique visant à assurer la viabilité des transports en commun de la région urbaine dispose de moyens dans des domaines très variés. Bien entendu, tous ne sont pas également pertinents à l'égard de l'objectif ; le graphe pose une question importante : à supposer que ces moyens soient pertinents, qu'ils résolvent la viabilisation des transports en commun, réussira-t-on à les mettre en place ?

Les choses, en effet, ne s'assembleront pas toutes seules : les promoteurs n'iront pas installer des logements près des gares avant que ces dernières n'existent. Les innovations concernant la qualité du transport en commun ne passeront pas dans les faits avant que les utilisations au sol aient révélé une évolution compatible avec la rentabilisation d'un transport en commun, sans parler des sources de financement qui, bien sûr, ne se mettront pas en place spontanément et en temps utile. En schématisant, il est permis de dire que la viabilisation du transport en commun de la région urbaine n'est possible que dans la mesure où l'on met en place et l'on maintient une politique des transports au niveau de la région urbaine. Est-ce probable, réalisable, ou cette politique se heurtera-t-elle à trop d'oppositions ?

Pour essayer de la déterminer, l'examen du graphe est commode ; elle évoque une stratégie dont l'objectif est de stabiliser le transport en commun et qui déploie ses actions en éventail : « dissuader la deuxième voiture », « accroître la fréquence du transport en commun ». Certaines de ces actions ne se heurteront qu'aux éléments naturels, l'innovation d'exploitation fera une percée si la technologie et les moyens financiers le permettent, mais elle ne risque pas, ou peu, de trouver des adversaires résolus sur son chemin (1).

L'aménagement des zones denses en chapelet rencontrera des obstacles topographiques ; s'il existe déjà des régions-couloir aménagées de cette manière où il suffit de prolonger et d'encadrer la tendance, il en est de forme plus étoilée, difficiles à réorganiser de la même façon.

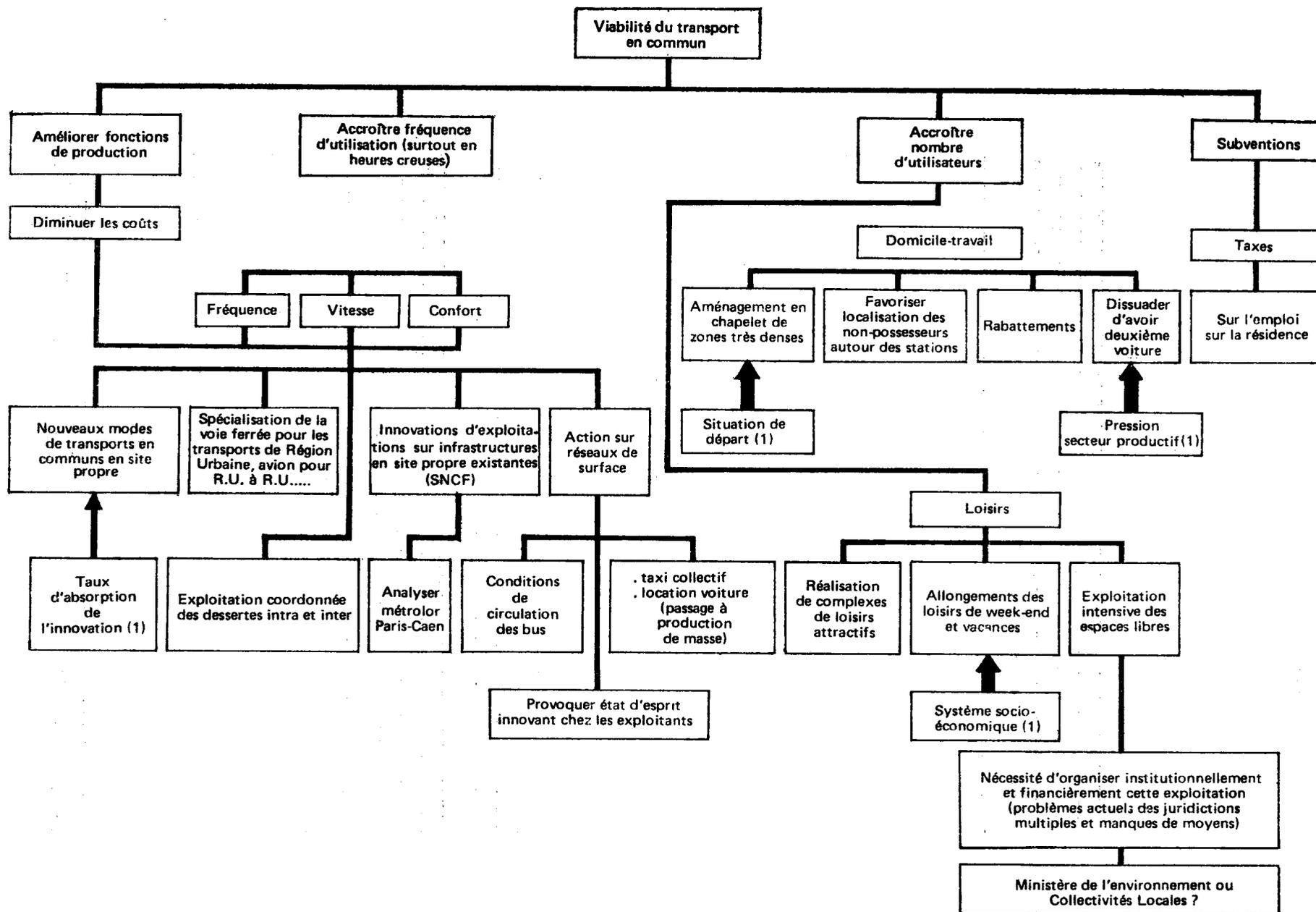
En revanche, d'autres actions rencontreront dès le départ de sérieux obstacles : en plus des difficultés naturelles, elles seront confrontées à des individus, des groupes sociaux dont l'intérêt est de stopper, dévier ou récupérer l'action.

Ainsi la dissuasion de la deuxième voiture va se heurter aux industries de l'automobile.

En raison de l'importance de cette industrie dans la vie nationale — devises, plein emploi, secteur social témoin, Europe... il est probable qu'elle trouvera des alliés dans l'administration et le monde politique.

(1) C'est le cycle de l'utilisation des transports en commun dans les villes nouvelles anglaises.

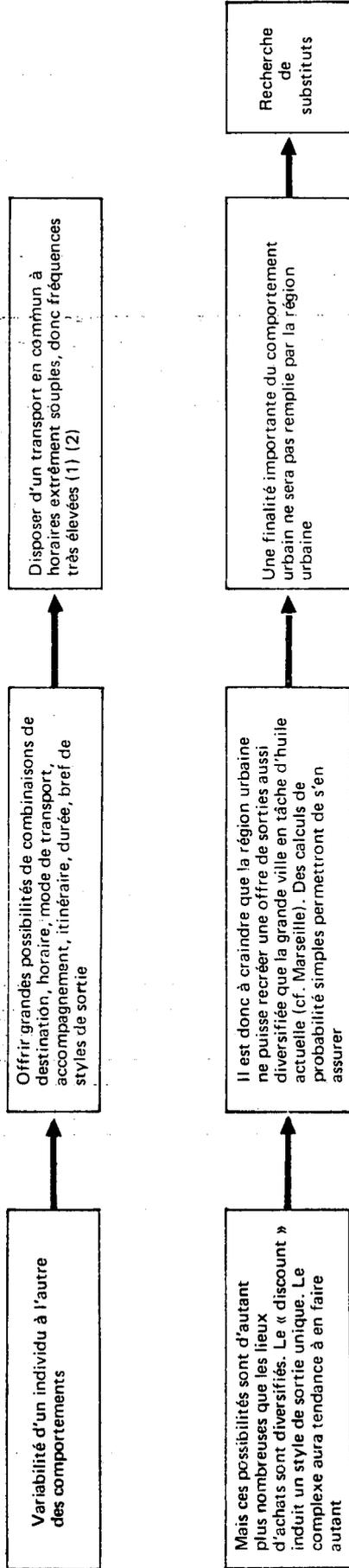
(1) Sauf si innovation signifie automatisation, donc dégageant de personnel et que l'on traverse une conjoncture de sous-emploi, alors une telle action trouverait devant elle le barrage syndical, hypothèse peu probable dans les années qui viennent.



(1) Les flèches grasses remontantes indiquent l'existence d'une force contrariante exercée au point indiqué par l'ensemble ou une partie du reste du système socio-économique

Grphe 7

VARIABILITÉ DES COMPORTEMENTS



(1) C'est en fait ce qui caractérise un transport de région urbaine par rapport à un transport de région. Dans le premier cas, le transport ne doit pas constituer un problème, dans le second, on adapte le déplacement aux possibilités de transport.

(2) Cf. graphe 7 « viabilité du transport en commun ».

Graphe 8

La création et la mise en place de nouveaux modes de transport fera apparaître un adversaire d'un autre genre mais non moins redoutable. Pratiquement aucun groupe en place n'a intérêt, dans la courte période, à l'innovation radicale. Les uns y sont indifférents, les autres opposés en fonction des effets annexes et souvent inattendus de l'innovation. Cet adversaire mal défini, multiple, rarement « contre » d'une manière déclarée, mais jamais « pour », engendre globalement l'inertie du système ; inertie qui ne peut se combattre avec des moyens isolés et nécessite la mise en place d'une stratégie d'ensemble. Pour que les transports en commun nouveaux apparaissent et se développent avec un dynamisme suffisant, il importe d'assurer à cette industrie des débouchés en France, une aide à l'exportation », il importe également que le secteur productif s'organise très vite le mieux possible ; ce qui peut exiger des alliances « contre nature » entre industriels.

Un fait se dégage nettement : l'impossibilité d'avoir des transports en commun sans politique de transport et celle-ci n'existera que si elle est appuyée au plan national, voire international, par un support politique solide.

Sans ce support, les actions resteront isolées ou constitueront de simples palliatifs, mais elles ne permettront pas un renversement réel des tendances de la demande qui nécessite des interventions qui prennent en compte les goûts des ménages, les structures spatiales, la qualité et l'efficacité de l'offre, les intérêts contraires. On est ainsi conduit aux questions suivantes :

- quel peut être le support d'une politique de transports en commun dans le cadre de la région urbaine ?
- quelle stratégie devra-t-on adopter ?
- quelles structures nécessitera cette stratégie ?

Si l'on se réfère au projet de desserte cadencée entre Orléans-Blois-Tours, aucun groupe constitué : municipalités, Chambres de commerce, SNCF, départements, n'avait dans le cadre de la stratégie du moment, un intérêt suffisant pour user de son crédit d'influence afin d'assurer la réalisation du projet.

Les réactions se seraient révélées différentes si les acteurs avaient eu la volonté de constituer à long terme un espace socio-économique unique d'Orléans à Tours, c'est-à-dire une région urbaine.

L'Administration a défendu cette thèse, mais n'a pas réussi dans le délai imparti à convaincre les parties présentes de reconsidérer leur stratégie en fonction de cette visée à long terme.

Il est certes difficile de trouver aujourd'hui, au niveau de la région urbaine, un support capable d'assurer avec l'envergure et la continuité nécessaires, une politique de transport en commun. En fait, deux attitudes paraissent possibles : soit s'engager sur la voie d'une fédération de pouvoirs locaux, soit attendre l'émergence d'une force politique nationale. Une étude montre que la première voie n'est ni facile, ni spontanée : une politique fédéraliste suppose des animateurs doués de moyens et d'un style d'action et une grande continuité dans cette action. Face à l'effort que cette solution représente, attendre l'émergence d'une force nationale semble raisonnable, d'autant plus que les syndicats paraissent vouloir s'emparer du thème « transports en commun urbains ». Ce type de force réussira-t-il à être réellement en avance sur son temps pour prôner un transport en commun en région urbaine, ou va-t-il conduire à dépenser les maigres crédits consacrés au transport en commun dans des actions sans lendemain, limitées au freinage de la tendance actuelle ?

Augmenter le contenu social des sorties

L'information collectée aujourd'hui à ce sujet, est très importante et très diverse :

- économique (prix, qualité, existence d'objets ou de services consommables),

— physique (implantation de tel magasin, de telle construction, coin agréable) ; l'espace bâti est un « annuaire d'adresses » que les sorties permettent de lire et d'apprendre,

— sociale (prise de conscience des modèles sociaux possibles, par la vision des objets, la rencontre fortuite, la vue d'un événement),

— culturelle (significations du bâti — monuments, habitat... qui rappellent des valeurs, des normes en cours dans la société globale).

La morphologie de la ville est telle que cette information est souvent recueillie gratuitement par les individus, à l'occasion de leurs sorties urbaines. Cette collecte restera-t-elle possible dans la région urbaine ?

Première condition : *L'existence d'information* qui était jusqu'ici, un sous-produit de la densité.

La notion de complexe pluri-fonctionnel devrait permettre de retrouver ce même effet.

Deuxième condition : *L'accessibilité de l'information*, c'est-à-dire la possibilité de voir le maximum de choses lors de chaque sortie.

Ce rôle incombe aux transports, ou le complexe est très dense et on y chemine à pied, ou en circulations verticales ; ou il est peu dense et alors un transport de transit devra le traverser. C'est encore essentiellement un problème d'aménagement interne des complexes, mais il a un effet direct sur le système de transport dans son ensemble et renvoie à la question plus générale : est-il possible de concevoir un système de transport et des complexes permettant d'obtenir, outre la qualité de services et la facilité d'accès qui est leur but premier, la qualité annexe mais importante visée ici ?

Reste le problème des zones d'habitat : doit-on les éviter systématiquement ou les traverser ?

Tant que le transport entraînera des nuisances, on les évitera ; de toute façon il ne faut pas se lancer dans des infrastructures lourdes et définitives, afin de pouvoir changer d'option au moment opportun ; ce qui oriente vers un transport en commun utilisant les infrastructures existantes, vers des autoroutes dont le tracé ménage des rues sur les zones construites.

Développer la mobilité interne

En matière de déplacements (visites aux parents et amis, fréquentation d'événements sociaux, sorties de loisirs ou de plein air) il est possible, de définir des directions d'actions.

Le nombre de destinations auxquelles les gens se rendent dans une année est faible. Tout se passe comme si seuls quelques points du territoire leur étaient familiers. Au-delà de 50 km, cinq ou six destinations témoignent d'une mobilité tout à fait exceptionnelle. Il paraît donc logique de viser à augmenter l'univers de choix des destinations de chaque individu. D'où l'intérêt d'organiser successivement les « événements » dans divers lieux de la région urbaine pour les faire connaître, les rendre familiers.

Il existe une substituabilité faite entre les sorties à faible rayon d'action durant la demi-journée et les sorties beaucoup plus lointaines de deux jours ou plus... (1). Ces sorties hors région urbaine sont le fait de plus hauts revenus.

(1) Enquêtes CINAM-CERAU sur les loisirs péri-urbains dans les métropoles d'équilibre.

La tendance actuelle semble accroître les sorties longues et lointaines au détriment des sorties courtes et fréquentes. Quelle situation prévaudra dans le futur ? Peut-on infléchir ces tendances ?

Les sorties de week-end constituent pour l'individu un moyen, entre autres, de consommer l'espace étendue qu'il n'a pu consommer en ville. Jouir de la vue, du silence, de l'air pur, être seul... Tous ces actes ne sont possibles que si la densité d'occupation est faible. Certes, il s'agit là de questions hautement subjectives. Tel pourra se trouver parfaitement à l'aise, en pique-niquant en bordure d'une autoroute, tel autre devra s'isoler en pleine mer sur son voilier pour trouver enfin ce sentiment d'ouverture qu'apporte l'espace. Au fur et à mesure que la ville grossit, que le nombre de sorties dominicales augmente, le taux d'occupation de la campagne environnante est plus élevé et les plus exigeants sont obligés d'aller chercher plus loin la solitude.

Lorsque la distance devient trop grande, on s'oriente vers la sortie de deux jours, mais cela coûte beaucoup plus cher et ne peut être réalisé aussi souvent. L'équilibre entre sorties de loisirs extra région urbaine et intra région urbaine sera différent suivant que :

- La région urbaine sera aménagée selon une dominante individuelle ou collective. Une certitude toutefois : quel que soit le mode d'aménagement, individuel ou collectif, la région urbaine sera vraisemblablement très « ségréguée ». Si l'aménagement est de type individuel, on verra se produire le phénomène américain, tant de fois décrit et tant de fois invoqué pour combattre cette conception au profit du collectif. S'il est de type collectif, peut-être arrivera-t-on à imbriquer un peu plus les résidences de différents standings mais alors la ségrégation sera transférée aux lieux de sortie et se traduira, comme dans les centres traditionnels actuels, par l'occupation exclusive du centre aux heures de loisirs par les catégories les plus défavorisées (travailleurs étrangers).

Cette ségrégation en matière de sortie est profonde, structurelle, et se trouve à la racine de tous les processus qui entraînent une inégalité importante des chances de développement.

- La région urbaine disposera ou non en son sein des sorties de courte durée. Le meilleur exemple est évidemment la mer : par un aménagement judicieux, on peut préserver les zones de rivage qui donnent accès à la mer. Les habitants pourront en retirer une satisfaction du type grande évasion — consommation d'espace très élevée — avec une fréquentation de type urbain — fin de journée, demi-journée, « en passant » — si les horaires de travail sont adaptés (diminution de la journée de travail).

Au contraire, si la région urbaine ne dispose pas de telles ressources, il existera une tendance très forte à rechercher la grande consommation d'espace par des sorties à longue distance, d'une durée plus étendue, mais moins nombreuses. Ce comportement requiert des loisirs concentrés en fin de semaine, quitte à ce que la journée de travail soit allongée.

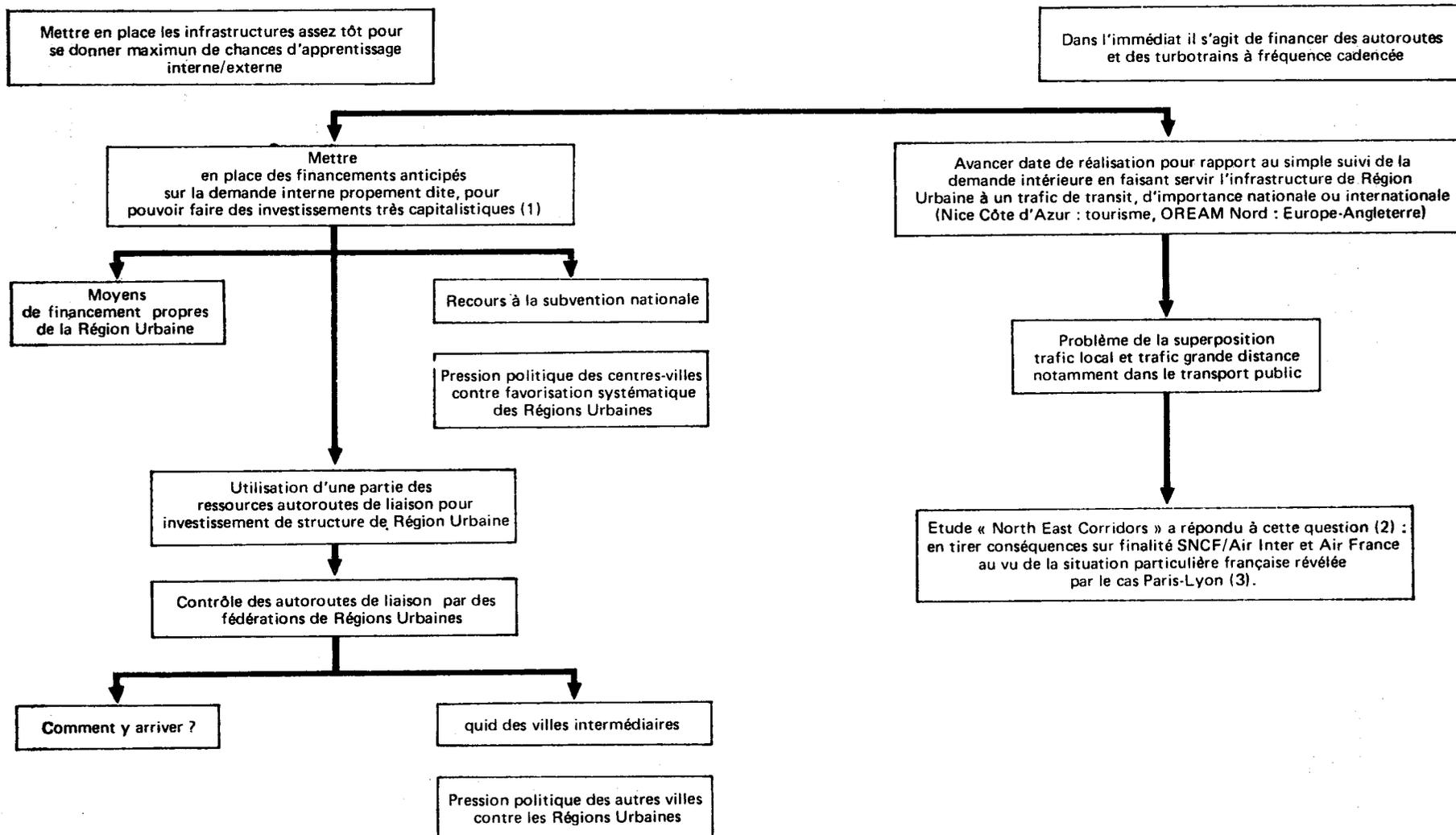
La seule manière d'échapper à cette alternative serait l'invention de complexes de loisirs, intégrables, recréant artificiellement la grande évasion grâce à un excellent aménagement.

Réussira-t-on à donner le goût des « complexes de loisirs » qui diminueraient fortement l'impression de congestion malgré une forte densité d'occupation ?

Des enquêtes récentes montrent que les jeunes aspirent de plus en plus à occuper leurs loisirs par des activités concrètes (sport, cinéma) ; avec l'âge au contraire, le goût pour la sortie sans autre but que la promenade — consommation d'espace — se généralise. Toutefois, une exception à cette tendance porte à méditer : la très grande fréquentation des centres de week-end établis par les entreprises.

L'augmentation du temps de loisir se fera au niveau de la journée, de la semaine, de l'année ou de la vie active.

FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT



(1) Structurant et très capitalistique c'est un peu la même chose. Cf. P. Massé, Prospective n° 11.

(2) Cette étude a conclu que la solution la plus économique pour les transports collectifs le long du North-East Corridors, est l'avion à décollage court. L'un des avantages importants de ce système sur le transport de surface est sa souplesse d'exploitation : il permet notamment d'organiser facilement, le long d'une même « ligne », tous les services directs que l'on désire de ville à ville. Au contraire dans le cas du chemin de fer par exemple, la combinaison des omnibus et des directs pose plus de problèmes.

(3) On sait que l'un des arguments essentiels en faveur de l'avion est que s'il ne disposait plus des lignes très rentables comme Paris-Lyon, il ne pourrait plus assurer les liaisons transversales.

La mobilité dépend d'une attitude fondamentale des individus ; certains aiment bouger, d'autres pas. Dans une population donnée, 20 % de gens en moyenne ne bougent pas du tout. Cette attitude résulte de la personnalité propre à l'individu et d'un acquis, d'un apprentissage, comme disent les psychologues.

Pour une projection à long terme, il n'est évidemment pas possible de vérifier la composante d'apprentissage ; elle est essentielle pour étudier l'effet des divers types d'aménagement de la région urbaine et pour assurer la mobilité ; celle-ci ne peut cependant être définie. De telle sorte que lorsque l'on augmente le nombre des possibilités de visite par individu, on diminue la fréquence de chacune d'elles. Si l'apprentissage de la mobilité se réalise vers l'extérieur de la région urbaine, ce sera forcément au détriment de la mobilité interne. La rapidité avec laquelle seront mis en place les mécanismes facilitant ou provoquant la mobilité interne est un facteur extrêmement important de la réussite. Ce qui pose le problème d'une « avance au financement » des infrastructures de la région urbaine (graphe 9).

Problématique

Maintes oppositions sont apparues dès que l'on a cherché à développer la mobilité individuelle.

La remarque la plus importante à ce sujet est que les groupes qu'activent ces conflits sont les mêmes que ceux que nous avons rencontrés ailleurs, notamment dans les communes non incluses dans les régions urbaines. Ce qui conduit à réexaminer le problème posé par une opposition possible entre les régions urbaines et le reste de la France.

En effet, le risque de voir la stabilité économique des régions urbaines obtenue au prix d'un lent mais permanent sous-développement du reste de la France, incite à se poser la question suivante : est-il possible de découper le territoire en régions urbaines de telle façon que ce phénomène de sous-développement ne se produise pas ? Un modèle combinant la régularité de la localisation des entreprises et celle de l'équilibrage de l'offre et de la demande locales d'emploi apporterait une réponse ; il paraît important qu'elle soit positive, mais suffirait-elle ?

Même s'il est démontré de manière inattaquable que la création des régions urbaines ne retardera pas le développement économique des autres régions, est-ce que ces dernières aideront à leur réalisation au prix de certains sacrifices ? Il est vraisemblable que non, aussi faut-il poser d'autres questions :

— de quelle façon doit-on découper le territoire en régions urbaines pour que, à terme suffisamment bref, le dynamisme économique de ces espaces hautement intégrés se diffuse ou profite aux zones restées en dehors de ces régions ?

— ces régions seront-elles dans des conditions de concurrence mutuelle stables, ou bien assistera-t-on à l'accélération du développement de l'une d'entre elles, ce qui empêchera un réel décollage des autres ?

— si tel était le cas, quels moyens aurait-on de briser les fils, qui, au niveau de l'espace économique français, ramènent tout sur Paris : une action interne, ou au contraire une ouverture du jeu sur le plan européen ? quels seraient les effets de ces stratégies sur le développement national lui-même ?

Il est urgent d'aborder ces problèmes, même avec des outils sommaires, si l'on veut réellement aborder les problèmes touchant à l'existence même des régions urbaines.

La réduction du temps de travail

Elle risque de freiner l'accroissement de la mobilité comme elle avait joué contre la viabilisation du transport en commun ; elle peut donc constituer une

entrave dans certaines régions urbaines. Il est possible de formuler plusieurs hypothèses :

— Sous la contrainte que représentent les sites et les habitudes acquises concernant leur utilisation, certaines régions urbaines n'opteront-elles pas pour une réduction de la journée de travail, d'autres pour la réduction de la semaine de travail ?

— L'idée de réduction de la journée de travail s'imposera-t-elle à cause du poids démographique des régions dans lesquelles le temps ainsi récupéré est utilisable avec un haut rendement social ? Les entreprises de loisirs activeront-elles leurs recherches pour inventer et construire des complexes permettant d'exploiter le créneau ainsi dégagé dans les régions moins favorisées par la nature, même si ces complexes ne « satisfont » pas réellement le besoin ?

— Le poids de la capitale l'emportera-t-il encore ? Une négociation patrons-gouvernement-syndicats nouée dans une atmosphère parisienne, chacun étant influencé par des comportements parisiens, peut conduire à des compromis sur la durée hebdomadaire, les autres régions urbaines se bornant à s'aligner.

Loisirs et ville

On aborde là un problème important. Loisirs et ville sont deux concepts qui, historiquement, vont presque de pair ; le loisir est à la fois un produit et un facteur de la forme urbaine de travail. La ville elle-même est un outil, un opérateur qui permet globalement aux individus, chacun pour son propre compte, de trouver un compromis dans cette dialectique. C'est un compromis provisoire résultant à la fois des poussées technico-économiques (machines de plus en plus productives, organisations de plus en plus efficaces, augmentation des rendements), de l'évolution du cadre de vie (obsolescence, congestion) et enfin de la continuelle modification des aspirations.

La région urbaine doit représenter un nouveau stade dans cette évolution, une nouvelle image spatiale du compromis provisoire ; pas plus que la ville, la région urbaine ne sera éternelle, mais elle pourra, si elle « anticipe » assez, rendre des services pendant plusieurs siècles.

La ville réalise cette conjugaison entre les loisirs et le travail ; par son aménagement spatial, elle met à la disposition des ménages, en certains endroits de son territoire, des lieux divers de loisirs ; par son aménagement temporel, elle offre la possibilité à ces mêmes ménages de trouver les « créneaux » à utiliser pour fréquenter ces lieux de loisirs. La sortie est l'acte élémentaire qui permet de coupler un créneau temporel et un lieu, pour réaliser un loisir de forme particulière.

Comme les sorties coûtent de l'argent et des efforts, que les gens ont chacun leurs goûts, on comprend qu'il ne soit pas possible d'associer, par une sortie, un créneau temporel quelconque et un lieu quelconque ; dès lors que les sorties sont le moyen de relier un créneau temporel et un lieu, et que ces sorties ne peuvent être quelconques, l'aménagement du temps et celui de l'espace doivent correspondre. Certes, dans le court terme, aussi bien l'aménagement temporel que l'aménagement spatial sont donnés ; mais dans le temps, la disposition des créneaux libres se déplace et se modifie autant que la localisation des endroits de loisirs par rapport aux logements et aux emplois. Ces modifications sont l'une et l'autre réglées par des mécanismes qui impliquent les rouages de la société : mécanismes de marchés, mécanismes financiers et immobiliers, mécanismes politiques et institutionnels. Au contraire, la régulation de l'aménagement du temps est essentiellement le fait des forces productives : les temps de loisirs représentent en effet une fraction du temps de non-travail.

A l'heure actuelle, ce sont les syndicats et les employeurs qui déterminent la forme des temps de loisirs. Le gouvernement a certes une action, mais assez faible, du moins si on la considère sur une longue période ; celle des élus locaux apparaît quasi nulle.

On se trouve donc en présence d'une première contradiction : alors que l'aménagement de l'espace et l'aménagement du temps doivent, d'une certaine manière, se correspondre, les mécanismes qui président à leur évolution sont complètement déconnectés puisqu'ils appartiennent à deux systèmes de régulation de la société, à deux groupes de force entièrement différentes. En outre, aujourd'hui les forces d'évolution sont engendrées par le secteur productif ; l'origine des mouvements dans les entreprises industrielles est tertiaire : il est donc possible de dire que l'aménagement temporel risque fort d'être une donnée pour l'aménagement spatial, et non le contraire et que cette donnée présente l'inconvénient d'être identique pour l'ensemble de la France, sans aucune différence d'une région à l'autre. Ce phénomène conduira nécessairement dans certaines régions urbaines à une inadéquation réciproque des structures temporelles et des structures spatiales, inadéquation qui pourra être dépassée par l'invention de formes de loisirs nouvelles, comme les complexes de loisirs le font pressentir. C'est une formule de dépassement qui bénéficie des forces de production et les renforce : par la suite, elle conduira à une certaine forme de loisirs et à l'implantation de complexes, y compris dans les régions où l'adaptation aurait pu se réaliser autrement. Cette évolution paraît contredire fondamentalement l'esprit même de la région urbaine, telle qu'elle est proposée par ses promoteurs actuels. Au lieu de permettre aux ménages une combinaison, un nouvel équilibre entre la fréquentation d'espaces naturels et la consommation d'objets urbains, on fait simplement de l'espace naturel, un objet urbain supplémentaire qui vraisemblablement sera échangé sur un marché et qui, par la suite, contribuera à renforcer tous les problèmes auxquels se heurte d'ores et déjà la ville : problèmes fonciers, de transport, ségrégation sociale.

Parce que la ville est un opérateur qui met en relation une structure spatiale avec d'autres structures — dans le cas présent, une structure temporelle — parce que les structures spatiales ne peuvent être identiques dans tous les points du territoire, il est essentiel que les autres structures, et notamment la structure temporelle, puissent être différentes d'une région urbaine à l'autre ; si les mécanismes de régulation de ces dernières se révèlent homogènes sur l'ensemble du territoire, il n'existera pas réellement, au sens strict du terme, de régions urbaines.

2) RÉSERVER DES ESPACES LIBRES

Différentes études concernant l'évolution de l'utilisation du sol ont montré l'énorme inertie de ce phénomène. Face à cette caractéristique « lourde », il est intéressant de présenter les grandes lignes de la politique suivie jusqu'ici pour obtenir des discontinuités dans l'urbanisation.

Les insuffisances de l'urbanisme opérationnel

Malgré l'adaptation constante de ses formules, l'urbanisme opérationnel n'a pu répondre complètement au souci permanent des urbanistes de préserver des espaces libres, de mettre en valeur les sites qui le méritent grâce à une urbanisation discontinue. Il est permis de se demander si, dans le cadre de la région urbaine, la forme « ville nouvelle » ne porte pas en elle un défaut encore plus profond.

Les ZUP représentent la première actualisation importante de l'urbanisme opérationnel. Certes, l'objectif se limitait à fournir des terrains à bon marché aux organismes construisant des logements sociaux, mais leurs promoteurs ont voulu les faire contribuer à un meilleur dessin des villes. Par la fixation d'une partie importante de la construction, la ZUP localisait le développement dans la zone qui paraissait la plus judicieuse et l'empêchait ainsi de se réaliser ailleurs : ce qui permettait d'obtenir des coupures libres.

On s'aperçut très vite qu'il n'était pas possible d'implanter une ZUP de taille quelconque à une distance arbitraire d'une ville donnée (1). En raison notamment des difficultés de démarrage des zones opérationnelles, la pratique a montré que lorsqu'une ZUP est réussie, son rapport avec le reste de l'agglomération est tel que la coupure libre qu'elle ménageait au départ est rapidement comblée. Pendant le laps de temps d'existence de la coupure, l'espace conservé libre est effectivement utilisé par les citoyens.

Certes la distance d'accès à la nature augmentera pour les citoyens de la ville-centre mais :

- ils seront de moins en moins nombreux car le centre se dépeuplera ;
- ils posséderont de plus en plus de voitures, ce qui accroîtra leur mobilité ;
- en raison de l'amélioration des infrastructures de transport, le temps d'accès à la campagne n'aura finalement pas changé ou presque.

L'urbanisme opérationnel du genre ZUP s'est révélé insuffisant pour lutter contre les tendances profondes du système ; il présentait des inconvénients majeurs : risque d'une mauvaise fin (surtout urbanistique et sociale) des opérations ; moyens nouveaux contradictoires, mais très vite réconciliés (en apparence du moins) sur le terrain : la ville nouvelle et la ZAC.

La ségrégation, l'absence d'activités économiques intégrées, le défaut d'animation, la non-insertion de la ZUP dans la ville existante ne sont plus des inconvénients si la ZUP est une ville à elle seule. L'échec des ZUP vient de ce que leur taille s'est révélée trop grande pour qu'elles puissent être intégrées par l'urbanisation, et insuffisante pour qu'elles s'individualisent en un cadre de vie global pour leurs habitants ; aussi les villes nouvelles sont-elles plus importantes et plus éloignées. La généralisation de la ville nouvelle apparaît comme la traduction dans les faits de la région urbaine spatiale. Dans la mesure où cette politique est largement engagée, la région urbaine spatiale est en voie de réalisation, bien qu'elle commence par les logements, contrairement à la logique.

La réalisation des villes nouvelles pose un triple problème :

● Le risque de mauvaise fin financière, urbanistique et sociale y est incomparablement plus grand puisque les villes nouvelles sont plus importantes et infiniment plus ambitieuses que les ZUP, ce qui conduit à deux questions :

— les moyens financiers, institutionnels et humains qui apparaissent au départ proportionnés aux fins le resteront-ils ? Les fluctuations économiques jouent contre cette stabilité en imprimant des variations de rythme ou des sacrifices de qualité, surtout dans la phase de démarrage ; le poids politique des villes nouvelles est faible ; si la contradiction entre ZAC et ville nouvelle subsiste, la première risque d'orienter la seconde vers la fonction de réceptacle à HLM.

— L'« échec » ne serait-il pas moins grand s'il était prévu à temps et si une stratégie de rechange était imaginée qui, sans sacrifier les fins essentielles, modifierait profondément les moyens d'y parvenir ; ou encore si, à enveloppe globale de moyens donnés, on canalisait l'action sur quelques actions stratégiques. On ne dessinera plus de ville nouvelle ; on construira simplement « un germe de ville nouvelle » ...

(1) L'étude du SDAU de Montpellier montre qu'il n'est pas économique d'implanter une ville importante à 20 km de Montpellier à cause des rapports de taille.

Ce style d'intervention sur les systèmes complexes n'est pas nouveau ; ainsi M. Delouvrier rappelait que la tâche que le Commissaire au Plan lui avait confiée, lors de l'élaboration du plan de reconstruction, consistait à définir « les quelques deux ou trois actions essentielles pour remettre l'économie en marche ». Ce style convient très bien à la région urbaine, car il est inspiré par le souci de réconcilier efficacité et pluralité ; c'est donc au fond un concept de planification qui se projette dans l'espace en « région urbaine ». Il est cependant ambigu, car il concentre les ressources sur quelques interventions ; mais l'on peut arriver à des actions trop concentrées et massives, finalement encore plus fragiles, plus dépendantes des fluctuations de financement (cas du germe réalisé par un complexe central très dense très complet...).

Cette forme d'action n'est donc pas forcément la meilleure. Elle ne l'est véritablement que bien adaptée au système sur lequel on agit, ou si l'on a réussi à transformer le système pour le rendre plus sensible à ce style d'intervention.

En supposant que l'on parvienne à créer des espaces libres entre villes nouvelles, quel rôle auront-ils ? Seront-ils des lieux où les citoyens viendront goûter ce sentiment d'étendue auquel nous faisons allusion plus haut ? Seront-ils au contraire de simples réserves de terrains à bâtir ? En tout état de cause, ils ne semblent pas en mesure de jouer le premier de ces rôles ; au mieux, ils pourront être des squares servant à la promenade des non-actifs dans la journée et à celle de tout le monde le soir.

Il faut également pouvoir les mettre à la disposition du public et les aménager afin que la collectivité, sous une forme ou sous une autre, se les approprie et les gère. Cette situation serait améliorée s'il était possible d'ajouter à ces coupures temporaires, destinées à être comblées, des vides dans l'espace actuellement bâti et qui seraient eux aussi construits ultérieurement.

Ces diverses raisons conduisent à penser que la réalisation des villes nouvelles ne permettra pas à elle seule de créer des espaces libres qui correspondent complètement à l'objectif que s'assigne la région urbaine. Il existe d'autres raisons, notamment le fait que les terrains interstitiels attireront avec une grande force les promoteurs des ZAC ; celles-ci représenteront les rares opérations d'aménagement offrant de réelles perspectives aux capitaux privés ; aussi sera-t-il très difficile de résister à leur pression.

Seule une politique foncière active permettra d'atteindre les objectifs visés ; il importe qu'une autorité publique intervienne directement sur le marché foncier au niveau d'ensemble de la région urbaine. Or une telle politique n'est possible que si le prix moyen des terrains baisse. Dans le cas contraire, il est impossible de réunir les fonds nécessaires au soutien de telles interventions. Une fois terminée, la région urbaine en étendant l'offre de terrains à l'échelle d'une zone de plusieurs dizaines de kilomètres de rayon permettra-t-elle de réaliser cet abaissement ?

- La réalisation des villes nouvelles ne répond pas réellement aux objectifs spatiaux de la région urbaine. Pour mieux les approcher, elle devrait être complétée très rapidement par une politique foncière plus active ; laquelle sera aux prises à des oppositions très aiguës et permanentes qui s'appuient à la fois sur les difficultés techniques de mise en place, l'absence de publicité sur les transactions foncières, les attitudes réelles ou supposées des Français à l'égard de la propriété... c'est donc une stratégie globale qui apparaît nécessaire.

- Enfin la création des villes nouvelles pose un troisième problème que la phase des ZUP avait conduit à dégager très nettement. Pour qu'une zone opérationnelle soit réussie notamment sur le plan sociologique, il s'avère important qu'elle ait au démarrage une vitesse de réalisation assez grande ; si elle reste en chantier trop longtemps, elle acquerra une image de marque très défavorable auprès de la clientèle. Il est donc nécessaire de concentrer la plus grande partie possible des constructions neuves dans cette zone. Cette concentration apparaît d'autant plus importante que la zone opérationnelle elle-même est plus grande. Ceci explique que les promoteurs des ZUP se soient toujours élevés contre les opérations pirates ou les permis de construire accordés dans une autre

zone de l'agglomération. Les responsables des villes nouvelles réclament aujourd'hui une réglementation très stricte et en quelque sorte un gel des équipements, des emplois et des résidences, en dehors des périmètres opérationnels.

En concentrant l'offre, on diminue considérablement sa diversité. Or, le client désire de plus en plus avoir une certaine possibilité de choix dans le domaine du logement ainsi que pour ses autres consommations. Ce goût de la clientèle est très souvent érigé en valeur universelle ; il est certain que l'exercice de la faculté de choix dans tous les domaines constitue un facteur de développement de la personne humaine ; que cette faculté puisse s'exercer dans le cadre du logement apparaît important dans la mesure où celui-ci représente un élément capital dans la vie du ménage.

Une ZUP est d'autant plus réussie qu'elle est plus petite et qu'il en existe d'autres dans l'agglomération. « L'urbanisme opérationnel léger » consiste à créer des zones assez petites localisées en des points assez diversifiés, et offrant à la clientèle des sites, des prix, des formules de logement diverses et complémentaires. La ZAC est l'héritière directe de cette conception qui apparaît en contradiction formelle avec la formule des villes nouvelles. Or, il semble que l'on puisse pratiquer à la fois l'urbanisme opérationnel lourd et l'urbanisme opérationnel léger dans une même agglomération, à un rythme de croissance correspondant à celui qui existe actuellement.

Une stratégie d'ensemble

La définition d'une stratégie d'ensemble pour la maîtrise du développement spatial apparaît nécessaire.

Le processus de développement spatial se caractérise par le fait qu'il résulte du jeu d'un très grand nombre de « petits acteurs » (maires, promoteurs, propriétaires fonciers, acheteurs de logements, résidents déjà installés qui peuvent réagir à tel ou tel projet) ; chacun de ces acteurs prend en compte l'espace à sa manière, sans que les autres partenaires en soient informés.

Face à une telle situation, seule la recherche d'une maîtrise autoritaire du processus paraît valable. Pour cela, il convient de concentrer l'une des phases dans une seule main et de lui conférer une autorité suffisante.

Plusieurs formules possibles :

- créer un point de passage obligé, le permis de construire, et asseoir l'action à ce niveau sur une administration,
- concentrer la fonction d'achat des terrains, lui donner une assise financière (agence foncière de Paris),
- unifier la fonction d'aménagement, qui englobe des problèmes d'achat de terrain mais s'étend jusqu'à la viabilisation et la vente, en lui donnant une assise financière et technique (Société d'Economie Mixte).

Doit-on alors s'étonner que le contrôle autoritaire et bureaucratique ou la capacité de financement ait signifié centralisation ? La loi foncière qui prévoyait un certain nombre de mesures pour amorcer une certaine décentralisation du développement spatial n'est plus guère aujourd'hui qu'une réforme portant sur les études urbaines.

Il s'agit donc, en fait, de poser à nouveau le problème : le contrôle au niveau opérationnel conduit à une telle instabilité de doctrine qu'il laisse libre cours à toutes les tendances stratégiques. Pour maîtriser réellement le développement spatial des agglomérations, il importe d'accompagner ce contrôle opérationnel, voire de le faire précéder par une action stratégique d'ensemble (graphe 10).

ANALYSE DE SYSTÈME*

Ménages	introduction du goût pour l'espace dans la demande	emploi du temps progrès des complexes de loisirs vitesse d'élévation niveau d'aspiration invention de nouveaux équipements collectifs résidentiels (1)	débloquer les verrous des mécanismes de production qui empêchent d'offrir des logements plus grands à densités plus faibles
Promoteurs	aptitude au calcul abaissement prix de revient construction	innovation technologique concentration de la profession meilleure organisation du marché	concertation stratégique au lieu de contraintes opérationnelles recherche opérationnelle appliquée à l'attribution des marchés mise à disposition de moyens efficaces de calcul économique des opérations
Vendeurs	modification paramètres de la logistique	situation politique permanence de la discussion permanence de la discussion sur impôt foncier politique foncière	maintenir assez longtemps un arsenal de réglementation, l'alourdir progressivement pour modifier attitude à l'égard de la possibilité d'utilisation en préservant liberté de choisir le moment d'utiliser (lié à contingences individuelles fondamentales) (2) actions stratégiques (3) publicité des transactions foncières, information permanente et abondante sur le marché foncier.
Collectivités locales			
Etat			
Entreprises	attitude à l'égard de l'environnement physique et social	passage à l'ère de la recherche de la productivité à celle de la planification stratégique	concertation grandes firmes, éventuellement problèmes internationaux information économique globale (cf. rapport de la Commission de l'Information Economique Régionale

(*) Cette analyse est ici très résumée, réduite aux aspects qui nous ont paru les plus importants pour l'étude du devenir de l'occupation du sol à long terme.

(1) L'étude sur la satisfaction retirée de l'équipement des ZUP (cf. rapport Pitrou-Dupuy-Bercoff) a montré que la situation ZUP (ensemble important de logements neufs collectifs) provoque un besoin constant d'équipements collectifs nouveaux. Il existe une hiérarchie dans ce besoin : Il concerne d'abord la pharmacie. Lorsqu'on a la pharmacie on désire la superette. Lorsqu'on a ces deux équipements, on désire avoir le centre commercial, et ainsi de suite jusqu'à la piscine.

Les possibilités d'action pour franchir les blocages de la région urbaine conduisent à se poser la question : le système global, y compris ses rouages socio-politiques, est-il capable d'engendrer ces actions et de les maintenir ? A un plus haut degré encore, mais finalement de la même manière que pour les conditions de la mobilité physique, « la vraie région urbaine » requiert le soutien d'une volonté politique stable et de longue durée.

3) CRÉER DES COMPLEXES PÉRIPHÉRIQUES

Les complexes périphériques semblent apporter une solution à des exigences individuelles opposées, mais aussi à certaines contradictions créées par la région urbaine dans lesquelles domineraient l'habitat et le transport individuels ; la réalisation de tels complexes constituerait alors le seul moyen de remédier à la ségrégation généralisée, dont les Etats-Unis donnent de multiples illustrations.

Ces complexes existent-ils actuellement dans la réalité urbaine ? Afin de répondre à cette question, une typologie des complexes existants a été dressée, en retenant comme caractéristiques, la taille du centre et celle de sa zone d'attractions, le nombre et la nature des fonctions, ainsi que leur agencement spatial interne (cf. le tableau sur la typologie des centres périphériques nouveaux et le schéma qui l'accompagne).

Chaque type de centre (centres de ZUP, centres uni-fonctionnels comme les supermarchés, centres commerciaux régionaux, centres de villes nouvelles) résulte d'un système de production spécifique. Il est nécessaire d'en faire une analyse même sommaire, pour prévoir les difficultés de réalisation des complexes. La principale de ces difficultés tient au fait que l'on ignore presque totalement comment ces « objets humains » seront utilisés par les particuliers ;

Il semble bien que ce mouvement ascendant de l'aspiration ne doive pas s'arrêter. Ceux qui ont X1, X2, X3 et X4 sont aussi insatisfaits de ne pas avoir X5 que ceux qui n'ont que X1 le sont de ne pas avoir X2. L'équipement collectif doit s'améliorer dans un ensemble collectif, comme vraisemblablement la maison individuelle doit s'améliorer au cours du temps.

Encore faut-il savoir et pouvoir suivre ce mouvement, donc en particulier inventer de nouveaux équipements résidentiels, avoir prévu leur emplacement... Si oui, alors il se pourrait que le goût pour l'espace en soi n'apparaisse que très tard.

(2) L'étude « modèle de développement spatial Lyon » a confirmé que la date de vente d'un terrain est extrêmement aléatoire, comme nous en avons fait l'hypothèse. Nous allons plus loin ici : cet aléa n'est pas dû à un simple jeu dans le fonctionnement du système. Il est la conséquence d'une liberté de choix du propriétaire, liberté fondamentale.

La liberté d'utiliser le terrain comme il l'entend n'est pas fondamentale pour lui. On peut lui faire admettre de la perdre : c'est renoncer à une idée qu'il s'était faite.

La liberté de vendre à n'importe quel prix n'est pas non plus fondamentale. C'est une question de plus ou de moins.

La liberté de vendre au moment où il l'entend est, par contre, pour le propriétaire, la possibilité que son terrain lui serve à quelque chose (se loger, investir dans une nouvelle affaire, individualiser sa part d'un héritage...) ou à rien : c'est une liberté fondamentale.

Remarquons au passage que c'est la deuxième « variable fondamentale » que nous trouvons. La première tenait au comportement de sortie. Des études en cours (France-USA) montrent qu'elle tient aussi à une liberté fondamentale de l'individu.

(3) **Actions stratégiques.** Nous avons noté plus haut qu'un mode d'intervention a priori souhaitable en région urbaine est un mode d'intervention discontinu, qui cherche à donner au système une impulsion convenable juste au moment où il le faut.

Tant que le système est complètement amorphe, ce mode d'action est impossible. Toutes les politiques mentionnées ci-dessus visent à le rendre plus structuré, plus élastique. Mais bien sûr, le système ne va pas passer d'un état à l'autre par tout ou rien. Il sera, cela est souhaité, de plus en plus structuré au fur et à mesure que les politiques de modification des attitudes feront leur effet. Aussi, les questions qui se posent et qui doivent faire l'objet de recherches sont les suivantes :

— à partir de quand le système commencera-t-il à répondre à une conduite par impulsion stratégique ?
— quelle forme risque d'avoir la région urbaine ? La conduite stratégique permettra-t-elle de reprendre cela ?

— quelle sera l'efficacité d'une telle conduite lorsque le système sera devenu complètement élastique ? (notamment, quelle sera la consommation de crédits publics qu'une telle conduite nécessitera ?).

Recherche par modèle de développement spatial exploratoire et prospective récursive.

TYPOLOGIE DES CENTRES PÉRIPHÉRIQUES NOUVEAUX

Taille et zone d'influence des centres périphériques nouveaux	à dominante unifonctionnelle			Multifonctionnel			
	Commerces	Bureaux	Culture- Loisirs	Juxtaposition (1)		Superposition (1)	Mélange de fonctions (1)
				non planifié	planifié		
Centres de voisinage (pour mémoire)							
Centres de quartier 2 000 à 20 000 m ² de surface commerciale	Nouvelles Synthes (Dunkerque)				La Duchère (Lyon)		Dronten (Pays-Bas)
Centre régional avec hypermarché 5 000 à 30 000 m ² de S.C.	Mammoth Planoise (Besançon) Mondeville (Caen) Delta (les Epis) (Douai)		Yerres (Essones)	Garges-les- Gonesses (R.P.)	Le Montgaillard (Le Havre) Alma (Rennes)		
Centre régional avec grands magasins (plus de 20 000 m ² de S.C.)	Velizy II (Région parisienne)	La Défense (R.P.)	Centre de Rungis (projet) R.P.	Parly II (R.P.)	Créteil (R.P.)	Cergy (R.P.)	Sarcelles (R.P.) Echirolles (Grenoble) (projet)

(1) Voir définition et schémas page suivante.

**SCHEMA THEORIQUE DES DIFFERENTS TYPES D'INTEGRATION
DES ACTIVITES DANS LE CENTRE-VILLE**

	PLAN DE SURFACE	PLAN DE COUPE	Commentaires
COMPLETE DISSOCIATION 0	<p>Centre commercial Parkings Loisirs, M.J.C. Musée, Cinéma</p>	<p>Centre commercial Parkings Centre de loisirs</p>	<p>Complète dissociation du centre commercial et du centre culture-loisirs. Pour aller de l'un à l'autre, il faut faire un <u>effort</u> consistant à traverser la ceinture de parkings qui entoure le centre commercial. La distance diminue l'animation. Elle exclut pratiquement la fonction d'information de ce centre.</p>
INTEGRATION PAR JUXTAPOSITION (FAIBLE) 1a	<p>Parkings Culture-loisirs</p>	<p>Centre commercial Culture-Loisirs</p>	<p>Le fait d'accoler des équipements correspondant à des activités différentes n'entraîne pas nécessairement une bonne intégration. Pour aller au centre culture-loisirs, il faut aller au bout du centre commercial, traverser le passage unique, etc... Ainsi l'existence du centre culture-loisirs échappe-t-elle à la plupart des clients du centre commercial.</p>
INTEGRATION PAR JUXTAPOSITION (FORTE) 1b	<p>Parkings Centre commercial Culture-loisirs</p>	<p>Centre commercial Parkings Culture-loisirs</p>	<p>Les équipements de commerce et de loisir se touchent. De multiples passages et passerelles sont aménagés entre les deux centres. Le client du centre commercial est sollicité en permanence (par voie d'indications lumineuses, par exemple, par le centre de culture-loisirs qu'il peut atteindre en un instant et qu'éventuellement il voit.</p>
INTEGRATION PAR SUPERPOSITION 2	<p>Centre commercial Bureaux Parkings</p>	<p>Bureaux Centre commercial Parkings souterrains</p>	<p>Type d'intégration qui ne diffère du précédent qu'en ce qu'il substitue les relations verticales aux relations horizontales. Comme dans le cas précédent, les avantages de l'intégration (animation et information) dépendent du nombre de liaisons aménagées entre les deux types d'équipements qui sont en contact.</p>
INTEGRATION PAR MELANGE SPATIAL DES ACTIVITES 3a	<p>Commerce Parkings Culture-loisirs Commerce</p>	<p>Culture-loisirs Commerce</p>	<p>Dans ce type d'intégration, l'information est nécessairement réalisée, éventuellement à l'insu du consommateur : pour aller de l'un à l'autre des points du centre commercial, le consommateur doit traverser des patinoires, cinémas, expositions, etc...</p>
INTEGRATION PAR MELANGE TEMPOREL DES ACTIVITES 3b	<p>Université Culture-loisirs</p>	<p>Université Culture-loisirs</p>	<p>Les mêmes locaux servent à des activités différentes suivant l'heure de la journée : amphithéâtres universitaires le jour, cinéma ou salle de M.J.C. le soir, etc... Ce type d'intégration semble très poussé mais ne l'est pas forcément : il n'y a pas simultanéité de desserte des différentes activités donc moindre animation.</p>
INTEGRATION TOTALE 4			<p>L'ensemble des équipements sont implantés dans le même volume.</p>

Graphe 11

mais il semble certain que les urbanistes et les aménageurs accordent beaucoup trop d'importance à des formes rigides d'aménagement spatial, susceptibles d'imposer des types de gestion et d'utilisation rendant très difficile l'appropriation des complexes par les usagers.

Il est donc permis d'affirmer d'emblée que, tout en étant influencée par les solutions apportées aux problèmes d'accessibilité et de maîtrise du sol, cette réalisation implique des conditions supplémentaires.

La politique récente

Augmenter l'accessibilité ne suffit pas : une politique qui favorise la concentration des activités tertiaires (commerces, centres de gestion et de décision administratifs, privés ou publics, cultures et loisirs) est indispensable si l'on veut éviter l'effet contraire de dispersion. Il convient par ailleurs, de veiller à ce que l'aménagement interne et le fonctionnement des complexes créés rendent aussi complètes que possible leur animation et leur appropriation par les usagers.

Rares sont les anciennes ZUP qui contiennent autre chose que des centres de voisinage. L'implantation d'hypermarchés à proximité, et la difficulté de trouver les financements nécessaires aux autres équipements collectifs ont retardé la création des centres principaux. Ces échecs s'accompagnent d'une certaine passivité de la puissance publique responsable de la politique d'aménagement. Une volonté s'est au contraire affirmée dans le cas des villes nouvelles, et les premiers projets sortent de terre.

Comment se caractérise la production de ces trois objets urbains : grandes unités isolées, centres de ZAC ou de ZUP, centres de villes nouvelles, et quelles sont les difficultés auxquelles se heurte chacun de ces systèmes ?

Les grandes implantations isolées : les hypermarchés

En raison, le plus souvent, de l'absence d'une planification à long et à moyen terme des besoins en surface, et à cause de la nécessité de réaliser rapidement l'opération pour devancer les concurrents, les implantations sauvages ont toujours la préférence des grandes chaînes commerciales. Par ailleurs, l'enjeu économique : le sol équipé avec échangeur et parking au sol, revient à 200 F le m² de surface de vente, alors que, mises en situation de concurrence, les grandes chaînes commerciales acceptent aujourd'hui de payer 600 F le m², voire plus. Dans le cas où l'hypermarché s'installe sur un terrain acheté directement à un propriétaire foncier et dont le permis de construire est obtenu, la plus-value foncière est partagée entre les deux partenaires.

Longtemps, les urbanistes et les aménageurs ont été accusés de ne pas comprendre les exigences de localisation des grandes chaînes commerciales ; cette accusation n'était pas sans fondement mais bien d'autres maillons du système autorisaient des incohérences : d'abord l'absence de SDAU, c'est-à-dire d'un schéma prévoyant les implantations possibles et leur cohérence avec les zones d'habitat ; ensuite, la lourdeur de la procédure des ZUP, qui ne permet pas de réagir assez vite aux projets d'implantation sauvage ; la concurrence entre collectivités locales en ce qui concerne les patentes, très bien exploitée par les grandes chaînes commerciales ; la réticence des communes principales, responsables directement ou indirectement des ZUP, à favoriser sur leur propre terrain la création d'un hypermarché qui concurrencerait les commerçants indépendants ; enfin la volonté déclarée ou non du pouvoir central, de faciliter le développement des hypermarchés pour tenter de freiner la hausse des prix.

Les centres de ZAC

Pour les habitants des ZAC, la création non contrôlée d'hypermarchés à proximité signifie un retard, non seulement dans la création du centre principal mais aussi des autres équipements collectifs que les surcharges foncières payées par les grandes chaînes commerciales auraient permis de financer. Aujourd'hui, la procédure des ZAC offre à l'aménageur des stratégies plus souples, qui permettent de mieux intégrer le développement des hypermarchés et, dans les rares cas où il y a eu concertation, de prévoir une bonne accessibilité régionale aux voitures privées et aux piétons habitant la ZAC.

Dans tous les cas, les conséquences à moyen et à long terme sont difficilement maîtrisables. Victor Guen, l'inventeur de la formule du centre commercial « à l'américaine », remarquait qu'autour des centres régionaux proliféraient différents types de bâtiments ayant chacun leur propre zone de stationnement et qui, faute d'être desservis par de nouvelles routes et de nouvelles signalisations, répétaient les « péchés » des centres urbains anciens, sans présenter leurs qualités.

En France, il est déjà possible d'observer ce type d'effet d'induction autour de Parly II. Bien que l'on admette l'obligation (faute de crédits du côté de la puissance publique et de capacités d'investissements du côté des grands magasins) de laisser se développer des hypermarchés là où des centres régionaux « classiques » auraient pu voir le jour, il est certain que les instruments de planification et de contrôle souples et l'arsenal juridique qui permettraient de récupérer les terrains après une dizaine d'années d'exploitation, manquent cruellement.

En ce qui concerne les équipements collectifs, les difficultés sont d'un autre ordre, mais tout aussi redoutables. Chaque administration a ses normes et son propre rythme d'attribution des subventions, et pour des raisons de propriété et de règlements publics, il n'était pas question d'intégrer les équipements ni de diversifier les règles de gestion. Sur tous ces points, le processus de création des centres dans la ville nouvelle a permis de progresser.

Les villes nouvelles

Par le type d'implantation et par la multifonctionnalité, les centres des villes nouvelles s'apparentent aux complexes définis précédemment. Bien que, dans certains cas, il n'existe encore que la Préfecture, on peut considérer que le processus a démarré en 1960 avec la mise en chantier du schéma directeur de la région parisienne. Publié en 1965, le schéma prévoyait la localisation des villes nouvelles et de leur centre ; il a permis de constituer des réserves foncières, de programmer l'infrastructure régionale d'accès et de favoriser la concentration des grands équipements régionaux dans les centres tout en protégeant des concurrents éventuels.

En ce qui concerne les plans d'aménagement des centres des villes nouvelles, on a écarté la formule anglaise dans laquelle la « Development Corporation » réalise elle-même le centre ; le rôle de l'organisme aménageur se borne à élaborer un parti d'ensembles, à mettre au point un certain nombre de principes urbanistiques, à lancer une consultation auprès des grandes entreprises et des promoteurs et à choisir un projet en fonction des plans et des prix qui lui sont proposés.

Bien qu'il ait légèrement évolué depuis 1965, le parti d'aménagement se fonde toujours sur des principes fonctionnels (variété des fonctions représentées) et spatiaux (mélange de ces fonctions) pour réaliser l'interaction sociale, l'animation et l'appropriation des centres par ses usagers. « Toute idée de zonage est abandonnée et les différentes fonctions du centre sont étroitement mêlées, parfois superposées, de façon à créer l'animation et à tisser ce réseau d'interaction qui caractérise la vie urbaine » (dossier de consultation pour le centre commercial de Cergy-Pontoise).

Les centres des villes nouvelles en Région parisienne connaissent des difficultés, bien qu'ils bénéficient d'atouts supérieurs à ceux de la province. Les superstructures achevées, on trouve difficilement des promoteurs pour réaliser les centres commerciaux. Actuellement en France, les promoteurs susceptibles de prendre en charge la construction des centres commerciaux régionaux se révèlent aussi rares que les chaînes commerciales ayant les capacités financières suffisantes pour y ouvrir de nouveaux magasins. En raison du degré d'urbanisation et du niveau de revenus, la première couronne autour de Paris leur paraît prioritaire ; quant aux promoteurs de bureaux, ils privilégient encore les opérations dans Paris intra-muros. Peu nombreux, les promoteurs candidats ont donc eu une force de négociation suffisante pour obtenir le rétablissement d'un rouage permettant l'appropriation la plus totale et la réalisation la plus facile possible. Dans des domaines limités, les villes nouvelles ont pu ménager des possibilités d'évolution.

Une concentration politico-administrative est nécessaire pour que les premiers équipements collectifs soient en état de fonctionner dès l'arrivée des premiers habitants. Elle n'a été possible en Région parisienne que grâce aux pouvoirs du Préfet de Région et à l'accord du Comité de District.

Si l'on exclut désormais, comme dans le passé, que la puissance publique devienne maître d'œuvre (1) il faut prévoir que tous les centres des villes nouvelles, et a fortiori les complexes, se heurteront aux mêmes difficultés, en particulier aux réticences des promoteurs et des grandes entreprises confrontés à un marché plus restreint qu'en Région parisienne et dépourvu de la continuité politique dont a bénéficié celle-ci.

Propositions pour une stratégie

Aucun de ces trois systèmes ne permet de maîtriser la production des complexes. L'histoire se répète : en province, les villes nouvelles vont connaître dans les années qui viennent certaines difficultés rencontrées par les ZUP. Même si une priorité en matière de financement leur est reconnue, cette mesure sera difficile à généraliser à l'ensemble des opérations possibles ; en outre, elle risque de ne pas assurer le succès des villes nouvelles puisqu'il manque à ces dernières, comme aux ZUP à leurs débuts, un marché actuellement disponible. Ainsi, plutôt que de favoriser certaines opérations aux dépens de l'ensemble, il importe de partir des avantages, des inconvénients et des insuffisances des systèmes actuels, en agissant sur quelques variables stratégiques susceptibles de provoquer un changement d'ensemble (graphe 12).

4) RÉALISER UNE UNITÉ ÉCONOMIQUE

Un des objectifs de la création et du développement de régions urbaines est la constitution d'ensembles forts, capables de jouer un rôle international sur le plan économique. Il est évident que cet objectif ne sous-entend pas simplement la possibilité de se déplacer vers une grande surface : l'unité économique comporte d'autres aspects dont trois apparaissent essentiels :

(1) En Angleterre, le Gouvernement conservateur développe la procédure des villes nouvelles et l'applique même à l'extension des villes moyennes (Petersborough), les partis d'aménagement actuels permettent une réalisation beaucoup plus souple que ceux des premières villes nouvelles ; l'adoption du parti définitif de Milton Keynes marque la transition : on est passé d'un réseau de transport très hiérarchisé à un quadrillage des grandes voies primaires.

	Variables stratégiques	Variables d'action	Modalités de l'action
Ménages	favoriser la fréquentation du complexe et l'appropriation	emploi du temps accessibilité participation à la programmation et à la gestion possibilité d'actions spontanées	convaincre les usagers que le complexe n'est pas seulement le lieu de sortie planifiée et unifonctionnelle mais aussi le lieu où chacun peut trouver quelque chose d'intéressant à faire
Grandes entreprises Grandes administrations Promoteurs	ne pas chercher à maximiser l'action pour soi aux dépens de l'ensemble maximiser la valeur de gestion et non la valeur foncière	assouplissement des règles de propriété et de gestion conception globale de l'organisation (au niveau du complexe et non d'une fonction particulière)	développer la concentration au niveau de la conception et de la gestion concevoir et évaluer les avantages certains de la concentration et de la multifonctionnalité prévoir un système de compensation tel que les activités intégrées dans un complexe ne deviennent pas à court terme non compétitives devant la concurrence mise sur les « implantations sauvages » éviter qu'un ou deux promoteurs « fassent la loi » ouverture du marché français aux entreprises et aux promoteurs « évolués »
Collectivités locales	faire des nouveaux complexes l'objectif d'un accord prendre leurs responsabilités dans la conception et la gestion d'une opération compliquée soutenir l'action sur plusieurs périodes	responsabilité de la planification stratégique	développer les études à long terme et créer les réserves foncières aux points stratégiques négocier globalement entre communes pour la répartition des activités au lieu de pratiquer la division devant les promoteurs
Etat Administration (s)	globaliser et planifier le financement au lieu de l'attribuer au coup par coup en fonction de la conjoncture économique et politique		ne pas donner inconditionnellement la priorité à la rapidité de croissance économique en oubliant l'objectif qualité de l'environnement
Planificateurs et urbanistes	rester conscient du degré de liberté laissée à chaque moment par le système action stratégique souple à long terme	penser la stratégie en vue de l'appropriation par les utilisateurs finaux (ménages qui fréquentent le complexe et y travaillent) et non en vue de la production d'un bel objet urbain	organiser une expérimentation permanente pour tester le contenu, les formes et les systèmes de gestion des complexes.

Grappe 12

- la constitution d'un marché de l'emploi vaste et différencié,
- un potentiel de développement économique accru,
- des possibilités de consommations variées.

Un marché de l'emploi vaste et différencié

Il est courant d'admettre qu'il est préférable pour les salariés de se situer dans un marché de l'emploi de grandes dimensions. Contrairement aux apparences, ceci n'est pas évident. Pour préciser dans quelles conditions un vaste marché de l'emploi est souhaitable, il convient de distinguer plusieurs types de mobilité et de faire intervenir la distribution des tailles des entreprises sur le marché considéré.

En ce qui concerne les distinctions utiles, il faut introduire la notion de **sous-marché de l'emploi**, c'est-à-dire l'ensemble des emplois qu'un travailleur peut occuper en fonction de sa formation et de ses capacités : sous-marché des dactylos, des tourneurs, des gestionnaires. Cette notion conduit à distinguer trois types de mobilité :

- la mobilité interne, passage d'un emploi à un autre à l'intérieur d'un sous-marché,
- la mobilité externe obligée, passage d'un sous-marché à un autre à la suite d'une restriction du nombre d'emplois dans l'un d'entre eux ; déclin d'une branche par exemple,
- la mobilité interne volontaire, passage d'un sous-marché à un autre par choix du travail : recyclage ou promotion.

● Sur le plan de la seule mobilité interne, il n'est pas certain que la taille du marché de l'emploi soit un facteur essentiel. Si, par exemple, tous les emplois sont localisés dans un petit nombre d'entreprises, les avantages de la taille, **du point de vue du travailleur**, sont faibles, sauf en ce qui concerne les emplois rares que seules les grandes entreprises sont susceptibles de proposer.

En revanche et toujours **du point de vue du travailleur**, un vaste marché du travail avec un grand nombre d'entreprises présente les avantages suivants :

- possibilité de trouver un emploi mieux adapté à ses souhaits,
- anonymat plus grand (important par exemple en cas de conflit avec le précédent employeur),
- une plus grande stabilité de l'emploi — les normes de licenciement sont ainsi plus facilement absorbées,
- une atténuation des disparités de salaires entre entreprises et entre branches.

Du point de vue des entreprises, les conséquences sont également importantes :

- augmentation possible du turnover,
- uniformisation des salaires,
- atténuation des ruptures de charge,
- politique sociale plus facile.

● La taille du marché du travail favorise la mobilité externe obligée sauf si, dans l'agglomération, une branche est en situation de monopole ou d'oligopole. Du point de vue de l'entreprise, une possibilité plus grande de mobilité externe ou interne d'ailleurs, permet plus de liberté dans la politique à l'égard du personnel.

- Enfin, la mobilité externe volontaire est facilitée par un vaste marché dans lequel existent de nombreux sous-marchés très différenciés. Outre la possibilité d'ajustement qu'elle permet, elle facilite indirectement la mobilité interne, dans le sous-marché de départ.

Un marché du travail de grandes dimensions n'est donc pas nécessairement favorable ; d'autres conditions sont essentielles, notamment un nombre et une variété d'entreprises suffisants.

On a considéré jusqu'ici les « travailleurs » et les « entreprises » comme des catégories homogènes ; or, il est évident que les « distances capables » d'un homme ou d'une femme mariée ne sont pas identiques et que lorsqu'une entreprise se déplace, même à l'intérieur d'une agglomération, les différentes catégories de travailleurs ne la suivent pas dans les mêmes proportions. Par ailleurs, les cadres ont l'habitude d'utiliser toute l'agglomération et en particulier le centre, ils acceptent donc beaucoup plus facilement de changer de domicile que les ouvriers, pour qui un changement de quartier apparaît comme un bouleversement complet de l'existence, et en constitue un effectivement dans de nombreux cas.

Un potentiel accru de développement économique

Du simple fait de sa taille, la région urbaine devrait pouvoir jouer un rôle économique important ; c'est d'ailleurs certainement une des principales incitations à la construction d'une région urbaine. Cependant, pour qu'elle représente plus que la simple addition des agglomérations susceptibles de la constituer et surtout, pour que son développement soit à la fois plus rapide et mieux maîtrisé, il importe que des conditions supplémentaires soient remplies.

Sur certains points, le simple effet de dépassement d'une masse critique devrait constituer ce facteur nouveau. Ainsi, c'est à partir d'un certain seuil de population que peut exister et se développer un système d'enseignement : écoles techniques, universités, grandes écoles, etc., capable d'assurer à la fois la formation initiale à différents niveaux, la formation permanente, l'information scientifique et technique et la recherche.

La taille est aussi, vraisemblablement, une condition nécessaire, sinon suffisante, de la constitution d'un « milieu innovateur » ; en effet, l'innovation, qu'elle soit technologique, scientifique ou artistique, n'est que rarement le fait d'individus ou d'équipes isolés. Un milieu plus large, dans lequel circulent les hommes, les idées et l'information, où se produit une « activation » dont la nature exacte est peut-être encore difficile à préciser, apparaît comme déterminant. Certes, les chercheurs ou les techniciens de haut niveau appartiennent en général à des « communautés » scientifiques ou professionnelles plus larges, qui dépassent depuis longtemps les limites d'une ville, ou même d'un pays.

Cependant, les colloques ou les voyages d'études, malgré leur importance, ne remplacent pas les relations plus quotidiennes et plus informelles au sein d'une agglomération. La coexistence dans la région urbaine de laboratoires universitaires ou para-universitaires et d'industries de pointe semble un facteur particulièrement favorable pour assurer l'innovation.

Ce processus de développement d'une innovation paraît très fréquent ; un groupe de recherche d'une très grosse entreprise met au point une innovation, mais ne trouve pas d'écho dans les structures complexes et rigides de son organisation, l'innovation véritable étant, par définition, étrangère aux objectifs, au moins à court terme, et aux habitudes de la techno-structure en place. Pour exploiter son idée, le groupe se détache alors de l'entreprise et en fonde une nouvelle (Bertin et la SNECMA — l'équipe de Control Data et IBM), quitte ensuite à se faire absorber de nouveau.

La réalisation de ce processus en région urbaine implique la présence d'industries importantes susceptibles de financer des recherches de pointe, ainsi que des conditions favorisant l'implantation et le développement d'une entreprise nouvelle ; ces conditions sont nombreuses : possibilité de trouver les capitaux nécessaires et l'ensemble des services dont une entreprise a besoin : conseils juridiques et fiscaux, bureaux d'études divers, sous-traitants, etc.

Si la région urbaine est trop fortement dominée par de très grosses organisations qui assurent elles-mêmes ces services, la nouvelle entreprise ne trouvera pas le soutien qui lui est nécessaire.

L'autonomie des décisions semble particulièrement importante pour assurer le développement économique de la région urbaine. Le problème apparaît particulièrement aigu en France en raison de la tradition centralisatrice. Actuellement, le fait que les grandes décisions publiques ou privées soient prises à Paris, a des conséquences importantes. D'une part, ces décisions sont prises en fonction de critères qui accorderaient aux intérêts de la région urbaine un poids relativement faible ; d'autre part, la carrière de nombreux cadres supérieurs et souvent aussi de cadres moyens, se réalise à l'intérieur de l'organisation, et non en un lieu précis, l'aboutissement en étant toujours à Paris. Ces cadres sont ainsi toujours de passage en province, cherchent peu à s'y implanter et savent qu'ils seront mutés fréquemment ; leur loyauté s'adresse donc à leur organisation, non à la région ou à la ville.

La présence de centres de décisions politiques, économiques et financiers dotés de larges pouvoirs est une condition du développement autonome de la région urbaine.

Des possibilités de consommations variées

L'existence d'un grand nombre de consommateurs dans un unique marché permet par un effet de taille critique de trouver une clientèle suffisante même pour des produits relativement peu demandés. Il faut pour cela que les habitudes de déplacements en ce qui concerne les achats soient telles que l'on accepte et que l'on ait la possibilité matérielle d'effectuer des trajets importants pour trouver exactement ce que l'on recherche.

Ce qui suppose que le centre puisse être fréquenté par l'ensemble des habitants de la région urbaine, ou qu'il existe des centres spécialisés ayant, eux aussi, une zone de chalandise très large. Sinon, si l'on prend l'habitude de fréquenter des équipements de voisinage ou des zones plus larges, mais qui restent limitées, on se trouvera en fait devant la juxtaposition de sous-marchés de taille moyenne.

S'il existe une ségrégation sociale, le problème se simplifie un peu. Les commerces peuvent alors s'installer près de leur clientèle potentielle, qui se trouvera suffisamment concentrée pour les faire vivre. Dans cette perspective, il est permis d'imaginer que les possibilités de consommation — y compris celles concernant la culture ou les loisirs — deviendront un critère de choix du domicile.

La possibilité de consommations différenciées peut constituer un des éléments de la « qualité de la vie », et dans ce cas, favoriser le développement économique dans la mesure où elle attire des personnes, des cadres en particulier, très exigeants quant à leur mode de vie.

Ainsi pour réaliser au niveau de la région urbaine, une unité qui soit à la fois autonome et capable de développement, plusieurs conditions sont nécessaires, notamment l'existence :

- d'un système de transport desservant l'ensemble de la région urbaine,
- d'entreprises différentes quant à leur taille et quant à la nature de leur activité,
- d'un « milieu innovateur » constitué par des entreprises de pointe, des centres de recherche et des établissements d'enseignement,
- de centres de décision économiques et financiers.

Les conditions de réalisation de ces différents points sont difficiles à préciser. Certes, il est toujours possible de rêver d'une « décentralisation centralisée » qui, autoritairement ou par des incitations diverses, introduirait dans la région urbaine potentielle, les différents éléments qui lui manquent ; mais il est permis de craindre que cela ne conduise la région à une nouvelle forme de dépendance par rapport au pouvoir central.

Par ailleurs, il est difficile de déterminer quelles forces sociales dans la région elle-même, pourraient en tant que telles, prendre en charge la réalisation de ces diverses conditions, et moins encore leur ensemble. Seule une volonté politique, axée sur un projet à long terme, serait capable d'imaginer les mesures et les incitations nécessaires.

Le problème principal dans cette perspective est celui du démarrage. Il est clair, en effet — et les difficultés rencontrées par les efforts de décentralisation le montrent bien — que ni les entreprises ni le personnel ne trouvent un grand intérêt à s'installer les premiers dans la future région urbaine, alors que ce sont eux qui constitueront une part importante du pouvoir attractif futur de la région.

Cette période initiale représente l'un des points faibles de la « proposition région urbaine », l'état final envisagé peut être séduisant et capable de fonctionner, cependant on court le risque de ne jamais l'atteindre parce que les étapes intermédiaires se révèlent trop difficiles à franchir et que, pendant ce temps, l'histoire avancera, proposant de nouvelles solutions, soulevant de nouveaux problèmes ou rendant caducs les modèles de référence ; ou alors, ces étapes intermédiaires et leur prolongation créeront des situations telles que l'évolution ultérieure s'en trouvera profondément modifiée et orientée loin de l'idée de région urbaine.

Certes, le projet de région urbaine ne partira jamais de zéro. Les agglomérations existent avec leurs solidarités et leurs rivalités, leurs institutions et les entreprises qui y sont déjà localisées. C'est à partir de chaque région urbaine potentielle qu'il conviendra de se demander comment cette situation est susceptible de servir de base, de point de départ, à l'évolution souhaitée.

5) LES STRUCTURES SOCIO-POLITIQUES SONT-ELLES NÉCESSAIRES ?

Ces structures jouent par rapport à la région urbaine deux rôles distincts et complémentaires ; elles sont d'abord un de ses éléments constitutifs essentiels. Dans un monde où les changements auxquels sont soumis les individus vont devenir de plus en plus fréquents et de plus en plus angoissants, il est essentiel que ceux-ci puissent établir et maintenir leur appartenance à des communautés urbaines. J. Gottman (1) déclare que l'enjeu de l'évolution urbaine est de savoir si la mégapole deviendra un simple tissu colloïdal, ou si, une fois disparues les

(1) Prospective no 11.

frontières traditionnelles de la ville, c'est-à-dire celles qui sont marquées sur le sol, on saura recréer de nouvelles frontières invisibles à l'intérieur de la mégalopole.

Les structures socio-politiques constituent, en outre, un moyen très général pour favoriser et au contraire bloquer la mise en place des autres éléments de la région urbaine. Nous avons soulevé plus haut le problème de la réalisation de la région urbaine : mise en place d'entités locales, détenant un certain pouvoir et réalisation concomitante de l'unité de chacune de ces régions urbaines. On retrouve ainsi cette double nécessité : pour obtenir une bonne participation des citoyens et une bonne gestion des équipements et des problèmes, il faut à la fois des petites communautés locales très ouvertes et des ensembles beaucoup plus vastes — « les régions urbaines » — disposant d'une certaine autorité à l'intérieur et à l'extérieur sans pour autant annihiler les petites communautés.

Il est évident que cette structure n'existe pas actuellement et que les choses ne vont pas d'elles-mêmes vers la création de structures socio-politiques de régions urbaines.

Existe-t-il des forces, actuellement cachées, qui pourraient émerger dans l'avenir et pousser à cette structuration ? Où les trouver ? Comment agiront-elles ? Qui s'opposera à elles ? Quelles seront leur chance de succès ?

Pour répondre à ces questions, nous disposons de très peu d'éléments sur le plan conceptuel et toute réflexion ressemble fort à une aventure.

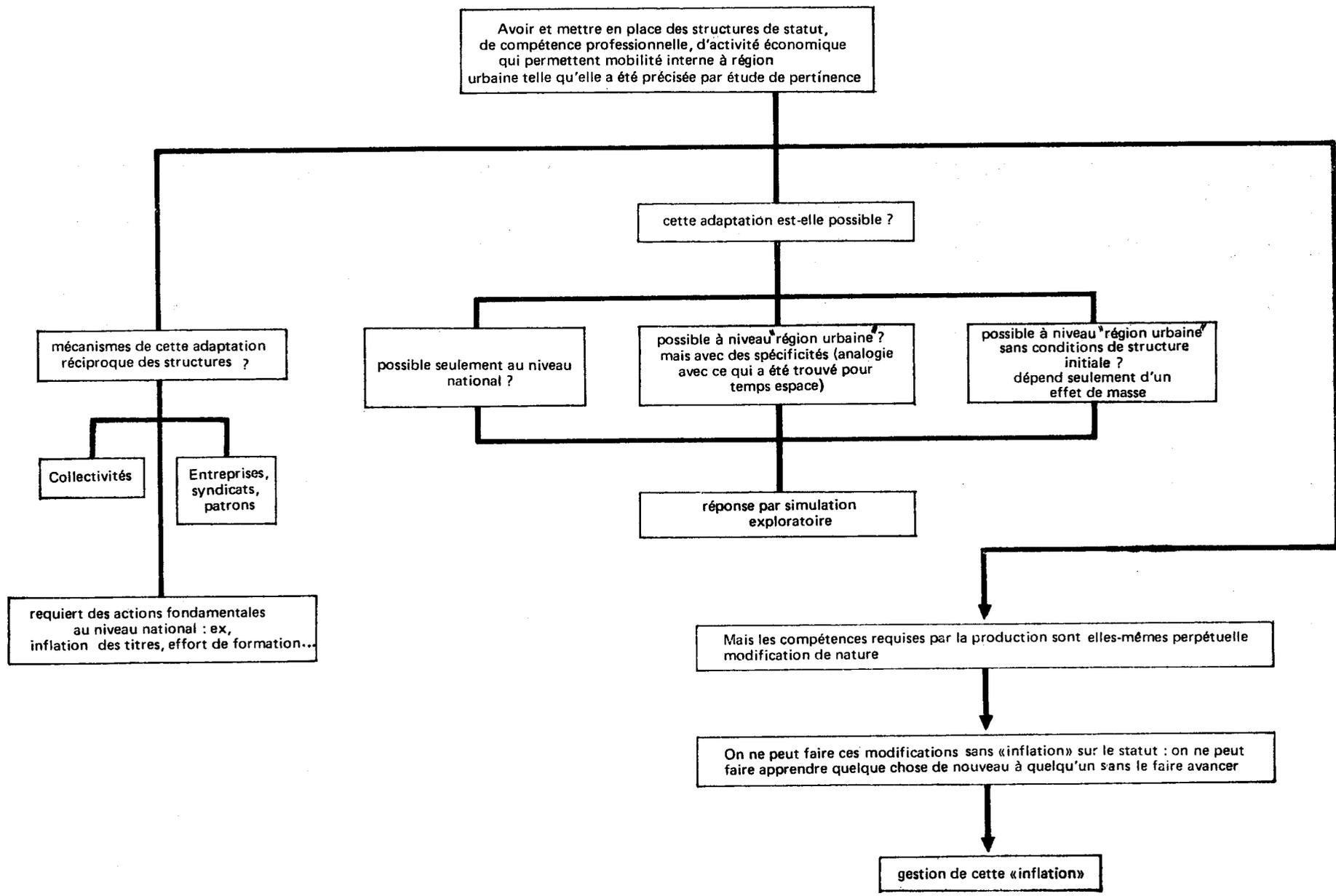
Quelles sont les forces susceptibles de provoquer la structuration socio-économique de la région urbaine ?

En fait, elles n'existent pas ou fort peu aujourd'hui. Et plus que de leur existence dans un futur abstrait et éloigné, c'est de leur processus d'émergence qu'il convient de se préoccuper. On peut en imaginer deux : l'un théorique, l'autre empirique.

- Le processus d'émergence théorique implique qu'un groupe social particulier considère la région urbaine comme un enjeu ayant suffisamment de valeur et se mette en mouvement et en action pour la réalisation de cet objectif. Ce processus un peu trop théorique suppose que la bonne connaissance des finalités et leur valorisation suffisent à motiver fortement des groupes assez larges ; par ailleurs, la région urbaine étant, en tout état de cause, un but extrêmement éloigné dans le temps, la connaissance de cette finalité ne peut être elle-même que théorique et abstraite.

Il semble vraisemblable qu'aucune force politique ou groupe social basé sur une communauté d'intérêts particuliers, sectoriel en quelque sorte, et donc à vocation nationale, ne pourra se mobiliser globalement sur l'objectif de région urbaine. Aussi les seules forces réceptives à cette idée sont représentées par les élus locaux, principalement les municipalités et surtout les municipalités renouvelées, lesquelles pourraient constituer l'une des bases de la structure à mettre en place. Cependant, les difficultés ne manqueront pas d'apparaître car il faudra réduire le nombre de communes existantes, en réexaminer les finalités, en accroître l'efficacité, fédérer ces communes d'une manière ou d'une autre. C'est une tâche ardue pour les élus, qui implique de leur part des changements d'attitudes, un bouleversement du mode de dialogue « élus-population », une réforme du statut des fonctionnaires municipaux, etc.

En dépit de ces problèmes, on constate la naissance de mouvements de novation. En effet, les collectivités locales qui ne sont plus à même d'assurer correctement leurs responsabilités actuelles se trouvent conduites à se réorganiser, à s'adapter à des méthodes modernes de gestion. Le slogan « la municipalité est une entreprise », peut constituer une force de démarrage. Mais ce sont profondément les attitudes des élus à l'égard de leurs fonctions, qui assureront ou non la poussée motrice aux structures socio-politiques actuelles.



La question que pose la région urbaine au sujet de l'adaptation des structures socio-économiques se sépare donc en trois. Deux d'entre elles ont trait aux structures socio-politiques capables de conduire correctement cette adaptation, la troisième, cette adaptation est-elle possible devant au contraire être étudiée dans le cadre du sous-système socio-économique seulement.

Grappe 13

Amorcer l'émergence d'une force constituée de municipalités et d'élus locaux pour promouvoir la région urbaine, c'est provoquer un changement d'attitude des élus locaux ; changement qui peut résulter de l'arrivée d'hommes nouveaux ou de modifications des attitudes des hommes en place. La stabilité du corps électoral, démontrée par les sciences politiques, n'entraînera pas un renouvellement important des hommes. Seule hypothèse possible : des maires convaincus décident de provoquer un changement d'attitude de leurs collègues. Pour catalyser leur mobilisation, il faut montrer que le mouvement est une question vitale pour les collectivités locales. Pour lancer leur action, ils s'appuient sur les hommes nouveaux existant dans les municipalités.

Leur action : la parole (tables rondes, journées et voyages d'études), la mise en place de « chargés de mission » qui, en créant des activités et des responsabilités nouvelles, redonneraient aux municipalités les capacités de « gestion » que le statut du personnel leur a enlevées.

Quels obstacles devra surmonter une telle stratégie ?

— récupération de la stratégie par les groupes existants. Ce qui effraie, ce n'est pas le concept, mais la montée des hommes qui s'en servent. Les oppositions peuvent venir de tout bord : partis politiques, associations de maires, administrations. Elles seront d'autant plus nombreuses et leur impact d'autant plus fort que la transformation s'étendra dans le temps ; d'où les questions concernant sa durée et les indicateurs nécessaires pour repérer son évolution. Comment apprécier ses chances de succès ?

— tendance à la « sectorisation » de toutes les activités, y compris la production des services publics qui aboutit à la prise en charge des responsabilités des collectivités locales par des sociétés nationales ayant une position de monopole et par des agences chargées des problèmes horizontaux,

— prise en charge des problèmes de changement individuel par l'entreprise,

— enfin, aide trop voyante de l'Etat ou son absence.

Dans ce processus d'émergence théorique, la parole précède l'action.

● A partir essentiellement des collectivités locales et de leurs élus, et éventuellement à partir d'autres groupes, peut naître une poussée peut-être moins cohérente mais réelle vers la région urbaine.

L'analyse de l'ajustement des structures spatiales à la répartition des heures de loisirs a mis en évidence l'intérêt d'une répartition différente selon les régions, afin de permettre aux ménages l'utilisation optimale des ressources physiques de chacune d'elles. Dans les régions qui possèdent un rivage maritime, par exemple, les ménages pourraient jouir de la grande nature par sorties de demi-journée ou de fin de journée : réduction du temps travail portant sur la journée. Dans les régions « plates » où l'accès à la nature est difficile, notamment dans la Région parisienne, des sorties de deux jours au moins sont nécessaires pour trouver l'évasion : la réduction du temps de travail devrait alors porter sur la semaine.

En l'absence d'études approfondies, il n'est pas possible d'analyser précisément l'ajustement des structures sociales et de l'offre de l'emploi. Il sera donc essentiel d'explorer les conséquences qu'ont sur la mobilité, les diverses combinaisons de structures réalisables.

D'ores et déjà, l'on sait que les ressources humaines ne sont pas les mêmes d'une région à l'autre. Les attitudes à l'égard du travail, les habitudes d'engagement politique ou syndical, les comportements à l'égard de la formation... tous ces paramètres et bien d'autres sont très loin d'être homogènes sur tout le territoire.

Ils auront un impact important sur tout le contenu économique. En d'autres termes, lorsque l'on vise le bon emploi et non plus seulement le « plein emploi », il n'est pas indifférent de créer des emplois de bureau ou des emplois d'usine, des postes de jeunes ouvriers ou de femmes aux mains habiles...

Toutefois, l'existence d'un tel pouvoir ne suffirait pas ; il est essentiel qu'il trouve le moyen d'agir puisqu'il doit intervenir dans les conflits nés des retards d'adaptation culturelle. Plus concrètement, il faudrait que ce pouvoir trouve accès à des tables de négociation adaptées. Il paraît très peu vraisemblable qu'une telle évolution puisse se dessiner au fil de l'eau, par extrapolation des tendances actuelles. Pour prendre place à ces tables de négociation, les régions urbaines auraient un argument de fond extrêmement important et fondamental à faire valoir : l'inadéquation d'une base nationale pour réaliser des adaptations de structures, abstraction faite des particularités locales.

Il est donc important que chaque région urbaine puisse disposer à l'intérieur d'un cadre général d'une marge de manœuvre pour moduler les solutions en fonction de ces réalités. Cette marge de manœuvre n'existera que si les solutions sont dessinées en présence et avec la participation très active des régions urbaines.

Cet argument n'a pas de valeur si les particularités locales sont en réalité des nuances par rapport à une moyenne et si l'introduction de ces nuances complique finalement beaucoup plus qu'elle n'apporte de résultats palpables et visibles. En d'autres termes, les régions urbaines pourront d'autant mieux faire accepter leur présence dans des négociations de conflits structurels qu'elles seront capables de montrer des divergences d'intérêt importantes dans la solution de ces conflits ; qu'en outre ces divergences n'apparaissent pas comme la simple défense de positions acquises dans le passé, mais bien comme l'expression de conditions inscrites dans les possibilités physiques ou humaines de ces régions.

Ainsi s'achemine-t-on lentement vers l'idée que la région urbaine dépendra beaucoup du cadre global dans lequel s'organisera la structure. Si elle se produit seulement dans le cadre français, la leçon du passé conduit à être extrêmement pessimiste sur ses chances de succès : contrairement aux idées reçues, les différences entre Lille et Marseille sont finalement moins importantes que les ressemblances. Si le théâtre de cette structuration est beaucoup plus vaste (l'Europe par exemple), des différences beaucoup plus grandes apparaîtraient, qui amèneraient des coalitions recoupant les frontières et brisant les cadres nationaux.

Ces adaptations structurelles ne jaillissent pas de la volonté de faire des régions urbaines : en tout état de cause, l'évolution socio-économique les rendra nécessaires : mais comme elles sont situées à un palier très profond de la réalité qui implique de très nombreux groupes sociaux, il paraît vraisemblable qu'elles seront en retard sur leur temps. De ce fait naîtront dans le système des tensions qui ne tarderont pas à devenir des conflits d'intérêts entre des groupes différents. Certains opteront pour telle réduction d'horaires, d'autres pour une autre solution ; certains désireront voir la formation s'orienter vers un contenu culturel, d'autres vers un contenu utilitaire...

Des conflits seront résolus ; de la juxtaposition ou de la somme des solutions, se révélera lentement, ou ne se révélera pas, l'image de la région urbaine.

S'il apparaît totalement impossible que des groupes sectoriels assument l'objectif global de la région urbaine, il semble au contraire probable que, lors d'un conflit particulier, tel groupe fasse sienne une revendication compatible avec la région urbaine. Ainsi actuellement les syndicats se mobilisent sur le problème des transports collectifs, ce qui va dans le sens de la région urbaine. Cependant, l'existence d'une force globale portant elle-même la finalité d'ensemble n'en reste pas moins nécessaire pour intervenir aux points déterminants, utiliser des résultats particuliers pour un dossier général et transformer une série de succès en une victoire globale.

Ainsi la voie empirique, loin de se substituer à la voie théorique ou de la contredire, peut au contraire lui servir de moyens de réalisation concrète ; mais il faut pour cela que le mouvement des municipalités et des élus locaux se concrétise plus nettement en un pouvoir de région urbaine actif et influent.

Or, la constitution de ce pouvoir se heurtera à l'ébauche de pouvoir régional. Le pouvoir régional serait-il capable aussi bien, voire mieux, qu'un pouvoir de région urbaine trop tôt constitué, de provoquer la structuration socio-politique souhaitable ? Et surtout, un pouvoir fondé sur des structures locales, sur l'appartenance d'un espace — local ou régional — sera-t-il adéquat pour résoudre les problèmes que pose l'urbanisation ?

En effet si des promoteurs de la région urbaine existent, c'est près des élus que l'on peut espérer les trouver.

Le véritable clivage s'établit, à notre avis, entre des instances nationales ou internationales qui relèvent d'administrations sectorielles ou de structures de productions, et des instances qui ressortissent de collectivités définies, gérées ou plutôt « gouvernées » par des élus locaux.

Des institutions socio-politiques fondées sur l'appartenance d'un même espace sont-elles encore capables de gérer les problèmes de la société urbaine ? En fait, leur rôle et leurs capacités sont de plus en plus contestés.

Alternatives à la région urbaine

La région urbaine ne va pas de soi et ce qui vient d'être exposé le montre clairement. Certes, si l'on entend par région urbaine toute zone à haute densité d'occupation du sol, sillonnée par des flux importants, il existe de nombreuses régions urbaines de par le monde dès aujourd'hui : une étude statistique déjà ancienne a permis d'en délimiter une douzaine, mais, à notre avis, il ne s'agit que de mégalo-poles. Ce concept de région urbaine ayant un sens beaucoup plus restrictif, mais en même temps beaucoup plus fort.

La région urbaine pose presque autant de problèmes qu'elle n'en résout. Aussi est-il bien naturel d'être tenté de la remettre en cause : ce foisonnement de problèmes résulte peut-être d'un mauvais départ, d'autres sont-ils possibles ? Lesquels ?

1) LA NÉGATION DE LA VILLE

Au-delà des formes bien connues de réduction du pouvoir et du rôle des élus locaux (tutelles administrative et financière, statut dégradé du maire et des élus locaux, insuffisance des moyens financiers par rapport aux besoins et aux ambitions...), c'est à une contestation de la ville elle-même comme lieu d'un pouvoir capable de résoudre les problèmes de la société que nous assistons.

Le sentiment d'appartenance à une communauté humaine se perd avec l'accroissement de la taille des villes et la complexité toujours plus grande des relations sociales. D'où un « éloignement » psychologique à l'égard des responsables élus, la perte du sentiment d'être représenté ou de disposer de possibilités de recours auprès des autorités locales.

Ainsi que dans toute organisation offrant des services de plus en plus complexes, on assiste dans des municipalités à une « sectorisation », au développement d'un comportement de type administratif, voire du type de ceux des entreprises. Comment établir la différence aujourd'hui entre des services dispensés par l'E.D.F., par la Préfecture, par l'Etat civil ou un autre service municipal ?

Si les services offerts par la municipalité se réduisent à des prestations de même nature que les autres, pourquoi ne pas en confier la gestion à des organisations publiques ou privées offrant davantage de stabilité, de moyens, d'apolitisme, de « modernité » ?

Les services municipaux eux-mêmes adoptent comme modèle l'administration préfectorale : statut national du personnel, revendications d'égalisation des carrières, mode de gestion... Les efforts indispensables et salutaires qui sont faits actuellement pour améliorer les recrutements, apporter des compléments de formation, introduire des méthodes de gestion plus modernes, le recours à l'informatique..., ne s'accompagnent pas d'un accroissement de pouvoir des élus. Comme toute organisation, les services tendent à développer leur propre système de contrôle, et celui des élus responsables devient de plus en plus théorique.

Les mécanismes de production de la ville (du domaine bâti) sont en train de se modifier et de passer à des modes de production industrielle : intégration des financiers, des constructeurs, des producteurs d'éléments urbains (infrastructures classiques ou nouvelles telles la télédistribution, les nouveaux moyens de transports...) pour concevoir et réaliser des « villes clefs en main » au même titre qu'une aciérie ou une raffinerie. Les ambitions en ce domaine existent aussi bien en France qu'aux Etats-Unis, où les plus importants groupes industriels sont prêts à s'engager dans l'aménagement urbain pour relever le défi auquel, disent-ils, l'administration et la collectivité locales se révèlent incapables de faire face.

Les entreprises tendent à prendre en charge, à l'égard de leur personnel, de plus en plus de fonctions autrefois « résidentielles » (c'est-à-dire relevant de la ville) : de l'infirmerie aux sports, aux loisirs de plein air, aux vacances, au logement, au transport, puis à la formation, à la culture... Il s'agit bien d'une tendance lourde qui s'appuie sur les moyens des entreprises : moyens humains, financiers et capacités d'organisations.

En raison de ces contestations fondées sur des intérêts politiques, de pouvoir ou d'argent, une remise en question d'ordre intellectuel se fait jour : la ville correspondrait à un âge dépassé de l'organisation sociale et ne constituerait plus une structure privilégiée de résolution des tensions ou des conflits.

La solution des problèmes qui se posent requiert soit le niveau national, soit des organisations sectorielles : syndicats, associations d'usagers, de consommateurs, etc. The « Post City Age » écrit Melvin M. Weber. Nous sommes entrés dans l'âge de l'après-midi, celui de l'urbanisation. Cette argumentation mérite d'être résumée :

« Au cours des deux siècles précédents, le développement de notre pays s'est effectué en plusieurs étapes. Nous avons dépassé les vestiges de l'ère agraire pré-industrielle : nous avons conduit le monde à travers l'âge industriel des villes ; actuellement nous sommes en train d'en sortir et la plupart des individus vont consacrer leur énergie au service des autres personnes et à l'étude. La prochaine génération d'Américains des classes moyennes est destinée à jouir de la prospérité sans précédent que va leur offrir la société urbaine ». « La tâche centrale que nous avons à accomplir maintenant dans le pays est d'inventer délibérément de nouveaux moyens pour étendre ces occasions de bien-être à ceux des groupes sociaux que l'avenir menace d'exclure ».

Or Weber pense qu'aucun des problèmes qui marquent les villes d'aujourd'hui ne peut trouver son origine ni sa solution dans la ville. Seule une stratégie de développement au niveau national, qui devra être élaborée et mise en œuvre pour tout un ensemble d'institutions, permettra de les résoudre. Or l'idée centrale d'organisation qui doit être sous-jacente à un tel effort de planification ne peut être la ville. Si toutefois l'on voulait baser cet effort sur la ville, il est vraisemblable que « les dangers l'emporteraient sur les avantages, et de toutes façons, nous n'en saurions certainement jamais assez pour entreprendre une telle tentative ».

Si l'on peut contester certaines affirmations de Weber, notamment celle dans laquelle il prétend qu'aucun problème social n'a sa source dans la ville, il faut reconnaître que, posant l'égalité et la participation sociale comme finalité essentielle, il est conduit à écarter l'organisation urbaine à cause du risque même qu'elle ferait courir à cette finalité.

Comment la remplacer ? Aux Etats-Unis, tout ce qui s'est réalisé d'important en matière urbaine ces dernières années résultait d'initiatives fédérales (voirie, rénovation...). Ce qui constitue un indice de plus concernant l'inadéquation du niveau « ville » et une indication sur la voie à suivre qui est celle proposée par Melvin M. Weber : une stratégie nationale des programmes exécutés à travers les institutions existantes et contrôlées par les associations de tous ordres.

Une telle option s'oriente très nettement vers la départementalisation des services urbains, la production centralisée à l'intérieur de chacun de ces départements. Weber ne perçoit pas cette conséquence ou n'en a cure. Pour lui, le contrôle réel s'exercera surtout par le truchement d'associations territoriales basées sur une communauté d'intérêts, appelées à la fois à renforcer leur pouvoir et à se multiplier.

« Les associations commerciales exercent de façon effective des contraintes de type gouvernemental sur leurs membres et les associations professionnelles dictent leur conduite aux médecins, aux ingénieurs, aux juristes, etc. Les syndicats, les églises, les mouvements de loisirs ont été également organisés de façon à servir les intérêts propres de leurs membres. Tous ces groupes sont des gouvernements, au véritable sens du terme ; ce sont des organismes régulateurs qui ont pouvoir d'exercer des sanctions et de renforcer des contrôles... Combinés à des milliers de « gouvernements publics », ils contribuent à constituer le réseau complexe de politique et de centres de décision ».

Telle est indéniablement la tendance des forces de production et ce dessin apparaît en contradiction absolue avec toute la notion de région urbaine. S'il n'existait pas au départ une volonté égalitaire, on serait tenté de qualifier cette solution de laissez-faire tout simplement, ce qu'elle est en grande partie. Elle comporte en outre des contradictions, notamment les dangers d'accroissement des disparités qu'elle engendre, et qui apparaissent non moins grands que ceux de la région urbaine.

Toutes les collectivités d'intérêts cités par Weber sont au moins aussi ségré-gantes que les collectivités locales. Peut-on espérer qu'elles faciliteront l'accès des plus défavorisés aux courants dynamiques ? Ou bien considère-t-on que ceux-ci devront eux-mêmes fonder leurs collectivités d'intérêts ? Si l'on opte pour cette seconde éventualité, comment éviter que dans ce puzzle de pouvoirs et de contrôle, les collectivités de pauvres soient obligées d'employer la violence urbaine pour se faire une place ?

Nous entrons dans l'ère des services. Tous les jours, telle aide qui était obtenue d'une manière informelle, gratuitement, l'air que l'on respire ou la vue que l'on contemple, devient une « consommation ». Il existe deux manières de contrôler la production de ces services, l'une au niveau des consommateurs, l'autre au niveau de la production. Tous les circuits cités par Weber concernent le contrôle de la production (qualité, débit, « side effects »...) par ceux qui produisent. Il est vrai que ces derniers forment une masse importante et plus facilement mobilisable en raison de la faible productivité du tertiaire. Le seul moyen de communication avec le consommateur est l'argent, les mécanismes de demande bien connus. Cet ensemble (tendances à la production de services qui jusqu'ici étaient à « disposition », contrôle par les producteurs, « marchandisation » des services) est hautement inflationniste. Est-ce que l'inflation peut profiter aux défavorisés, faciliter leur insertion dans le système social en évolution ?

2) LE DÉPASSEMENT DE LA VILLE

Cette seconde alternative pose le problème du dépassement... de la région urbaine spatiale et sa transformation en une région urbaine globale comme une nécessité ; elle exprime ainsi une nouvelle conception des problèmes urbains et détermine donc parallèlement, une nouvelle planification urbaine pour maîtriser cette complexité croissante.

Telle qu'elle est décrite en littérature, la région urbaine apparaît essentiellement pensée dans l'espace ; villes nouvelles égrenées le long d'infrastructures primaires de transport rapide ; baignant dans la nature conservée, aménagée pour les loisirs ou cultivée ; desservies par un système de complexes centraux offrant à la fois aux habitants des possibilités de choix et de développement ; sous-tendant cette image, une philosophie inhérente à la fonction même d'aménagement et en partie inspirée par le courant de pensée technico-humaniste occidental. Même si l'image spatiale proposée répond exactement à ces finalités sous-jacentes, elle s'avère insuffisante : un certain nombre d'adjonctions lui sont nécessaires au niveau économique ou social pour quelle ait des chances de répondre à ses buts.

L'interrogation portée sur la mise en place des éléments de cette région urbaine a fait apparaître la nécessité d'une nouvelle série de mesures dans l'ordre socio-économique, et révèle l'importance d'un nouveau domaine : le socio-politique. De problème en problème, on a progressivement appréhendé l'ébranlement que provoque dans l'ensemble du système socio-économique la volonté de constituer des régions urbaines.

Est-ce un simple gauchissement de la pensée ? Le refus de traiter les questions sur le terrain où elles se posent ou une fuite conduisant à transférer les problèmes ? Est-ce au contraire, la découverte laborieuse d'une réalité centrale ? Une remontée de la projection spatiale qu'est la ville vers l'entité qui est projetée, c'est-à-dire la société en cours d'urbanisation ?

Pour répondre à cette question, il faut partir de la définition de la région urbaine : principe de dépassement de certaines tensions dans l'ordre spatial.

Qu'on prenne, en effet, une à une les tensions, ne sont-elles pas la simple projection dans l'espace de tensions plus générales au niveau de la société ? La centralité ne s'oppose-t-elle pas au besoin d'espace d'appropriation de l'espace comme le besoin de communication s'oppose à la nécessaire personnalisation ?

La ville au jardin ? L'opposition entre accessibilité et niveau de services n'est-elle pas la conséquence du mouvement vers la concentration dont le secteur productif est le siège ? La détérioration de l'espace, de la qualité des sites, qui provient de l'urbanisation massive n'est-elle pas un exemple de l'assèchement d'une ressource naturelle lorsqu'on a à son égard, non une attitude de renouvellement mais d'exploitation.

De toute évidence, l'urbanisation pose un problème global et sa seule prise en compte sur le plan spatial est souvent insuffisante. Aussi est-il nécessaire de définir un concept « sociétair ». Mais réussira-t-on à être opératoire ? La région urbaine, concept d'aménagement spatial, peut sembler une idée risquée, mais elle a le mérite d'être clairement définie. Pour tenter de répondre à la question, il convient de dessiner la région urbaine, concept d'aménagement sociétair, en observant l'élaboration du système, sa planification ; il s'agit enfin de chercher à lui donner une forme concrète par quelques actions clés.

3) LE RÔLE SOCIÉTAIRE DE LA RÉGION URBAINE

Définir par induction ce rôle donne l'impression d'aboutir à un fourmillement d'éléments dont on ne sait s'il est complet et dont on voit mal la structure. Il faut donc dessiner un schéma qui permette à la fois de retrouver, de classer, voire d'enrichir ces résultats ; schéma qui ne peut être quelconque, car il ne s'agit pas de traiter la ville de manière « entomologique » mais bien au contraire de dessiner un schéma opératoire pour définir le rôle sociétair de la région urbaine.

Or, un certain nombre des rôles de la ville ne se retrouvent pas au niveau de la région urbaine.

Ce sont en quelque sorte les invariants fondamentaux de la ville qui se transposent et qu'il s'agit de découvrir.

Par rapport à la société dans son ensemble, la ville (donc la région urbaine) est un opérateur qui agit sur les ménages, les entreprises, les institutions, les groupes sociaux formels et informels. Sur le plan opérationnel, la ville distribue des services collectifs et procure des économies externes, stratégiquement, elle permet et facilite les changements.

Enfin, au niveau structurel, elle réalise des adaptations sans lesquelles les activités opérationnelles et stratégiques ne pourraient trouver place. Cet opérateur est lui-même contrôlé par un processus qui l'englobe tout en y ayant sa racine, c'est le mouvement constant de structuration et de destructuration sociopolitique dans lequel la répartition des statuts sociaux à l'intérieur de la ville (ou de la région urbaine), la vitesse d'égalisation comparée à la vitesse de croissance du niveau de vie d'une manière générale, jouent un rôle prépondérant.

Au cours de cette étude est apparue la nécessité pour la région urbaine de tenir compte des changements auxquels les individus auront à faire face de plus en plus dans l'avenir. Etant à la fois unité de comportement et unité d'appartenance, la ville a jusqu'ici facilité très fortement ces changements :

— en permettant à chacun de poser ces choix en termes aussi simples que possible : changer d'emploi sans avoir à changer de logement ou de relations sociales, réciproquement changer de logement sans avoir à changer d'emploi ou de relations sociales ou d'environnement...

— en offrant pour chacun de ces changements élémentaires, les conditions d'ensemble, de sécurité et de stabilité psychologiques. C'est ce rôle traditionnel que l'on a cherché à retrouver dans la région urbaine.

Toutefois, la simple extrapolation du rôle traditionnel de la ville dans ce domaine paraissent insuffisantes. En effet, les propositions émises consistent, par exemple, à créer des services collectifs d'information ou à modifier le comportement des entreprises à l'égard des problèmes d'emploi ou encore à transformer l'attitude des gens face à la mobilité et au concept de carrière...

En d'autres termes, si la ville exerce son action à travers des processus « spontanés », dont personne ne s'occupait et qui résultaient de la simple juxtaposition d'activités extrêmement diverses dans un même lieu, la région urbaine, quant à elle, doit se préoccuper de ces régulations d'une manière consciente. Elle est ainsi amenée à proposer des créations, des modifications ; bref, pour faciliter les changements, elle doit en suggérer un nombre encore plus grand. Certaines de ces propositions portent certes sur la modification des entreprises de production, mais la majorité d'entre elles concernent soit la transformation des attitudes et des habitudes des individus, soit les services collectifs. Or, c'est dans ces deux derniers secteurs, notamment celui des services collectifs, que les changements sont de loin les plus difficiles à opérer. Pour maintenir le rôle

traditionnel de la ville à l'égard des ménages et des entreprises, la région urbaine est donc forcée d'adopter une attitude extrêmement active à l'égard des changements dans les institutions, les administrations, les associations... Sans aucun doute, les changements doivent être considérés comme un phénomène en soi : ses lois demandent à être étudiées ainsi que ses conditions et ses conséquences, tant sur le plan de la société globale et de diverses institutions et organisations qu'au niveau de l'individu (conséquences sur ses comportements et bien plus sur la stabilité psychologique).

Voici certaines des questions essentielles que pose la réalisation de la région urbaine : aménagement spatial et répartition du temps de loisirs, composition des activités économiques et capacité socio-professionnelle, découpage politique et réalité sociale.

La ville a constitué jusqu'ici le moyen de faire fonctionner correctement un ensemble de processus d'échanges : logements, emplois, terrains, services collectifs, échanges sociaux, échanges d'influence politique, pour les principaux.

Ces processus ont ceci de particulier qu'ils sont très dépendants fonctionnellement les uns des autres : c'est la caractéristique qui marque la ville et que l'on ne cesse de commenter ou de paraphraser. Néanmoins, ces processus sont aussi fortement liés aux instances stratégiques et structurelles. Dans la ville, les interdépendances sont masquées par le fort degré d'interaction opérationnelle : les transactions élémentaires produisent un nombre important d'effets secondaires qui ne sont pas apparents mais qui sont justement des régulateurs stratégiques d'autres processus.

La densification en population et en revenu, l'extension de l'espace urbain, entraînent une complexité toujours plus grande du niveau opérationnel. Aussi est-on amené à « administrer » de plus en plus chacun des processus ; ce qui conduit, en longue période, à leur « sectorisation ». Chacun est pensé en soi.

Pour que la région urbaine ait, dans le système socio-économique d'ensemble, le même rôle que la ville dans le passé, il convient de s'intéresser à certaines des régulations que la ville accordait par surcroît.

L'adaptation réciproque des structures : espace, horaires, capacités, statut social, nature d'activités, en représente un des aspects.

Or, la résolution des tensions structurelles s'effectue à travers des conflits. Des groupes sociaux, formels ou informels, préexistants ou ad hoc, transforment les tensions latentes en enjeux tangibles et cherchent à se les approprier ; le plus souvent, c'est entre les strates générales de la société que s'ouvrent les conflits. Il peut en résulter une mauvaise prise en compte de certaines fonctions mal perçues.

C'est pourquoi la région urbaine doit se préoccuper des conflits sociaux et adopter à leur égard une attitude active, interventionniste. Elle doit pouvoir reconnaître leur rôle moteur et être en mesure de montrer son efficacité. Elle doit opter pour une doctrine quant à leur mode de déroulement.

Le changement d'attitude à l'égard des conflits sociaux commande, en dehors de toute idéologie égalitaire, une meilleure répartition des richesses nominales et en nature, à l'intérieur de la population. Cette structure est, par essence, la structure sociale assumée par la ville à travers des régulations très diverses qui ne joueront plus d'elles-mêmes dans la région urbaine.

La mise en place sans précautions de la région urbaine fait courir le risque d'accroître fortement les ségrégations. Or, la structure sociale n'est-elle pas la toile de fond sur laquelle se jouent les conflits ? Les disparités vécues ne sont-elles pas le matériau dont ils se nourrissent ?

4) LES MÉCANISMES DE L'ACTION SOCIÉTAIRE

Quelles que soient les mesures prises sur le plan spatial, l'évolution est marquée par une tendance à l'accroissement, ou tout au moins au maintien des disparités, par une tendance à l'émiettement de la société, à la ségrégation des groupes, tendances qui se renforcent l'une l'autre.

En tant que concept d'aménagement purement spatial, la région urbaine est certainement ce que l'on peut imaginer de mieux. En tant qu'organisation sociale, elle se heurte à ces tendances ; quelle que soit la force du milieu physique, on ne peut croire qu'il les vaincra ; pour lutter contre elles, il faut les prendre de front : telle est la finalité générale d'une « action sociétaria ».

Tant qu'elle se contente de compenser les disparités créées par le système économique et accusées par l'organisation spatiale, l'action sociétaria s'identifie à l'action sociale. Elle devrait en constituer un dépassement important dans la mesure où elle veut lutter contre l'émiettement. Poser ces finalités implique un a priori idéologique important : il ne peut se produire de développement individuel soutenu sans un développement sociétaria.

Est-ce tellement nouveau ? Certes l'action sociale apparaît aujourd'hui comme le secours des inadaptés et on l'associe fréquemment à l'esprit « boy-scout ». Cependant, les transferts sociaux, les multiples actions des caisses d'allocations familiales sont souvent des réactions au système économique compartimentalisé à outrance.

Par ailleurs, nul ne peut nier que cette action a été constamment nourrie par le souci de réinsérer l'individu dans une communauté et donc de susciter la création de telles communautés.

Le souci sociétaria a toujours été présent dans l'action sociale, c'est indéniable. Quelle part de nouveauté apporte l'analyse de la région urbaine ? A quels changements les risques identifiés conduisent-ils ?

Certes, la finalité est toujours la même mais l'accent s'est déplacé. On insistera désormais plus sur l'objectif de reconstruction permanente de la société que sur celui de compensations des disparités. D'où la proposition de changer la dénomination de social en sociétaria. En outre, et à la faveur de ce changement d'accentuation, on transformera complètement le statut de l'action sociétaria dans l'ensemble des moyens utilisés pour diriger le système socio-économique. Elle deviendra l'accélérateur et le frein, l'action économique étant le volant et les services techniques ayant la responsabilité d'entretenir la mécanique.

Au cours des pages précédentes, on a évoqué sommairement le côté sociologiquement inflationniste du cloisonnement des services et de l'émiettement de leur consommation. En s'opposant à cette tendance, dans un esprit d'adaptation, l'action sociétaria devrait jouer un rôle de régulateur à l'égard du dérapage constant des valeurs au sein d'un système socio-économique en expansion. Est-il possible d'amorcer une recherche sur le contenu de cette action sociétaria ? C'est bien en effet grâce à la description du contenu concret de la définition théorique de la région urbaine que l'on jugera si elle est praticable ou non.

Les propositions suivantes ne sont pas exhaustives, mais simplement indicatives, elles s'ajoutent d'ailleurs aux composants spatiaux de la région urbaine au sens strict.

Principe général : la région urbaine et les institutions locales ne sont pas des machines à fournir des services publics sectoriels : eau, égouts, transport en commun... ; leur responsabilité se situe au niveau du « contrôle stratégique » de ces services, c'est-à-dire qu'elles doivent les pondérer, les coordonner, les dynamiser.

La finalité globale de la région urbaine consiste à redonner au système urbain, constitué d'une multitude d'agents, avec leurs problèmes et leurs objectifs convergents ou contradictoires, une possibilité d'adaptation permanente, de confrontation, d'invention de solutions, et à donner à ces agents le pouvoir d'apprécier la valeur de ces solutions comme moyens d'atteindre des buts ou des cibles vraisemblables et acceptables.

En d'autres termes, la finalité profonde des institutions de la région urbaine réside dans leur capacité à imaginer un « projet » de société urbaine, de vie urbaine ; projet qui réconcilie des exigences contradictoires : niveau de vie et cadre de vie ; qui soit capable de mobiliser de nouvelles énergies ; qui offre aux groupes en conflit des possibilités de dépassement vers des enjeux communs.

Dans une telle conception, la région urbaine apparaît beaucoup plus « ouverte » qu'une organisation bureaucratique ou qu'une entreprise de services.

L'accent est mis sur les tâches de coordination et de globalisation et non sur la réalisation directe (équipements et services) :

— coordination des objectifs portant sur la conception, l'impulsion, l'aide financière mais décentralisant la réalisation ou la gestion,

— globalisation des actions d'une multitude de partenaires en leur apportant une politique à moyen ou à court terme, une meilleure connaissance des objectifs et des mécanismes des autres intervenants afin d'adapter ou de définir de meilleures stratégies.

Une planification adaptive innovante

Dans son livre, le « Corporate Planning », Ackoff distingue trois types de planification :

— la planification normative qui cherche à faire atteindre au système des niveaux satisfaisants dans tous les domaines ; elle semble la plus facile à mettre en œuvre car, dans la réalité, les organisations cherchent des conduites satisfaisantes.

— la planification optimisante qui vise à aller au-delà du niveau satisfaisant pour diriger le système de manière optimale. L'entreprise est déjà beaucoup plus difficile ; mais de la gestion des stocks à la théorie des files d'attente, la recherche opérationnelle a pu, pour un nombre non négligeable de problèmes, trouver des algorithmes d'optimisation. Dans le secteur public, en dehors des entreprises nationales, cet état d'esprit a très peu pénétré. Il est même possible de dire que la majeure partie des gens s'en défie.

— la planification adaptive enfin, qui renonce à fixer des objectifs et des impératifs qui ne seront pas tenus, mais qui tend au contraire à mettre en place le processus de décision, les organisations qui permettront, le moment venu, d'apporter la meilleure solution au problème. Il existe donc entre la planification adaptive et la planification optimisante plus une différence de nature que de degré. La planification adaptive comprend et prend en compte les deux autres types de planification comme des variables de son problème.

Ce concept de planification adaptive est très simple et il est mieux reçu que celui de planification optimisante. Pourquoi n'a-t-il pas été utilisé plus tôt et pourquoi s'impose-t-il actuellement ?

Trois facteurs expliquent cette actualité et dessinent en même temps le contenu idéologique de la planification adaptive ; ils complètent ainsi la définition formelle qu'en donne Ackoff.

a) L'avènement d'une attitude nouvelle à l'égard de l'information et parallèlement l'apparition de moyens extrêmement puissants pour la manipuler et la traiter. La remarque est banale, les conséquences le sont moins : alors que jusqu'ici seuls les prix permettaient de conduire un système de gestion décentralisée, on pourra désormais disposer de plusieurs « indicateurs de gestion » ; comme les prix, ces indicateurs constitueront des informations permettant de déclencher les régulations du système.

Les grandes entreprises fonctionnent déjà de cette manière.

Cependant on ne doit pas s'imaginer que la révolution informatique consiste à donner aux décideurs, tous les matins, plusieurs kilogrammes d'indicateurs sortis durant la nuit sur leur terminal. Le pire écueil d'un système d'information est justement de fournir trop d'informations.

Un indicateur de gestion ou un indicateur social est une information condensée ; condensée en vue de permettre à un acteur bien déterminé d'agir sur un système déterminé. Une telle condensation ne peut s'obtenir à partir des méthodes statistiques : analyse factorielle, varimax... qui ne peuvent servir à la mise en place de régulations multinodales et décentralisées. La condensation utile rend compte de la réalité et de la compréhension du système, laquelle sera formalisée voire quantifiée et qui implique une recherche continue, ardue et coûteuse.

La planification adaptative est donc une forte consommatrice de compréhension partagée par tous les acteurs.

b) La prise de conscience que l'innovation dans tous les domaines n'est plus l'accident mais la règle, s'accompagne de la reconnaissance que, soumise à des processus sociologiques et psychologiques autant qu'économiques et technologiques, cette innovation est toujours un événement aléatoire dans le temps, à cinq ou dix ans près.

Cette constatation tout aussi banale que la précédente a des conséquences non moins importantes car elle entraîne un changement profond des attitudes pour la résolution des problèmes. La croyance à l'innovation conduit à penser que, dans toute situation, il est possible, en faisant un appel conscient et organisé aux connaissances acquises, d'accroître les résultats, d'améliorer la situation.

Cependant, les possibilités d'innovation sont différentes selon les secteurs. Dans certains domaines, le palier est atteint : toutes les connaissances existantes ont été exploitées et seule une découverte fondamentale donnerait accès à des terres nouvelles.

Au contraire, dans d'autres branches, un changement fondamental vient de se produire et l'on se trouve dans une phase d'exploitation intensive. La comparaison actuelle de l'électronique et des travaux publics témoigne de la réalité des différences.

Sans qu'une prospective technologique en apporte la preuve, l'intuition suggère qu'il est plus facile aujourd'hui d'innover en software et en superstructure qu'en infrastructure.

Aussi l'adoption d'une attitude innovante qui tend à terme, à privilégier les secteurs à forte potentialité d'innovation, défavorisera les solutions comportant de lourdes infrastructures.

c) La complexité croissante de la société engendre des interdépendances entre les parties du système économique jusqu'ici indépendantes. Cette vérité constitue la condition d'existence de la planification stratégique en même temps que sa justification essentielle.

C'est en effet parce qu'il existe une interdépendance entre aménagement spatial et fonctionnement social qu'on ne peut songer à résoudre le problème d'une vie sociale de qualité soit par un aménagement des utilisations du sol, soit par une animation sociale. Néanmoins la complexité croissante fait que, face à un

problème qui naît dans un secteur donné, on dispose toujours soit des moyens traditionnels à ce secteur, soit d'innovations attendues à l'intérieur de ce secteur, soit des moyens d'action sur des secteurs différents mais en forte interaction avec lui.

L'idée centrale de la planification stratégique consiste à agir sur l'environnement. L'inclination de la planification adaptative, c'est d'influer sur le système indirectement par l'intermédiaire d'une autre système, situé dans son environnement, et avec lequel il est particulièrement relié.

Cette attitude permettra d'éviter, si elle intervient à temps, de s'opposer directement à une tendance jugée mauvaise ; opposition très souvent inutile : soit qu'elle s'avère insuffisante, soit qu'elle introduit des blocages dans d'autres parties du système en raison de sa complexité même.

Une politique d'accords entre institutions

Pour faciliter la structuration socio-politique et compenser les régulations qui ne se créent pas d'elles-mêmes, pour maximiser les économies externes bénéfiques... le passage de l'agglomération à la région urbaine nécessitera une action institutionnelle intense. En raison du penchant à créer des organismes et de la retenue en ce qui concerne leur dissolution, il est fondamental que cette action soit réellement adaptative et non bloquante. Les entreprises fournissent en ce domaine un exemple à suivre ; la pratique des « accords ».

La région urbaine ne peut se concevoir ni comme une entité administrative close, globalement responsable, ni comme une collectivité territoriale de plein droit des citoyens qui en relèveraient.

Dans une région urbaine moderne, une famille peut résider dans une circonscription, travailler, envoyer les enfants à l'école ou à l'université, faire ses achats et se distraire dans une ou plusieurs autres circonscriptions. A partir du développement de la mobilité sociale et géographique, chercher à constituer des entités administratives qui groupent l'essentiel des activités est pratiquement voué à l'échec et amène à réinventer les vertus du centralisme et de l'intervention généralisée de l'Etat.

L'agglomération urbaine constitue sans doute aujourd'hui le niveau administratif qui rassemble le plus grand nombre d'activités, le plus de solidarités objectives et un minimum de conscience d'appartenance. Ce qui conduit à l'idée de constituer dans les grandes agglomérations un double niveau d'administration : celui de la commune amputé d'une grande partie de ses responsabilités traditionnelles et celui de la communauté urbaine investi de domaines entiers de responsabilité (grands équipements d'urbanisme, voiries, assainissement, etc...).

Dans le cas d'une région urbaine, la création d'une entité administrative à responsabilité globale est d'emblée exclue, ne serait-ce qu'en raison de sa dimension ; mais la création d'une entité administrative ayant légalement de par délégation la responsabilité d'un domaine particulier, mérite d'être examinée.

En fait, les inconvénients rencontrés par les communautés urbaines risquent fort de se trouver encore accrus au niveau de la région urbaine, si un système administratif de même esprit était mis en place :

- difficultés à s'appuyer sur quelques domaines seulement,
- difficultés à susciter une conscience d'appartenance,
- sédimentation des choix déjà opérés de manière beaucoup trop sectorielle,
- attitudes de revendication, voire de démagogie, des collectivités de base déchargées de la responsabilité financière à l'égard de certains grands équipements.

— complication de l'appareil politico-administratif encore accrue si un échelon régional se superpose aux « régions urbaines » conçues comme un échelon administratif classique,

— addition de toutes les oppositions politiques à une région urbaine ainsi définie : collectivités urbaines de base dépouillées, collectivités rurales frustrées, accaparement jugé abusive des dotations régionales...

La question est la suivante : quel type de structure mettre en place qui favorise l'initiative et l'innovation, qui ne se substitue pas aux autres agents économiques, mais cherche plutôt à organiser et à animer leur synergie, qui assure une gestion efficace susceptible de faire apparaître rapidement des performances, qui se prête à un contrôle démocratique, qui suscite et renforce des liens avec les groupes sociaux ayant des attentes, des intérêts, des exigences sociales au niveau de cette région urbaine ?

On peut, a priori, distinguer deux grandes familles de structures de coopération. La première de type fédéraliste convient aux mouvements qui ont des droits ou des idéologies, des positions à exprimer ou à défendre ; à tous ses échelons, les membres sont responsables devant les électeurs de la base qui les mandament. La seconde de type « holding » est utilisée par des organisations privées nationales ou multinationales ; ses formes juridiques sont très simples et elle repose davantage sur des accords, des contrats, que sur des droits.

Les responsabilités des membres sont plutôt définies par rapport à l'échelon central et, en cas de conflit, la structure contractuelle de la coopération entraîne le recours à des procédures d'arbitrage et non à la « base ».

Actuellement, il n'est pas démontré que l'existence d'un pouvoir spécifiquement politique au niveau de la région urbaine facilite la cohésion interne de la région, ou ses rapports avec le reste du pays ; cela dépend des conditions d'apparition d'un tel pouvoir, des sentiments d'appartenance à la région, de la volonté et de la possibilité de certains groupes ou de certaines institutions de faire un enjeu politique de l'existence même de la région urbaine et de son maintien. La question mériterait d'être approfondie à l'aide de scénarios faisant intervenir dans des situations concrètes, différents conflits et diverses hypothèses d'évolution des autres pouvoirs : pouvoir économique, services extérieurs de l'Etat, région, agglomération, etc...

En tout état de cause, la région urbaine pose moins « aux aménageurs » un problème de définition qu'un problème de finalité et de style. Les tentatives effectuées pour organiser les aires urbaines voire le territoire à partir d'un état final défini de façon étroite et pour lequel on se donne des moyens administratifs et réglementaires se sont heurtées à de nombreuses difficultés : addition de toutes les oppositions politiques, renforcement des attitudes de revendication, absence de conscience d'appartenance et de solidarités positives ressenties, blocage de dynamismes sociaux...

La philosophie du « fédéralisme créatif » (1) devrait inspirer la recherche d'un autre type d'aménagement, essentiellement fondé sur le développement des capacités d'innovation des différents acteurs en présence, et de leurs capacités de transaction, de compromis. La pièce essentielle du dispositif de gouvernement de la région urbaine deviendrait alors un réseau de recherches très étoffé et très sensible, permettant non seulement de prévoir le plus tôt possible les problèmes, mais surtout d'aider les parties en présence à apprécier les résultats de leurs comportements et de leurs conduites.

« L'ordre de grandeur, le volume et l'étendue, la complexité de ces difficultés dictent des solutions qui englobent, mais aussi dépassent les relations inter-gouvernementales. Voilà qui requiert des réponses spécifiques ou locales plutôt qu'universelles et nationales ; et voilà qui concerne les secteurs de notre société, aussi bien publics que privés. En raison de cette situation, le système fédéral s'oriente vers une approche particulière de « solutions de problèmes et développe une méthode multi-institutionnelle » (1).

(1) Robert WOOD.

Dans le long discours américain sur les droits de l'Etat, il était tacitement spécifié que la somme totale de pouvoirs deviendrait constante et, qu'en conséquence, un quelconque accroissement du pouvoir fédéral diminuerait d'autant le pouvoir des Etats et (ou) du peuple. A l'inverse, le fédéralisme créatif s'appuie sur la croyance que l'ensemble du pouvoir public et privé individuel et collectif, s'accroît très rapidement. Comme la portée du choix en conscience s'agrandit, il est possible de prévoir d'importants accroissements du pouvoir du gouvernement fédéral qui n'entament ni ne diminuent les autres formes du pouvoir.

En d'autres termes ce n'est pas l'attribution d'un pouvoir ancien, mais la distribution efficace d'un nouveau pouvoir fondé sur des forces vives qui se manifestent dans tous les secteurs de l'activité. « ... Le besoin actuel de l'Amérique consiste à trouver les moyens de rassembler une information claire et précise sur le fonctionnement de la société ; de l'utiliser avec discernement et sagesse pour imaginer consciemment des stratégies et regrouper des programmes qui bouleversent complètement les frontières et diffusent les options d'intérêt public ; enfin de tester et d'ajuster ces stratégies avant de les promouvoir et de les rendre efficaces de manière générale. Ainsi, autorité et souveraineté, évoquées par appel à des symboles, sont restituées par des attaques rationnelles sur les situations où les Américains trouvent insatisfaction et gêne. »

En définitive, « cette piste qui consiste à améliorer le passage de l'information, à répondre aux besoins par des moyens imaginatifs, et à polir les résultats avant de les adopter, représente le processus de fédéralisme créatif. S'il veut être garanti de succès, il doit mobiliser les énergies aux plans de l'Etat, de la Région, aussi bien qu'au plan national et parmi les intellectuels, les fonctionnaires, les politiciens, les éducateurs, les hommes d'affaires et les techniciens »...

« Le gouvernement fédéral devra développer de nouvelles relations entre lui-même et les autres centres de décision, non seulement ceux qui se situent à l'intérieur des gouvernements d'Etat et de Région, mais également les universités, organisations professionnelles et para-professionnelles, nouvelles corporations et secteur privé des affaires. »

Des actions stratégiques

Cette proposition envisage d'étendre le style d'action qui a marqué les processus d'utilisation du sol aux autres domaines de manière systématique ; style d'action qui consiste à intervenir par « coups de poing » concentrés aux endroits et aux dates stratégiques, et qui dépend fortement du comportement général du système ; si celui-ci est plastique, amorphe, les « coups de poing » n'auront que peu d'effet. S'il est, au contraire, élastique, cristallin, résonnant, alors les répercussions d'ébranlement seront importantes et conséquentes.

L'action stratégique demande donc

— que l'on intervienne en permanence sur les attitudes des agents pour obtenir un répondant aussi bon que possible. Ce style d'intervention comprend mais dépasse la simple internalisation des effets externes. Il peut comporter la mise en place d'indicateurs de gestion, autres que les prix, si les agents se montrent aptes et motivés en ce qui concerne leur utilisation.

— que l'on sache déterminer les lieux, dates, consistances des actions stratégiques. Il faut une excellente compréhension du système et sa traduction en modèles d'impact qui permettront de conjecturer les conséquences probables d'une action.

— que l'on puisse décider et exécuter ces actions soit qu'un pouvoir horizontal les impose à un département quelconque ou à plusieurs départements à la fois, soit qu'une agence ad hoc en soit chargée.

— que l'on dispose enfin d'un financement pour ce genre d'action.

En ce qui concerne les domaines qui requièrent particulièrement l'action stratégique, citons, outre le développement spatial, l'information, la structuration socio-politique et plus spécifiquement les activations du contrôle horizontal multifonctionnel, le développement économique et l'appareil de formation et d'enseignement.

Une réorganisation des services urbains

Si combattre la tendance au cloisonnement des services urbains ne semble pas présenter d'intérêt, organiser la production et le contrôle de ces services de manière à assurer leur dynamisme et leur qualité réelle apparaît, au contraire, très important. Ce qui signifie que l'eau, l'assainissement, les transports en commun, l'information, l'assistance sociale, le logement public, l'urbanisation opérationnelle devraient être fournis par des unités de production « décentralisées » avec des objectifs de rentabilité et de vérité des prix qui sont ceux des entreprises.

Ces entreprises pourraient être complètement maîtresses de leur niveau opérationnel ; conformément aux doctrines modernes, elles décentraliseraient au maximum leurs opérations sur une base géographique ; base qui variera d'une compagnie à l'autre en fonction des nécessités de la production, d'une époque à l'autre, au sein d'une même compagnie du fait du progrès technique par exemple. Cette décentralisation des responsabilités opérationnelles sera possible grâce à l'utilisation d'indicateurs de gestion permettant de fixer à chaque unité des objectifs pertinents. Enfin, grâce à l'information, l'unité de base de la gestion sera « l'opération », quantité d'activités assez « petite » qui s'adresse à un segment bien déterminable d'utilisateurs, de producteurs...

De telle sorte que le progrès de la gestion décentralisée et informatisée dans les entreprises nationales de services urbains rende la gestion opérationnelle et l'animation stratégique relativement indépendantes. Si l'unité de base de l'entreprise est la région, il sera possible de brancher sur elle, pour les opérations qu'elle réalise dans une ville, un contrôle stratégique émanant de celle-ci. De la même manière qu'il existe un niveau de gestion optimal, il existera certes un niveau de contrôle optimal, mais le système les révélera de lui-même. Si le niveau de contrôle est trop bas, celui de la commune par exemple, le producteur va avoir tendance à répondre à toute contestation par un « non possumus », car donner à l'une, c'est enlever à l'autre. Un tel comportement devrait amener les communes à se regrouper pour faire front.

Ce contrôle doit-il être constitué par une émanation ad hoc pour chaque service de population ou par une même collectivité multifonctionnelle pour l'ensemble des services ? Les méfaits de la départementalisation conduisent à retenir la seconde solution, elle débouche sur une nouvelle conception des collectivités locales, des municipalités, de leur mode d'actions en raison de leur nouvelle finalité.

Les pouvoirs à attribuer au contrôle représentent l'inconnue réelle du problème qui nécessite des recherches concernant la tarification, le financement, les paramètres de qualité, le taux de développement. Comment choisir la combinaison qui assure le dynamisme et la qualité, en même temps que l'aspect démocratique du contrôle ?

Des financements souples

Les réflexions précédentes permettent d'énumérer certaines conditions pour que la région urbaine puisse apparaître un facteur de solutions viables aux problèmes rencontrés pour le **financement des grands équipements** (1) :

- disposer d'une « surface » suffisante pour bénéficier des économies d'échelle permises par les moyens modernes de gestion et pour constituer un interlocuteur des grandes institutions financières, sans que pour autant le volume des capacités de financement mises en jeu impose au pouvoir central de les contrôler directement, en vertu de sa triple responsabilité à l'égard de la conjoncture, de l'équilibre entre grandes fonctions d'équipement, et de l'équilibre macro-économique du pays ;
- assurer une plus grande disponibilité des ressources pour le financement d'équipements collectifs, en permettant d'une part une meilleure liaison entre fiscalité et épargne, et avantages pour les usagers, en favorisant d'autre part, une utilisation de ces ressources au niveau voulu pour qu'elles soient affectées de façon optimale et gérées de façon économique ;
- améliorer la cohérence dans le temps et dans l'espace des investissements réalisés par les agents économiques situés aux différents niveaux ;
- libérer les capacités d'initiative, les dynamismes étouffés aujourd'hui par le poids du centralisme, en permettant l'innovation, l'expérimentation, les options différenciées, mais surtout en substituant à un débat effectué en termes de report de charges et de responsabilités, un débat exprimé en termes de solidarités vécues à différents niveaux.

Dans une telle conception, il ne s'agit plus de transférer les charges financières d'un niveau à un autre, mais de doter un organisme de coordination de moyens financiers du type fonds d'action, qui lui permettent :

- de verser des subventions d'incitation pour aider des organismes différents à mieux contribuer à des objectifs régionaux ;
- de prendre des participations temporaires pour aider à la mutation ou au maintien d'activités jugées intéressantes au niveau régional ;
- de catalyser la constitution d'organismes ou d'institutions « communautaires », telles que la bourse de l'emploi ou du logement ;
- de favoriser l'émulation entre collectivités ou régions urbaines, en assurant le financement d'actions non homogènes ou normalisées, éventuellement expérimentales.

De façon générale, les interventions financières d'un tel organisme devraient être davantage orientées vers la conception que vers la réalisation directe sur la gestion.

A partir de quelles ressources est-il possible de financer de telles opérations ? en d'autres termes, qui devra payer les réalisations de la région ? Le contribuable ou l'utilisateur ? Le contribuable national ou le contribuable local ? Tout de suite ou plus tard ? L'impôt ou le prix du service rendu payé sous forme de taxe ou de péage, doit-il autofinancer immédiatement l'investissement ou gager le service d'emprunts ?

Il n'existe pas de réponse unique à ces questions ; dans chaque cas, les procédés de financement devront être adaptés à la nature, à la taille, à la durée des équipements ou des opérations, et en fonction de leur intérêt pour les différents agents concernés. Les orientations données précédemment à la région urbaine définissent déjà un certain nombre de critères d'appréciation ; critères

(1) Financement entendu dans un sens très large, comprenant aussi bien le financement d'une autoroute que des mesures financières diverses destinées à favoriser des créations d'emplois.

qui devront toujours être à double dimension, c'est-à-dire croiser les caractéristiques techniques ou internes des différents moyens de financement avec les caractéristiques socio-économiques du système sur et dans lequel on se propose d'agir.

Ainsi la fonction de « débloqué » de mécanisme locaux assignée à la région urbaine suggère un fonds disponible qui peut être misé de façon temporaire ; ni l'emprunt, ni le péage, ni les taxes spécifiques ne se prêtent à cette fonction, qui semble bien supposer une dotation globale initiale avec des règles d'affectation qui lui assurent son renouvellement. Le recours au péage devra être réservé pour des équipements dont les bénéficiaires sont facilement identifiables et dont le ressort technique correspond le plus étroitement possible à la région urbaine.

L'impôt apparaîtra opportun dans la mesure où il pourra s'appuyer sur un minimum de conscience d'appartenance (et la renforcer) et lorsque ses conditions de recouvrement et d'utilisation le rendront compréhensible pour ses habitants. Par ailleurs, pour contribuer à raffermir des solidarités entre collectivités responsables, il devra être le plus possible l'additionnel des efforts fiscaux déjà réalisés par les agents concernés pour les opérations qu'il contribuera à financer.

L'affectation d'un emprunt à long terme consacré par la région urbaine à une opération particulière risquerait de rendre difficile sa mobilité, son caractère d'initiation et de débloqué ; une gestion plus souple et plus globale de ses capacités d'emprunt et de leur affectation devra donc être recherchée.

Le rôle de catalyse souhaité pour la région urbaine devrait conduire à une véritable économie mixte, c'est-à-dire non pas à la gestion de fonds publics ou para-publics selon les procédures du droit privé, mais à des accords financiers avec des agents privés pour orienter leurs investissements et partager leurs risques : bonifications d'intérêt, prise de participations du type IDI.

Quel type de structure doit-on mettre en place pour gérer une telle activité financière et préserver ses orientations initiales ?

Il nous semble qu'elle devrait comprendre un bureau ou un directoire, léger, mais disposant de larges possibilités d'initiatives ; un conseil d'administration responsable du contrôle démocratique ; un comité consultatif ou un ensemble de collèges de jurés chargés d'insérer la région urbaine dans le jeu des autres acteurs en rapport avec elle, de susciter des relais, de contribuer à limiter les arbitrages politiquement difficiles.

Les modalités et la stratégie de mise en place d'une telle structure relèvent d'une façon générale des conditions du changement décrites par ailleurs. Il semble possible de mener une étude valable en comparant, du point de vue de leur efficacité et de leur capacité à développer la conscience d'appartenance, trois types de structures de coopération financière :

- un regroupement institutionnel accepté soit pour se conformer à la loi, soit pour bénéficier d'incitations financières (premières communautés urbaines, par exemple),
- adaptation d'un cadre de gestion à l'échelle technique d'un équipement pour améliorer sa productivité,
- une mise en œuvre commune de programmes finalisés ; la conscience d'enjeux ou d'intérêts communs pour le développement, étant à la base de politiques communes, plus ou moins globales et plus ou moins institutionnalisées.

ANNEXES

L'appel d'offres de la D. G. R. S. T.

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT
INDUSTRIEL ET SCIENTIFIQUE

Paris, le 28 juin 1972
35, rue Saint-Dominique, 07
551 74-30
551 89-10

DÉLÉGATION GÉNÉRALE
A LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE
ET TECHNIQUE

Affaires Scientifiques
et Techniques
N° AST/107/DG/284
à rappeler

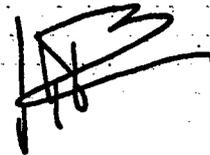
Monsieur,

Vous avez bien voulu nous signaler votre intérêt pour les recherches sur les « régions de villes » dont la mise au point du texte d'appel d'offres a pris plus longtemps que prévu.

Vous trouverez ci-joint des éléments de réflexion qui devraient vous permettre de saisir dans quel esprit nous nous proposons de lancer des travaux sur ce thème. Cette annexe vous arrivant fort tard, il est convenu que pour ce thème, et ce thème seul, la date limite de remise des projets est fixée au 1^{er} septembre 1972.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

Le Conseiller Scientifique
et Technique,



L. LE FLOCH

LES RÉGIONS DE VILLES

Le mouvement accéléré d'urbanisation, le processus de concentration financière et géographique des activités et des hommes pose avec acuité la question d'une nouvelle organisation de l'espace des sociétés industrielles avancées.

Ni le réseau des villes bourgeoises, centres de commandement d'aires agricoles réduites, ni même le réseau des villes-usines du premier âge industriel qui s'y est ajouté, ne peuvent répondre aux besoins nouveaux, non seulement en qualité, mais en type de relations. On assiste donc à une mutation profonde de l'occupation de l'espace, la contradiction, habituellement décrite et prévalant jusqu'à présent, entre la ville, lieu de commandement, de production et d'échanges de marchandises, et la campagne pourvoyeuse de denrées alimentaires, de revenus fonciers et de main-d'œuvre, ainsi que de débouchés sur la production urbaine, se trouve modifiée sans pour autant tout à fait disparaître. Les activités se concentrent non plus en pôles, mais en aires.

Ce changement d'échelle de l'opposition ville-campagne, opposition entre différents modes de production, explique en partie la recherche sur le plan administratif de la régionalisation. Il convient en effet d'adapter à la réalité économique et sociale les structures administratives. A l'organisation en départements qui juxtaposait les couples centres urbains dominants-campagnes dominées, tend à se superposer l'organisation régionale.

L'ancienne contradiction ville-campagne apparaît de plus en plus aujourd'hui, sous la forme d'une opposition entre régions d'activités et régions en déclin.

La structuration interne de ces nouvelles unités territoriales pose de nombreux problèmes. La ville au sens traditionnel du terme assurait un certain nombre de régulations sociales dont l'équivalent est recherché à un autre niveau spatial.

Il est évident que la nature de l'organisation interne variera en fonction du type de région : dominante ou dominée, mais aussi en fonction de son patrimoine urbain, de l'histoire, des activités qui s'y trouvent, s'y implantent et de l'occupation du sol.

Dans les pays qui ont été confrontés plus tôt que la France à la nécessité d'organiser un nouvel espace, l'on peut observer des premières réponses à ce problème. Il est remarquable qu'il s'agisse toujours de l'organisation de zones actives, Randstatt aux Pays-Bas, Rhur en RFA, Piémont italien : ce type d'organisation a souvent été nommé région urbaine. C'est pourquoi dans le cadre de la recherche il est proposé de retenir, non plus le concept de région urbaine, désormais trop liée à des « images » comme celle de la Rhur, mais celui de « régions de villes ».

Qu'entend-on par « régions de villes » ?

Un type d'occupation de l'espace généralisable à l'ensemble du territoire, né à la fois d'une organisation sociale, économique et politique en évolution, et de l'utilisation d'un cadre spatial comprenant un ensemble de villes existantes et inscrites dans une aire régionale.

Dans les zones d'activités à forte densité, l'on aurait une organisation voisine des régions urbaines réalisées à l'étranger (Nord, Lorraine, Rhône-Alpes, Marseille-Fos), dans les zones denses, mais encore faiblement industrialisées (Bretagne), un réseau de villes moyennes dont il n'existe pas pour le moment

d'exemple, mais dont se manifestent ailleurs les premiers signes à travers les concertations des municipalités de Tours, d'Orléans et de Blois ou de Sète, de Montpellier et de Nîmes.

Nous proposons pour l'étude de ces régions de villes quatre lignes d'action de recherche :

1. Analyse du système « région urbaine »
2. Analyse du système « région de villes » et de ses relations avec son environnement
3. Le mode de résolution des contradictions engendrées par l'évolution des régions de villes et des constellations de villes moyennes sur le plan social et économique
4. Les politiques susceptibles de favoriser la constitution de telles organisations.

LE SYSTEME « REGION URBAINE »

Sera analysé sur des exemples étrangers et sur les embryons de région urbaine existant en France (le Nord, par exemple) et décomposé en sous-systèmes économiques, politiques, idéologiques. On examinera les principales relations entre sous-systèmes ainsi que les relations principales avec l'environnement qui conditionnent le fonctionnement et l'évolution du système.

LE SYSTEME « REGION DE VILLES » ET SES RELATIONS AVEC L'ENVIRONNEMENT

On comparera les caractéristiques des régions urbaines étrangères et de leur environnement d'une part, et les caractéristiques des régions françaises où se développent des organisations moins denses de villes moyennes, du type « régions de villes », d'autre part. Cette comparaison tendra à mettre en lumière les principales raisons pour lesquelles le système « région urbaine » est faiblement représenté en France, ainsi que les caractéristiques originales du système « région de villes ». On étudiera les relations entre le système « région de villes » et son environnement.

LA RESOLUTION DES TENSIONS

La mise en place d'un nouveau mode d'organisation spatial ne peut se faire sans que se révèlent des blocages et freins nouveaux. L'on étudiera donc la nature de ces phénomènes dans le but d'en rechercher la résolution.

LES POLITIQUES D'INCITATION

La recherche sur les processus d'organisation des régions de villes (grandes régions urbaines et constellations de villes moyennes) et sur les espaces hors régions de villes doit permettre de définir les possibilités d'intervention volontaires dans le domaine de l'organisation de l'espace. On étudiera les possibilités et les limites de ces interventions par rapport aux processus étudiés de constitution de ces espaces.

Pour chacune de ces quatre propositions, on explicitera les raisons du choix des terrains de recherche empirique, en se fondant sur des éléments précis de la problématique retenue, la définition de « régions urbaines » notamment devra être justifiée.

Fiche résumé de déclaration d'intention

1. Référence

Action concertée de recherches urbaines.

2. Nom et adresse de l'équipe (1)

L'équipe sera composée de membres des deux bureaux d'études suivants :

- Omnium Technique d'Aménagement - Département Prospective, Planification et Action Régionale, 16, rue Jules César - PARIS 12^e.
- BETURE, 5, rue Bellini - PUTEAUX (92).

3. Responsables de la recherche

Josée LANDRIEU, ingénieur principal à l'OTAM et

Pierre GAUDEZ, chef de la Division Politique Urbaine du BETURE.

4. Titre de la recherche

Les régions urbaines.

5. Objet de la recherche

Approfondir, étayer l'hypothèse selon laquelle la « région urbaine » pourrait être considérée comme une forme économique-socio-spatiale particulière, inscrite dans les tendances d'évolution des sociétés industrielles avancées, forme diffé-

(1) Les modifications intervenues, depuis la remise de cette fiche, dans la composition des équipes de travail, comme dans l'organisation des deux bureaux d'études, ainsi que les remarques formulées par le groupe des experts des différentes administrations peuvent conduire à des modifications quant à la conduite de cette proposition de recherche.

rente par sa nature et non seulement par la taille des villes ou agglomérations étendues. Ceci, pour en tirer ensuite, dans une réflexion prospective, les conséquences possibles sur l'organisation de l'espace en France.

Plus précisément, il s'agirait :

— de construire à l'aide d'une analyse de système intégrant les principales caractéristiques (éléments composants et mécanismes de fonctionnement) d'ores et déjà repérables dans les régions européennes les plus développées le système théorique exprimant cette nouvelle réalité spatiale que serait la région urbaine,

— de confronter ce système théorique aux spécificités du contexte français pour voir dans quelle mesure et sous quelle forme il pourrait s'y concrétiser. Ce qui revient pratiquement à développer une nouvelle analyse de système définissant un système de région urbaine inscrit dans le devenir possible de la société française et voir sous quelles conditions telle ou telle région pourrait s'y inscrire à terme.

6. Références particulières de l'équipe

BETURE

- Ensemble de travaux d'analyse et d'animation sur la planification et la gestion des grandes agglomérations.
- Recherches sur les processus de décision.
- Recherches sur la signification sociologique de la planification urbaine.
- Contributions à une psychologie des comportements urbains.
- Etudes de la problématique de « région urbaine ».

OTAM

- Etudes pour le compte de O R E A M dans le cadre de la préparation de leur Livre Blanc et de leur schéma d'aménagement.
- Etudes prospectives nationales et régionales.
- Etude de reconnaissance sur le concept de région urbaine.
- Analyse d'un système théorique « région urbaine ».

Déclaration d'intention de recherche

I) PRÉSENTATION DE L'ÉQUIPE

L'équipe de recherche sera constituée de :

- Josée LANDRIEU, Licenciée en Sciences Economiques — Option Développement et Aménagement du Territoire, Ingénieur principal à l'OTAM.
- Pierre GAUDEZ, Licencié de Philosophie, Diplômé du Centre d'Etudes des Programmes Economiques, Chef de la Division Politique Urbaine du BETURE, et Directeur du Cycle Supérieur d'Aménagement et d'Urbanisme (Sciences Politiques).

tous deux responsables scientifiques de la recherche.

Ils seront assistés de :

- Augustin ANTUNES, Licencié en Philosophie et Sociologie, Ingénieur principal à l'OTAM.
- Vincent CLAUSTRE, Licencié de Sociologie, chargé d'études à l'OTAM.
- Pierre DI MEGLIO, Licencié de Droit et de Lettres (Sociologie), DES de Sciences Economiques et Economie Politique, Diplômé du Centre d'Etudes Economiques, Expert auprès de la Division Programmation et Commercialisation du BETURE.
- Benjamin MATALON, Ingénieur chimiste, Licencié en psychologie, Expert auprès de la Division Socio-Economie du BETURE et Professeur à l'Institut de Psychologie.

Pourraient éventuellement être associés aux travaux d'une étape ou de l'ensemble du programme de recherche d'autres chargés d'études appartenant à l'OTAM ou au BETURE.

II) RÉFÉRENCES DE L'ÉQUIPE

Parmi les travaux effectués par les divers membres de l'Equipe ainsi composée et constituant leur expérience collective, il convient de citer plus particulièrement ici :

Pour les membres du BETURE :

- Ensemble de travaux d'analyse et d'animation pour le compte du Commissariat Général au Plan sur la planification et la gestion des grandes agglomérations.
- Recherches sur les processus de décision, avec applications à des problèmes de politiques régionales (Dessertes cadencées Tours, Orléans, Blois - Stratégie d'aménagement de la Loire-Moyenne...), de politiques locales (méthodes de planification) ou de politiques nationales (les groupes de travail à long terme dans la préparation du VI^e Plan ; pour le compte du Commissariat au Plan).
- Recherche sur la signification sociologique de la planification urbaine (Dunkerque, pour le compte de la D.G.R.S.T.) et sur la signification des actions d'aménagement du territoire (pour le compte de la DATAR).
- Ensemble de travaux sur les centres urbains : participation au groupe de travail de la DAFU sur la politique des centres ; analyse de l'implantation de centres urbains nouveaux en région parisienne.
- Ensemble de travaux sur l'innovation technologique et ses conséquences en matière spatiale (DATAR).
- Contributions à une psychologie des comportements urbains : significations de l'environnement urbain ; formes urbaines et comportements ; mobilité ; processus de décision.
- Ensemble de travaux sur le territoire : Plan de recherche sur le tertiaire et l'aménagement du territoire (DATAR) ; répartition spatiale des activités tertiaires (DGRST).
- Recherche d'une problématique sur les régions urbaines.

Pour les membres de l'OTAM

- Elaboration d'un scénario tendanciel de la France en l'an 2000 (DATAR).
- Région urbaine : étude de reconnaissance (DATAR).
- Région urbaine : un système théorique hypothétique (DATAR).
- La France des villes moyennes. Etude prospective (DATAR).
- Esquisse d'un cheminement tendanciel de Paris et de la Région Parisienne (district de la Région Parisienne).
- Première exploration du devenir possible de la région Rhône-Alpes (DATAR).
- Exploration des devenirs possibles de l'Aire Métropolitaine de Bordeaux (OREAM Bordeaux-Aquitaine) — à paraître.
- Elaboration d'un programme régional de développement.
Application à la Lorraine (DDE Lorraine) — à paraître.
- Eléments pour des perspectives européennes (DATAR) — à paraître.
- Publications :
 - Une méthode d'analyse prospective — Son élaboration dans le cadre d'un scénario tendanciel français.
 - Josée LANDRIEU avec la collaboration de A. ANTUNES, C. DURAND, P. HANAPPE, Cl. HENRY (in *Metra* vol. X, n° 4, 1971).
 - Réflexions sur une expérience prospective française.
 - Augustin ANTUNES, avec la collaboration de C. DURAND, J. LANDRIEU, Cl. HENRY (à paraître in vol. IV, 1972 de la publication de l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble).

Communication prévue :

— L'analyse prospective ; son application dans le cadre de l'étude de la région urbaine. 3^e conférence mondiale de la Recherche sur le Futur : Bucarest septembre 1972.

Josée LANDRIEU.

III) TEMPS CONSACRÉ A LA RECHERCHE

Les membres de l'équipe consacreront à cette recherche environ 50 % de leur temps chacun pendant 6 mois.

IV) EXPOSÉ DU SUJET

Le concept de région urbaine a reçu, en France comme à l'étranger, des contenus qui ne se recouvrent pas et s'est prêté à des utilisations disparates. Certains préfèrent lui substituer le concept de « région de villes ». Quoi qu'il en soit, un effort de clarification s'impose. Nous lui consacrerons la première partie de cet exposé pour mieux situer dans la seconde l'objet et la méthode ainsi que le programme de travail de la recherche que nous proposons.

4.1. INTÉRÊT DE LA RECHERCHE, SA PROBLÉMATIQUE D'ENSEMBLE :

Cette clarification portera davantage sur une problématique de la « région urbaine/région des villes » que sur le contenu précis de ces concepts. En effet, ce contenu que la recherche vise précisément à mieux cerner ne peut être actuellement fixé que dans ses grandes lignes. Notre exposé s'appuiera sur les premiers résultats de réflexions et de travaux menés de part et d'autre, puis en commun, par l'OTAM et le CERAU. L'accent sera donc mis sur la problématique que s'est définie cette équipe. Notamment, nous insisterons sur ce en quoi l'optique adoptée diffère des approches antérieures et désormais classiques de la région urbaine.

Notre plan sera le suivant :

— L'émergence d'une problématique de la région urbaine : les limites des approches classiques, l'élaboration nécessaire d'un nouveau concept de région urbaine et les orientations de recherche qui en découlent.

— l'intérêt d'une problématique de la région urbaine dans le contexte français.

4.1.1. L'émergence d'une problématique de la région urbaine :

a) **Les approches classiques, leurs limites** : lorsque l'on parle de régions urbaines, on les identifie le plus souvent à de grandes espaces à population abondante, à densité démographique élevée, à forte densité d'emplois industriels et tertiaires, à urbanisation très étendue bien que non nécessairement continue, débordant largement le cadre des grandes agglomérations traditionnelles. En effet, à l'opposé du concept de « métropolis », la région urbaine embrasse, comme parties intégrantes de son espace, des ensembles diversifiés de villes et d'agglomérations ainsi que souvent des zones agricoles plus ou moins vastes. Ce concept transcende donc les frontières des régions et des provinces administratives.

Les études orientées vers la description de ces régions et vers la recherche des causes explicatives de leur croissance et de leur formation sont nombreuses, particulièrement aux Etats-Unis. Il n'en est pas de même pour les régions urbaines européennes, à quelques exceptions près (études du BIPE) (1). Le plus souvent ces études portant sur des aspects sectoriels (migrations, croissance démographique, description des forces économiques faisant partie du secondaire et du tertiaire, etc...) ou sur une seule partie de l'espace (étude portant sur quelques grandes villes comme Paris, Londres, Milan et Stuttgart, et sur leur environnement géographique propre). Lorsqu'elles tentent de dépasser le simple niveau descriptif, ces études se caractérisent par une hypothèse fondamentale, le plus souvent implicite, **selon laquelle la région urbaine constitue un phénomène global ne se distinguant des grandes agglomérations que par une différence d'échelle et non pas par une différence de nature.**

De ce fait, ces régions ont été étudiées à partir des cadres conceptuels et à l'aide des méthodes couramment utilisées dans les études ou recherches portant sur les villes ou agglomérations étendues. Dès lors les facteurs explicatifs mis en évidence sont, dans l'un et l'autre cas, identiques, ne se différenciant que par leur plus grande intensité et leur plus fort impact en région urbaine.

Les grandes villes mondiales de Peter Hall en constitue un cas exemplaire. La croissance de la population, l'attraction de l'industrie et du tertiaire sur la population rurale, la concentration de la croissance urbaine totale d'un pays sur les régions urbaines y sont considérées comme étant les trois facteurs ou « forces » principales de la croissance des grandes « aires métropolitaines ». A ces facteurs l'auteur ajoute en outre la révolution industrielle « néotechnique », la révolution effectuée dans le domaine de la commercialisation, le développement du « capitalisme financier », la concentration des services économiques et de matière grise et enfin la croissance dans les emplois de « cols blancs ». De la sorte, tout se passe comme si la réflexion était enfermée dans un cercle vicieux : quelle que soit l'importance relative accordée à tel ou tel facteur, on avance comme facteurs explicatifs les éléments mêmes constitutifs de ce type de région.

Les études menées par Stuart Chapin sur le croissant industriel du Piémont, par R.E. Dickinson sur la « City Region » dans l'Europe de l'Ouest, par Jean Gottman sur la « Mégalopolis » de la façade de Nord-Est des USA de Washington à Boston, par Archibugi sur le « Cittàregione » en Italie prêtent également à critiques. Le concept de mégalopole tend à nier la région au profit de la ville tandis que celui de « Cité-région » plus normatif s'articule essentiellement autour de la volonté de combattre toute concentration excessive de type Mégalopolitain et toute structure hiérarchique entre les villes qui la composent (cf. théorie de W. Christaller). En outre, alors que sont mises en lumière les économies d'échelle inhérentes aux agglomérations, celles qui se réalisent au niveau de la région proprement dite sont ignorées.

(1) Il s'agit d'études descriptives et historiques qui cependant n'abordent pas l'analyse de toute une série d'éléments de la région urbaine que nous mentionnerons plus loin.

D'une manière générale les études classiques :

— surestiment l'échelle des phénomènes les plus apparents tels qu'ils se projettent sur l'espace ;

— fragmentent des secteurs et des analyses qui sont simplement additionnés ou juxtaposés ;

— admettent pour l'hypothèse que les éléments constitutifs et les mécanismes de fonctionnement de la région sont de nature identique à ceux que l'on rencontre dans les grandes agglomérations et de même les processus d'évolution et de croissance.

b) La nécessité d'un nouveau concept de la région urbaine : contrairement à la tendance la plus courante, nous pensons que seule une recherche partant de la région urbaine en tant que système social complexe et total pour descendre ensuite vers chacune de ses composantes est à même de cerner en quoi sa réalité socio-économique et urbaine se distingue de la réalité des villes et agglomérations traditionnelles.

Il ne peut donc y avoir de recherche féconde sur la région urbaine sans analyse des structures économiques, sociales et politiques ainsi que du jeu des acteurs et des tensions de toute nature qui s'y manifestent, en mettant avant tout l'accent sur la façon dont l'ensemble de ces éléments se trouvent imbriqués dans des articulations et mécanismes complexes. Plus que la somme des éléments, c'est d'après notre hypothèse, ces articulations et ces mécanismes qui confèrent à la région urbaine sa spécificité.

Reste à montrer sur quoi nous pensons pouvoir étayer une telle problématique de la région urbaine. Nous proposons de le faire en brossant à grands traits le contenu qu'elle semble effectivement ou potentiellement recouper, sa réalité sociale telle que notre équipe a déjà pu la pressentir dans une première analyse de cas concrets de régions fortement urbanisées et économiquement développées.

Auparavant, il importe de souligner la portée et l'intérêt d'une telle problématique. Pour beaucoup, la région urbaine apparaît comme l'un des termes vers lequel conduit l'évolution actuelle des sociétés industrielles les plus avancées. Dès lors, la question de l'organisation de l'espace dans ces sociétés se posera en des termes très différents selon que l'on considère ou non la région urbaine comme une forme spatiale particulière, nouvelle dans sa nature, traduisant l'état de ces sociétés industrielles avancées.

● Premiers aperçus sur le contenu du concept de région urbaine.

Au niveau du discours, il est difficile de donner d'emblée un aperçu de la complexité du contenu que recoupe la région urbaine. Nous commencerons donc par en évoquer successivement certains éléments.

Certes, les éléments de la région urbaine qui frappent le plus de prime abord sont liés au phénomène de l'urbanisation massive comme fait majeur de nos sociétés. Sont ainsi mis en relief les phénomènes de masse et de densité (population, activités) et le phénomène de l'étendue dans l'espace. De ce point de vue, « une image de la France en l'an 2 000 » indique où peuvent se situer demain ces « zones de polarisation » qui déborderont largement le cadre traditionnel des agglomérations et où l'organisation urbaine semble pouvoir prendre des formes différentes. C'est en référence à ce type de zones que le concept de région urbaine reçoit un premier contenu spécifique. Cependant, on aurait tort de privilégier ces aspects rattachés à l'espace qui, somme toute, ne sont que des expressions apparentes de réalités plus profondes.

La place dans le monde des régions urbaines existantes et leur puissance économique ne sont proportionnelles ni au volume de leur population, ni à leur densité d'occupation du sol, ni à leur part dans la population nationale. Les régions urbaines n'existent certes qu'au-delà de certains seuils, mais on ne saurait les définir à partir de ces seuls critères : des concentrations comme New

York, l'Ouest de New-Jersey, Tokyo-Yokohama et Londres, dépassent aisément les 10 millions d'habitants, cependant que la Randstatt atteint à peine le chiffre de 6 millions. La densité de cette dernière s'élève à 800 hab./km², cependant que celle de la Ruhr dépasse 1 200. La part de la population nationale prise par la vingtaine de régions dans le monde qui possèdent de 3 à 10 millions d'habitants se situe le plus souvent entre 13 et 23 %, mais pour quelques-unes, comme la Randstatt, le pourcentage est proche de 33 %.

Passons à un deuxième volet d'éléments en soulignant qu'il s'agit dans la plupart des cas de régions de commandement économique au niveau mondial. C'est là que l'on trouve les forces de production les plus avancées, économiquement et politiquement puissantes, leurs sièges de décisions ou leurs relais directs, les bureaux des grandes organisations commerciales mondiales, les réseaux financiers trans-nationaux ; les centres d'innovations techniques, d'études, de recherches et d'enseignements les plus actifs et renommés, les grands organes de diffusions de l'innovation et de l'information, ainsi que les équipements culturels et artistiques les plus connus.

Dans ces régions, les forces de production apparaissent donc particulièrement diversifiées et par ailleurs en mouvement de destructuration et restructuration permanent.

Enfin, tant par leur volume de population que par leur pouvoir d'achat élevé, les régions urbaines constituent la part la plus importante du marché de consommation intéressant les grandes firmes (1).

Laissant de côté le problème secondaire de la structure urbaine la plus pertinente — polynucléaire ou mononucléaire —, un troisième volet d'éléments constitutifs de la région urbaine se dessine dans les recherches les plus récentes. Citons les principaux :

— le marché de l'emploi, celui des biens et des services, se caractérisent par leur étendue et par leur diversité, ce qui confère à la région urbaine un nouveau contenu en termes d'unité économique.

— A l'intérieur de cette région, on note une forte mobilité de l'emploi : les passages d'un emploi à un autre à l'intérieur d'un même sous-marché et d'un sous-marché à un autre, sous une forme volontaire ou non, forment un ensemble de relations qu'on ne retrouve pas dans les agglomérations urbaines ; ils sont significatifs et d'une mobilité de l'emploi et d'une mobilité sociale nouvelles.

— la structure sociale est très diversifiée et relativement fluide avec prédominance des classes moyennes ;

— la reproduction culturelle et idéologique de la force du travail prend le pas sur la reproduction biologique ;

— une identité culturelle se crée, accompagnée notamment d'un certain degré de conscience d'appartenance à un même ensemble socio-économique et culturel ;

— les types de consommation de biens, de services et d'espaces (logement, loisirs) tendent à rendre plus homogènes les modes et le cadre de vie ;

— des points d'offre urbains relativement comparables du point de vue quantitatif et qualitatif se multiplient en dehors des centres urbains importants ;

— en conséquence, les tissus urbains et ruraux s'entremêlent cependant que s'efface la hiérarchie préexistante dans la répartition des rôles des différentes agglomérations, au-delà de la vocation propre de quelques villes.

(1) C'est pourquoi nous écartons pour l'instant de notre champ de réflexion des régions fortement urbaines et à population élevée (comme Buenos-Aires, Calcutta ou Sao-Paulo) des « pays en voie de développement » dont l'économie n'est pas de même nature que celle des « pays développés ». Il serait par contre intéressant de pouvoir y intégrer des systèmes de régions urbaines existants ou en voie de formation dans des sociétés industrielles de pays socialistes (par exemple : l'Ukraine).

L'ensemble de ces éléments tend à élargir le champ de liberté des choix des individus à des niveaux divers. Toutefois, ces phénomènes sont loin d'être cohérents et ils contribuent à la formation de multiples contradictions. Bornons-nous ici à énumérer sans les analyser les plus importantes d'entre elles :

— contradiction sans doute la plus flagrante, le développement d'une région urbaine se réalise souvent au détriment des régions périphériques : tensions entre régions, « braindrain » de la qualification, accaparement des espaces centraux aptes à être lieux d'échanges, rejet hors région urbaine des activités à moindre productivité et des catégories sociales moins adaptées, etc...)

— comme l'établissement dans la région urbaine de relations autonomes par rapport aux circuits traditionnels y est surtout l'œuvre des firmes multinationales, les institutions politiques locales et nationales risquent d'en perdre le contrôle. L'analyse du système économique des régions urbaines, que nous avons étudié par ailleurs, permet de comprendre la difficulté pour le système politique étatique d'assurer à la fois la cohésion du corps social et les exigences du développement des forces de production se situant à des niveaux différents, trans-régional et trans-national, ce qui complique de surcroît le fonctionnement du système politique au niveau des agglomérations.

— les autres problèmes sont d'ordre plus directement social et relèvent des tensions liées à la qualité de la vie, au cadre de vie.

Beaucoup de ces tensions prennent en région urbaine un aspect singulier par rapport à celles que l'on rencontre dans les villes isolées situées ailleurs. Si elles s'y trouvent souvent aggravées, leur solution en revanche est relativement facilitée par des mécanismes propres à la région urbaine (par exemple amortissement des « à coups » économiques).

● La région urbaine comme totalité.

Cette description rapide nous permet de mieux cadrer le contenu de la région urbaine. Elle reste néanmoins insuffisante dans la mesure où, comme les études de l'OTAM et du CERAU réalisées ces deux dernières années tendent à le montrer, c'est dans l'organisation de la région **en tant que totalité** qu'apparaît en quoi et pourquoi elle constitue un système social et urbain particulier. Si l'on perd de vue ce caractère global et total de la région urbaine on se prive des moyens conceptuels et méthodologiques permettant de saisir l'imbrication étroite des éléments et mécanismes caractérisant la région urbaine.

Comme exemple, on peut se référer au degré élevé d'autonomie de la région urbaine. Cette caractéristique est mise en évidence dans la plupart des études publiées sans que l'on en ait tiré vraiment les conséquences.

Cette autonomie trouve son fondement dans l'économie. Elle s'exprime entre autres dans les relations de dépendance que subissent les régions d'autre type par rapport aux régions urbaines. Ceci implique que le fait de former un ensemble économique relativement unifié et la taille de cet ensemble ne suffisent pas à eux seuls à fonder cette autonomie.

Celle-ci exige deux conditions supplémentaires :

— une certaine structure des forces et des facteurs de production

— la présence de centres de décision.

La présence de forces de production nationales et multinationales, en nombre suffisant, s'avère en effet indispensable pour organiser le mouvement de l'ensemble des autres forces de production ainsi qu'un marché de travail complexe et un marché des produits dont les débouchés se trouvent pour une grande partie dans la région urbaine même, mais dont le reste va vers d'autres régions urbaines ou les régions satellites, alimentant ainsi le courant international des flux et des échanges. Ceci exige un certain type d'intégration ou d'articulation entre les différents éléments que nous avons précédemment évoqués. Pour que le développement autonome de la région urbaine soit possible, il faut donc que ces forces atteignent une certaine « masse critique » et surtout qu'elles soient effectivement utilisées — et ceci est d'importance capitale - au bénéfice de la région elle-même.

Ce dernier point fait mieux ressortir que la présence de centres de décision est une condition nécessaire de la formation et du développement de la région urbaine, quoique l'ordre d'importance hiérarchique de ces centres soit plus difficile à déterminer, exception faite des centres de décisions économiques qui sont essentiels.

A l'appui de ces considérations, il suffit d'évoquer certains aspects régionaux de la situation française actuelle. Par exemple, les difficultés rencontrées dans les efforts de décentralisation : l'installation en province d'unités de production que n'accompagne ni ne suit celle des centres de décisions économiques situés à Paris, décentralisation insuffisante pour créer une dynamique économique régionale capable de se passer de l'aide extérieure et centrale. Même la constitution d'ensembles économiques comme la « région lyonnaise » ne leur assure pas ipso facto une autonomie véritable.

Ces remarques sur les centres de décisions économiques ne semblent pas forcément valables pour les centres de décision et le marché financier. S'il est certain que ceux-ci se placent sur des réseaux internationaux, et plus précisément sur les réseaux formés par les diverses régions urbaines du monde, il n'est pas prouvé que leur présence « physique » dans une région urbaine déterminée soit indispensable. C'est le genre de problème qui, comme beaucoup d'autres, ne peut être à notre avis efficacement résolu que si l'on retient dans le champ de la recherche l'ensemble des éléments et des mécanismes constitutifs de la région urbaine en tant que totalité organisée.

Les orientations de recherche découlant d'une telle problématique de la région urbaine :

Même ainsi esquissé à grands traits, le contenu que nous donnons au concept de région urbaine circonscrit cependant et de façon rigoureuse un ensemble d'orientations de recherche que l'on peut formuler de la façon suivante :

1) Concevant la région urbaine comme un système socio-économique, politique et urbain complexe à frontières propres, sans jamais perdre de vue son caractère de totalité, l'analyse de système apparaît comme la méthode la plus appropriée pour l'étudier.

2) L'étude des divers environnements de la région urbaine est indispensable. Ces environnements comprennent d'autres régions urbaines et les régions hors région urbaine, proches ou lointaines, avec lesquelles une région urbaine entretient des relations touchant à l'organisation de la production et des marchés de produits et des capitaux.

3) Sans nier l'existence d'une vaste gamme de régions urbaines et de réseaux urbains, seule la recherche des composantes essentielles et communes à toute région urbaine permet de saisir la rupture entre agglomération et région urbaine et la diversité des types de régions économiques urbanisées ; au contraire si l'on privilégiait dès l'abord l'étude d'une région urbaine déterminée sans cadre conceptuel pré-établi, on risquerait de mélanger les caractéristiques générales et les caractéristiques spécifiques des régions urbaines.

4) En conséquence, il devient possible d'échapper aux limites des études classiques dans la mesure où cette recherche se propose d'analyser les relations (leurs contenus et leurs contradictions) entre sous-systèmes et entre éléments et mécanismes de chaque sous-système (économique, socio-politique, urbain).

5) Enfin cette approche permet d'opérer le passage à l'analyse des systèmes urbains, notamment, comme nous le verrons plus loin, des régions françaises, en tant que totalités ayant des modes de structuration différenciés. C'est-à-dire qu'il devient possible d'analyser non seulement les régions économiquement les plus avancées ou d'ores et déjà aptes à le devenir, mais aussi les régions à solidarité économique, culturelle ou politique faible, car cette recherche doit nous fournir des critères pour déceler les potentialités de développement de chaque région à la lumière des connaissances que l'on aura sur les régions urbaines proprement dites.

C'est sur ces bases que l'équipe OTAM-CERAU a mené son travail jusqu'à présent sans négliger pour autant un champ de réflexion particulièrement important dans ce domaine, celui de la réflexion sur les politiques aptes à résoudre les problèmes — contradictions et tensions — qui se posent au niveau urbain, inter-urbain et régional dans la mise en œuvre de nouveaux modes d'organisation sociale et économique à l'échelle d'une région. Cette réflexion doit être d'autant plus systématique que les régulations existantes en région urbaine ou celles qui sont à concevoir dépassent le niveau de l'agglomération pour jouer avant tout de façon complexe dans un espace intéressant un nombre important de villes de toute taille, et des populations agricoles et rurales plus ou moins « urbanisées » (1). Ainsi la chaîne analytique « problèmes - contradictions - objectifs - moyens - politiques » est féconde, d'une part lorsqu'on désire savoir comment elle se présente dans le fonctionnement des régions urbaines concrètes, d'autre part, lorsqu'il s'agit de prospecter des avenir possibles de tel ou tel espace français en termes de région urbaine.

Enfin, la prise en compte des processus contradictoires qui se déploient aussi bien dans la « société industrielle » que dans la « société urbaine » et qui constituent le soubassement de la plupart des tensions sociales concrètes, nous fournit un fil conducteur précieux pour une analyse dynamique du système.

4.1.2. L'intérêt d'une problématique de la région urbaine dans le contexte français

L'intérêt croissant qui se manifeste en France pour une réflexion portant sur la région urbaine est à replacer dans le contexte de l'évolution économique, sociale et spatiale que connaît ce pays. Pour mieux cerner le pourquoi de cet intérêt actuel, il semble utile de rappeler auparavant comment la recherche urbaine (ainsi que la conception de l'aménagement et les instruments de planification) a progressivement élargi ses horizons pour suivre de plus ou moins près l'évolution au cours des dernières décades.

Recherche urbaine et processus d'évolution de la société française

— Avant la guerre et quelques années après, la France se présentait comme un pays fortement rural et agricole dans sa structure économique et politique. L'aménagement était alors fortement déterminé par les besoins de la campagne. Les corps responsables de cet aménagement s'y trouvaient installés et la planification urbaine quand elle existait n'était que le fait spontané de quelques personnalités. Dans ces conditions la recherche urbaine est pratiquement inexistante, hormis les études importantes portant sur Paris et sa région.

— Au fur et à mesure que l'on assiste à la croissance démographique et économique des villes et que l'exode rural s'accroît, la ville devient objet de recherche scientifique. Non pas d'ailleurs la ville comme totalité mais les principaux phénomènes sectoriels dont elle est le cadre : démographie, activités, logements, transports, etc. La ville devient alors pour la planification une unité et un champ pertinents d'intervention. La conception des instruments ne fait que suivre (plans d'urbanisme, PME, SDAU).

Les grands changements qui s'opèrent dans les villes où se trouvent l'essentiel des marchés de l'emploi, des biens, des services, du logement, ainsi que le « marché » des relations sociales, permettent aux individus de modifier certains aspects de leur propre vie en opérant sur chacun de ces marchés presque

(1) C'est-à-dire, ayant plus ou moins assimilé les valeurs et les modes de vie propres aux citadins.

indépendamment des autres. On comprend donc que les recherches et les études urbaines aient alors pour objet, sous un aspect ou un autre, les phénomènes liés à ces marchés.

— Mais en même temps, apparaissait la nécessité de déborder le seul cadre de la ville ou agglomération pour mieux organiser la planification. C'est la période des « groupements d'urbanisme » et des études sur « l'armature urbaine », les zones d'influences des villes et leurs relations avec l'espace rural et agricole environnant. La ville est considérée comme centre de services, publics et privés, et centre d'un bassin d'emploi. La planification continue d'adopter encore largement ce point de vue.

Cependant les études faites sous cet angle se révélaient malgré tout insuffisantes : les villes pouvant tirer leur dynamisme de leur seul environnement et de leurs relations avec d'autres villes voisines sont peu nombreuses. La région et l'ensemble de ses villes sont progressivement considérés alors comme un champ plus approprié. La dynamique économique ne peut réellement se déployer efficacement qu'à un niveau régional. Les « métropoles d'équilibre » ont été conçues comme susceptibles de devenir le pivot sur lequel s'appuierait le développement de l'ensemble de la région et de ses villes. Les études de prospective régionales lancées ces deux dernières années accentuent encore cette orientation.

L'Intérêt actuel en France pour une problématique de la région urbaine

L'émergence en France du thème région urbaine est sans aucun doute à rapprocher de l'insertion croissante de la France dans le système économique du Marché Commun. En effet, quoi qu'il en soit aujourd'hui ou demain du mode d'intégration ou d'articulation des pays du Marché Commun sur le plan politique, leur interdépendance liée au développement des firmes multinationales, des réseaux financiers et des marchés de consommation ne peut que s'accroître sauf grave crise de parcours.

Les forces économiques se concentrent fortement de la Randstatt à la Ruhr, sur la côte belge, en Suisse allemande et dans l'Italie du Nord. Ce développement s'étendra sans doute à la longue jusqu'aux régions frontalières et au couloir rhodanien français en accélérant les mutations industrielles déjà en cours.

Cette dynamique met donc les régions d'Europe en concurrence de plus en plus vive. Dans ces conditions, les recherches sur des régions urbaines, la façon dont elles s'organisent économiquement et s'aménagent spatialement deviennent de plus en plus pertinentes non seulement dans les autres pays européens, mais aussi — et peut-être particulièrement — en France, du fait des spécificités de l'organisation urbaine et régionale de son territoire :

a) D'un côté, on comprend que dans ce contexte, quelques régions, comme celle du Nord, aient conçu leur développement en se référant explicitement du concept de « région urbaine ». Face à la « compétition internationale de plus en plus ouverte entre les espaces économiques et sociaux de l'Europe du Nord-Ouest », la région française du Nord se donne une base de réflexion et un parti d'aménagement : « promouvoir une région urbaine ». Il s'agit de mettre sur pied « une nouvelle organisation de son espace et une redistribution des activités sur son territoire... dans l'optique de faire de ses principales zones de peuplement des points privilégiés de convergence et d'alimentation des flux économiques qu'irrigueront l'Europe du Nord-Ouest ». Du point de vue urbain ceci se traduit par une « région urbaine organisée autour d'un réseau rénové de villes et animée par une véritable capitale ». A partir de là, on retrouve les éléments majeurs du concept de région urbaine : développer des solidarités actives entre agglomérations par des plans concertés d'aménagement et d'équipements, accroître la liberté des choix et la mobilité (entre autres par les transports), intégrer les marchés du travail et les services au niveau de l'ensemble de la région, rendre accessibles de quelque point que ce soit les centres urbains, créer des liaisons rapides entre les pôles urbains et avec la Métropole, doter la région d'équipements de haut niveau, intégrer, protéger et affirmer la vocation des zones agro-rurales, élaborer un cadre de loisirs régional...

Face à de tels projets, il importe que la recherche urbaine se mette à l'ouvrage pour essayer d'analyser et d'expliquer les changements d'ores et déjà perceptibles dans une France qui s'ouvre sur l'Europe et notamment dans ses régions les plus développées. Il nous faut saisir les changements de valeurs, de structure économique, de relations entre les villes, de fonctions politiques, de rôles urbains, de mobilités de tout type — que subissent les agglomérations parce qu'il se passe quelque chose de nouveau au niveau de la région et de l'Europe. Ce qui revient à se donner, par le truchement d'une recherche sur la région urbaine, les moyens de saisir les amorces d'un nouveau type de structure et d'organisation sociales, économiques, politico-administratives, spatiales qui tendra de plus en plus à faire dériver de la dynamique de la région chaque partie de son espace, notamment les villes.

b) Mais les situations régionales pour lesquelles il semble possible de recourir aussi directement au concept de région urbaine sont en France plutôt l'exception. On peut même s'y interroger sur les chances de tels projets. A l'intérêt pour la région urbaine se mêle ainsi plus ou moins d'inquiétude dans la mesure où les spécificités de la réalité urbaine et régionale française apparaissent comme autant d'écartés par rapport au concept de région urbaine et, comme certains le craignent, autant d'handicaps dans la compétition internationale.

La France possède en effet une gamme étendue d'ensembles de villes dont la nature et les liens sont difficilement comparables.

La région parisienne, en raison de la centralisation politique puis de la centralisation économique, constitue un élément fondamental du déséquilibre existant dans le développement des villes et des réseaux urbains français. A l'exorbitante concentration des hommes, des institutions et des activités qui s'y est opérée s'oppose à l'autre extrême un nombre important de petites et moyennes villes, isolées dans un espace rural parfois économiquement anémique et dont les possibilités de développement semblent limitées. Entre ces deux extrêmes, on relève des situations intermédiaires allant de régions comme Rhône-Alpes où la dynamique économique permet des échanges d'hommes et de services entre plusieurs villes, les grandes métropoles dont le rayon d'influence et la capacité d'animer économiquement les autres villes varient sensiblement de région à région, jusqu'au Poitou-Charentes ou la Bretagne, où les liens d'ordre économique ou social entre les villes sont pratiquement inexistantes ou bien n'opèrent qu'au niveau idéologique.

L'état de développement des forces économiques des villes et des relations existantes entre villes d'une même région présentent aussi en France de fortes disparités et l'on peut craindre que l'avenir ne les renforce.

En se référant aux analyses prospectives faites en France, le plus important n'est pas de constater que la grande majorité de la population française résidera en l'an 2000 dans des villes, mais de comprendre que, tendanciellement, seules quelques régions, pratiquement celles se situant aux frontières de l'Europe, plus Rhône-Alpes et la façade méditerranéenne, seront à même de participer à la croissance économique et d'en bénéficier et qu'elles devront affronter de graves problèmes sociaux et urbains sans alléger pour autant les difficultés des autres régions victimes d'un appauvrissement en hommes et en activités.

Dans ce contexte, l'intérêt d'une recherche sur la région urbaine serait d'abord de proposer une réflexion globale et systématique sur l'ensemble des mécanismes qui se trouvent à la base des évolutions disparates que suivent les villes et des ensembles de villes au niveau des diverses régions françaises. Ceci permettrait par exemple de comprendre :

- l'évolution différente et différenciée des villes selon leur mode d'articulation avec des espaces économiquement avancés, par rapport auxquels chaque ville grande, petite ou moyenne occupe une place et joue des rôles à son avantage ou à son détriment,

- les solidarités ou les désolidarités qui se créent ou peuvent se créer entre villes d'une même région ou de régions différentes sur les plans économique, idéologique, politique et social,
- le fondement et la nature des divers types de « régions de villes » existants ou susceptibles d'apparaître...

c) Dans cette perspective, il convient de revenir pour y insister à la situation structurelle née du centralisme politique et économique français. Celle-ci pose dans un sens particulier le problème de l'opportunité du concept de région urbaine et de la recherche à son sujet. La région urbaine, nous l'avons vu, constitue un système d'organisation des villes, de leur environnement et d'autres espaces relevant en grande partie de l'ordre économique. Or dans l'état actuel de nos connaissances ce système semble tendre à lui subordonner d'autres systèmes constitués par des villes isolées ou par un ensemble de villes avec leurs environnements agricoles et ruraux. Autrement dit, le développement des régions urbaines s'accompagne apparemment d'échanges inégaux avec d'autres régions : le cas de la région Nord de l'Italie est de ce point de vue particulièrement exemplaire.

La France connaît déjà ce type de rapports déséquilibrés entre les régions en raison du poids de Paris. Dans ces conditions, une recherche sur la région urbaine trouve une justification non négligeable dans la nécessité de connaître les processus par lesquels d'autres régions sont susceptibles de se développer progressivement en contrepoids à la capitale nationale et à sa région sans pour autant mettre en cause son avantage économique prépondérant.

Le concept de région urbaine dans le cas français

Dans le contexte français, l'intérêt pour la région urbaine peut donc recouper plusieurs perspectives et couvrir ainsi l'ensemble du phénomène urbain.

Le point de départ commun est de considérer le concept de région urbaine comme l'expression marquante de processus complexes d'organisation du système socio-économique et urbain (1). La région urbaine apparaît alors comme un champ privilégié pour l'analyse des mécanismes économiques, sociaux, idéologiques et politiques qui sont à la base des processus d'organisation des villes et de leurs réseaux dans des espaces tendant à dépasser les limites traditionnelles des agglomérations.

L'étude de ces processus et mécanismes en France est essentielle pour nous permettre d'analyser non seulement les amorces de région urbaine d'ores et déjà existantes dans notre pays mais aussi pour saisir l'évolution urbaine et régionale de l'ensemble du territoire en prenant en compte ses spécificités soit pour chercher à les réduire ou au contraire en tirer parti.

En effet, il serait hâtif, nous l'avons déjà dit, de considérer les phénomènes de « densité » de tous ordres propres aux régions européennes économiquement puissantes comme étant des caractéristiques essentielles de la région urbaine. S'il en était ainsi toute tentative d'extrapolation des mécanismes de région urbaine aux régions française semblerait d'une portée limitée dans la mesure où, sauf quelques grandes agglomérations et le cas de la région parisienne, la France est un pays de faible densité et disposant de vastes espaces disponibles. Plus que la densité ce sont les mécanismes qui la sous-tendent qui comptent le plus dans une telle recherche.

Dès lors, et dans la mesure où il nous intéresse en tout premier lieu d'analyser et comprendre les ressorts essentiels de la formation et du fonctionnement de la région urbaine pour mieux analyser les processus de changement et les modes d'organisation des villes et des ensembles de villes de n'importe quelle région française, l'aspect spatial n'est pas indispensable, dans une première approche.

(1) Ce qui est moins évident pour l'organisation du pouvoir et des institutions politiques.

Cette perspective (en fonction de laquelle on pourrait préférer parler de « régions de villes ») rend non moins intéressante une recherche autour du thème « région urbaine » pour les régions et leurs villes moins directement placées sous l'influence des forces agissantes au niveau du Marché Commun. En considérant d'un certain point de vue l'organisation de l'espace comme une résultante et non pas comme une entrée de systèmes urbains complexes, il deviendrait possible de privilégier la recherche des fondements socio-économiques et politiques de l'organisation de telles « régions périphériques ».

Pour nous résumer, si la dynamique et l'organisation des régions, « urbaines » ou non, sont inégalement mais fortement tributaires de la présence et de l'action des forces économiques (et non pas seulement de l'industrie) et de leurs exigences, et si nous admettons l'hypothèse d'une croissance continue des forces de production, on ne voit pas comment la recherche urbaine pourra éviter d'affronter en France un jour ou l'autre les thèmes suivants :

1) Compréhension et explication des **mécanismes économiques** (différenciés d'un espace à un autre au niveau des villes) qui **passent par les liens qui s'établissent entre régions à développement économique inégal**. C'est-à-dire, recherche de certains phénomènes urbains dans des éléments extérieurs aux agglomérations et non plus dans les seules structures intra-urbaines.

2) En tenant compte de ce qui précède, explication **des différences culturelles, idéologiques et politiques** (donc des valeurs, des modes et des cadres de vie) existantes entre villes ou entre des ensembles de villes situées dans un environnement économique régional déterminé, différences nées du passé et auxquelles s'ajoutent celles qui naissent par réaction à des phénomènes sociétaux.

3) Sans oublier les changements qui se traduisent dans la région sous l'influence de ce qui se passe sur le plan européen, analyse **des processus d'évolution urbaine qui s'accomplissent** de façon spécifique dans une ville ou un ensemble de villes **en raison des caractères particuliers du système social français** (centralisme, valeurs urbaines différentes de celles du système économique industriel dominant, etc.).

Notons enfin que l'approche des phénomènes urbains par la recherche portant sur la région urbaine permet d'intégrer des analyses qui jusqu'à présent ont eu tendance à rester séparées :

— analyses portant sur les villes sans y intégrer leurs relations avec l'environnement régional, avec d'autres villes de la région ou avec d'autres régions ;

— analyses portant sur les phénomènes d'immigration, d'émigration, de mobilité du travail et de résidence, de structure sociale, de changements d'ordre idéologique et institutionnel, sans recherche sur les mécanismes explicatifs liés aux structures et aux mécanismes régissant d'autres espaces plus vastes (région, nation) ;

— analyses portant sur le changement urbain, sans recherche des relations existant entre les mécanismes généraux de la société française, compte tenu de son intégration dans des ensembles sociétaux plus larges ;

— analyses statiques et analyses dynamiques de divers phénomènes urbains sans interrogation sur le sens et la signification de l'évolution en cours ;

— analyses des diverses instances du pouvoir urbain sans prise en compte du contexte économique, quelle qu'en soit la dimension locale, régionale, nationale ou internationale ;

— plus généralement, toute recherche dissociant dans son objet les problèmes sociaux, économiques, politiques et idéologiques dont l'imbrication est pourtant essentielle à la compréhension de la plupart des phénomènes urbains.

L'intégration de ces analyses devrait nous permettre d'atteindre progressivement des niveaux d'explication plus complexes et une plus grande maîtrise de l'ensemble du développement urbain.

4.2. OBJET ET MÉTHODE DE LA RECHERCHE PROPOSÉE, PROGRAMME DE TRAVAIL

4.2.1. Objet et méthode

Les équipes du CERAU et de l'OTAM ont abordé leurs recherches sur les régions urbaines avec des méthodes de travail et une expérience propres dues à leurs travaux antérieurs :

— l'équipe du CERAU a effectué des travaux sur la planification urbaine et des recherches sur les comportements en matière de transport, d'habitat, d'activités, de fréquentation des centres urbains et sur les stratégies du développement urbain,

— l'équipe de l'OTAM a procédé à des analyses prospectives qui ont permis de mieux saisir, en associant l'analyse de système et l'analyse historique, les mécanismes de fonctionnement de « sociétés » (« société urbaine », « société industrielle », etc.) et leurs processus d'évolution. Ces analyses ont porté sur la France, Paris, les villes moyennes, ainsi que sur des régions (Rhône-Alpes, l'Aquitaine...) ou des villes (Pau, Angers, Poitiers...).

L'ampleur et la complexité de cette nouvelle réalité à la fois spatiale et sociale que sont les « régions urbaines » nous semblent justifier un programme de recherches globales, coordonnées et suivies dans le temps, réalisées par une équipe commune où chaque participant accepterait d'apporter ce qui a été acquis dans le cadre des travaux antérieurs des deux bureaux d'étude et de continuer la recherche selon un projet commun.

L'objectif que nous visons ainsi est de cerner le contenu d'une forme spatiale particulière que pourrait être la « région urbaine », d'analyser en quoi elle traduirait l'état de la société où elle apparaîtrait — en se situant dans le contexte de la France — et d'étudier comment, c'est-à-dire par quelle évolution elle pourrait naître et se développer.

C'est donc une recherche qui va s'appuyer essentiellement, au plan méthodologique, sur l'analyse de système et l'analyse historique.

Elle se décompose en trois phases principales qui devraient s'échelonner sur les trois ans à venir.

— La Phase 1 comprendrait la construction et le test d'un système théorique « Région Urbaine » Français S(RU)F.

— La Phase 2 serait axée sur l'élaboration des « bases » régionales françaises susceptibles de devenir « régions urbaines » et sur les « cheminements » entre ces bases et le système théorique.

— La Phase 3 représenterait alors une phase de réflexion sur les problèmes liés à la mise en œuvre de nouvelles formes de développement de l'urbanisation découlant de ces cheminements.

La présentation de ce programme de travail est précédée d'un rappel des résultats obtenus par chacune des équipes au cours de l'étape antérieure de leur recherche sur les régions urbaines.

4.2.2. Résultats des travaux antérieurs

Dans la première partie de ce texte, nous avons insisté sur une convergence des deux approches. Il s'agit ici de décrire rapidement les résultats des recherches préliminaires qui seront utilisés dans le programme de recherches proposé.

*** Les travaux du CERAU : Problématique : La région urbaine comme concept d'aménagement et les contradictions du système.**

Le CERAU s'est efforcé de donner un contenu au concept de région urbaine en analysant les tensions et les contradictions auxquelles il était censé répondre : besoin quantitatif d'espace et nécessité de pouvoir s'approprier psychologiquement cet espace sur le plan individuel, ou sur le plan collectif, niveau de vie et cadre de vie...

En général, pour résoudre ces tensions, les aménageurs ont adopté des solutions spatiales : accroissement des communications, aménagement urbain, création de complexes permettant de retrouver l'unité des composantes, création de nouvelles unités de base.

Après avoir précisé le concept et analysé sa pertinence, il était important de s'interroger également sur les possibilités de réalisation de la région urbaine et même de se poser la question de savoir si les tensions pouvaient trouver des modalités de résolution dans un cadre différent et à d'autres niveaux que celui de la région urbaine.

De sorte qu'en partant d'une conception essentiellement et uniquement spatiale de la région urbaine, le CERAU a été conduit à une conception plus globale de l'aménagement, conception prenant en compte la société dans son ensemble.

On retrouve ici la démarche des graphes de pertinence qui, dans ce cas particulier, permet d'explorer, de proche en proche, les problèmes d'aménagement et les réponses que la société globale ou des groupes particuliers peuvent leur apporter.

Le CERAU a donc abouti, au cours de cette phase de travail, à l'analyse des problèmes nouveaux que pose aux aménageurs un développement urbain rapide et anarchique et à l'exposé de solutions possibles.

*** Les travaux de l'OTAM : Construction d'un référentiel : le système « région urbaine » théorique.**

L'OTAM s'était orienté vers la construction d'un « système région urbaine » composé de trois sous-systèmes (les sous-systèmes économique, socio-politique et urbain), dont il a défini l'architecture.

Ce système découlait d'une réflexion théorique appuyée sur l'analyse de zones spatiales qui semblaient posséder des caractéristiques de régions urbaines. Cependant, l'étude concrète sur le terrain n'a pas été complètement approfondie. La poursuite de ce travail sera l'objet de la première étape du programme de recherche.

Ce système est purement théorique et cela a son importance pour la suite des travaux. Il est théorique puisque :

- même s'il tient compte de l'étude concrète de zones spatiales, il a été essentiellement construit à l'aide d'analyses théoriques dont l'objet était de dégager les composantes fondamentales d'une organisation économique, sociale et spatiale correspondant à une « région urbaine » et d'étudier leurs relations.
- l'analyse a été menée indépendamment de tout cadre temporel : aucun horizon de temps n'a été associé aux composantes du système ; si certaines d'entre elles constituent dès maintenant des caractéristiques de certaines zones

spatiales étudiées, d'autres ont été retenues comme pouvant résulter d'une dynamique des systèmes économiques, politiques, sociaux, urbains, porteurs de l'idée de « région urbaine » à un horizon qui n'a pas été fixé.

● l'analyse dont il est issu s'appuie sur la connaissance de zones spatiales différentes et sur celles de la dynamique globale du système de production industriel en pays capitaliste ; il n'est donc pas contingent à un espace déterminé.

En l'état, il n'est naturellement pas conçu comme un objectif, souhaitable ou non, pour la société française : en premier lieu parce qu'il n'est pas adapté au cadre français et à ses caractères spécifiques ; en second lieu parce que nul ne peut dire encore si la mise en œuvre et l'organisation de « régions urbaines » en France permettront de résoudre les tensions inhérentes au développement urbain. C'est précisément l'objet de la phase 2 du programme de recherche que d'apporter des réponses et des éléments de réflexions sur ces sujets.

4.2.3. Le programme de recherche

Il nous paraît présentement difficile de détailler l'ensemble de ce programme de recherche dont la durée sera approximativement de trois ans.

Nous mettons donc essentiellement l'accent sur la présentation de la première phase tout en donnant néanmoins la démarche globale dans laquelle elle s'insérera.

Cette phase constitue d'ailleurs la majeure partie de ce travail puisque nous en estimons la durée à deux ans.

Elle se compose elle-même de trois étapes.

Nous avons volontairement, étant donné la complexité du sujet, limité notre réponse à la première de ces étapes qui devrait être réalisée en 6 mois.

Mais c'est bien la réalisation de l'ensemble du programme dans lequel s'insère cette étape qui est notre objectif. Les étapes et phases suivantes seraient effectuées ultérieurement.

Phase 1 - Construction et test du système théorique français S(RU)F

Cette phase nécessite d'une part l'approfondissement de l'analyse — déjà partiellement réalisée — d'une « système théorique hypothétique Région Urbaine », d'autre part la recherche des formes spécifiques que revêtirait ce système dans le cadre français compte tenu des mécanismes de la société française et de ses divergences par rapport aux autres sociétés.

C'est donc essentiellement l'analyse de système qui sera l'outil méthodologique utilisé.

Cela signifie que vont alterner, dans les trois étapes qui constituent cette phase, travaux d'analyses concrètes sur des terrains d'études et travaux de conceptualisation.

*** Etape a - Elaboration du « système théorique région urbaine » S (RU)**

Le système théorique S (RU) provisoire que nous avons déjà établi a déjà été confronté dans l'étude de cas précis ; cette confrontation a été partiellement effectuée sur deux zones : la région Milan-Turin et celle du Bade-Wurtemberg.

Elle a permis de préciser l'analyse théorique et de l'enrichir en révélant de nouvelles relations et en fournissant des éléments d'analyse sur les liaisons entre le « système région urbaine » et son environnement.

Elle a en outre montré l'intérêt et la nécessité de telles confrontations pour mieux dégager les liaisons entre le système et son environnement et analyser plus précisément les tensions internes du système.

Néanmoins, il ne s'agissait là que d'une enquête sommaire. Son but était davantage de tester les premiers résultats obtenus que de servir de base à une nouvelle conceptualisation plus élaborée.

Il nous paraît donc nécessaire de reprendre en première étape l'étude concrète de quelques zones présentant des caractéristiques de région urbaine telle que nous l'avons définie dans nos travaux antérieurs.

Cette étude de terrain qui doit donc servir de support à une nouvelle analyse conceptuelle (d'où pourront éventuellement ressortir de nouvelles composantes du système) sera menée en fonction d'un double objet : le premier est d'analyser les tensions internes du système S (RU) ; le second, de mettre en évidence les liaisons entre système S (RU) et son environnement ainsi que les tensions susceptibles d'intervenir sur ce plan dans l'évolution du système.

En fait, ces deux axes de recherche ne peuvent être dissociés : la région urbaine n'a de consistance propre qu'en fonction des relations qu'elle entretient avec son environnement et les tensions internes qui la traversent sont en grande partie l'expression à un moment donné de ces relations.

Cependant, si l'on se réfère toujours aux conclusions de nos premiers travaux, on peut penser que l'analyse des liaisons entre la région urbaine et son environnement nous amènera surtout à privilégier un approfondissement du contenu des deux sous-systèmes économique et socio-politique que nous avons délimités. Par contre, l'analyse des tensions internes devrait nous conduire à reprendre de façon plus systématique l'étude du sous-système urbain.

Il ne s'agit là que d'articulations privilégiées. Mais comme on le verra plus loin, les indications à ce propos seront précieuses pour le choix des terrains et des axes d'investigation sur ces terrains.

Très schématiquement en effet, en mettant l'accent sur les mécanismes de croissance des forces économiques en région urbaine, l'analyse du sous-système économique fait ressortir comment ceux-ci s'appuient notamment sur l'inégalité des échanges entre la région urbaine et son environnement proche ou lointain. En contrepartie, l'analyse du système socio-politique met en avant la façon dont jouent certains mécanismes de régulations interrégionales (immigration, transferts sociaux...). Par ailleurs, dans la mesure où le sous-système urbain nous est apparu à la fois comme l'expression spatiale des deux autres sous-systèmes et le principal régulateur de l'ensemble de la région urbaine, il en ressort très sommairement que c'est en s'inscrivant dans l'espace que se font et se défont les articulations essentielles du système région urbaine et que se manifestent ses principales tensions internes.

Ce sont ces hypothèses que nous nous proposons de vérifier lors de l'analyse de terrain. Pour ce faire, nous allons être amenés à étudier dans les zones d'études, entre autres points :

— au niveau des tensions internes du système S (RU) : les mécanismes de répartition des activités, de la stratification sociale, des mobilités de tous ordres... leur impact sur les formations urbaines antérieures, sur l'apparition de nouvelles formes urbaines...

— au niveau des liaisons entre le système S (RU) et son environnement :

• les mécanismes de relations de type « centre-périphérie » appliqués aux liaisons « région urbaine - environnement »...

• les mécanismes de régulation interrégionale dans un cadre national donné, le contenu du rôle de l'Etat, les fonctions de régulation du « politique »...

Ces axes de recherche nous permettront de définir les zones les plus pertinentes à étudier en respectant le principe de retenir comme zones d'étude des régions à caractéristiques différentes et complémentaires entre elles : par exemple, régions d'industrie de base en cours de reconversion, régions dominées par une métropole étendant une influence assez directe sur des espaces plus vastes, régions polynucléaires...

Nous nous contenterons d'étudier les pays développés de type capitaliste bien qu'il puisse apparaître intéressant, et pertinent, d'étendre cette recherche à l'analyse de certains pays de type socialiste.

Ces zones seront en principe européennes et dans cette étape n'incluront pas de régions françaises sauf s'il devait apparaître que l'une de ces zones présente dès maintenant des caractéristiques pertinentes à ce niveau théorique de l'analyse (celle de l'élaboration d'un système théorique de la région urbaine et non de l'élaboration d'un système théorique région urbaine français).

*** Etape b - Les matériaux d'élaboration de S (RU) F, « système théorique région urbaine français ».**

Après avoir établi et testé un « système théorique région urbaine », il s'agira de construire un « système S (RU) F » adapté aux spécificités françaises. Cet objectif serait atteint au terme de l'étape C. Pour y parvenir, il nous faudra auparavant — et c'est plus précisément l'objet de l'étape b — mettre en place les matériaux de l'analyse. Cette étape b comprendra deux grands axes de recherche :

En premier lieu nous procéderons à une **analyse comparative** du système français et des autres systèmes étudiés.

Nous utiliserons à cette fin les résultats obtenus dans l'étape afin de définir les divergences ou similitudes entre la société française et les divers pays étudiés et, à un degré plus fin, entre zones françaises et régions urbaines européennes.

Cette analyse comprendra donc une phase « terrain » dont les objectifs seront les mêmes que ceux indiqués précédemment centrés cette fois-ci sur l'étude de l'espace français.

Simultanément, on procédera à une étude comparative des zones afin de préciser les écarts entre chacune et le « système S (RU) » et mettre ainsi en évidence les zones françaises susceptibles de devenir à terme « régions urbaines » dans ce système.

En deuxième lieu on précisera **les mécanismes de fonctionnement de la société françaises actuelle.**

Cette analyse a déjà été partiellement effectuée dans le scénario tendanciel de la France en l'an 2000.

Il faut la poursuivre sur certains points relativement peu étudiés et essentiels pour l'étude des « régions urbaines » : les circuits financiers, la mobilité, le marché du travail, etc. Il faut également approfondir la recherche au niveau des relations interrégionales, du rôle de régulation du politique, du contenu du rôle de l'Etat. Là aussi l'étude concrète des zones servira de base à une analyse théorique.

*** Etape c - La construction du système S (RU) F, « système théorique région urbaine français ».**

Les matériaux dégagés au cours de l'étape précédente devraient conduire à mettre en évidence les caractéristiques françaises incompatibles avec le système théorique S (RU) initialement construit.

Il faudra en modifier certaines composantes pour tenir compte des spécificités de la société française. On sera donc amené à faire une seconde analyse de système qui permettra tout à la fois de définir le « système région urbaine »

susceptible d'être une forme socio-économique spatiale en France à un horizon plus ou moins éloigné et de saisir les relations fondamentales que devrait entretenir un tel système S (RU) F avec les autres régions urbaines étudiées.

On étudiera par conséquent dans cette étape :

- les composantes spécifiques du S (RU) F,
- les tensions internes au S (RU) F,
- les liaisons entre le S (RU) F et son environnement tant français qu'étranger.

Cette analyse, complétée par l'étude des composantes qui pourraient par leur présence ou leur absence définir divers types de S (RU) F, permettra de mettre en évidence dans un deuxième temps les zones françaises susceptibles d'évoluer vers des « régions urbaines » incluses dans un tel système. On utilisera pour ce faire une confrontation des résultats des étapes b et c.

Phase 2 - Elaboration des « bases régionales » et cheminements

La phase d'étude précédente aura permis de repérer les zones françaises dont l'évolution pourrait entraîner la formation de « régions urbaines ».

Que la nature de cette évolution soit tendancielle ou normative, celle-ci ne sera possible que si les processus qui la portent sont induits — ou pour le moins cohérents — avec les mécanismes de fonctionnement de la zone, c'est-à-dire l'ensemble de ses caractéristiques spécifiques, leurs relations réciproques et les liaisons qu'elle entretient avec l'extérieur.

Par conséquent, toutes les zones ne sont pas susceptibles de se transformer en région urbaine.

Parmi celles que l'on aura distinguées, on en retiendra certaines particulièrement pertinentes. Ce choix dépendra des caractéristiques de zones, de la nature présumée de l'évolution qui devrait avoir lieu pour transformer ces zones en « régions urbaines », de leur complémentarité éventuelle ; on peut penser en effet qu'il sera pertinent de choisir des zones assez différentes de par leurs caractéristiques et leurs liaisons avec l'environnement de façon à ce que leur étude couvre un champ d'analyse relativement large.

Supposons que trois zones soient retenues (Z 1, Z 2, Z 3).

On effectuera sur ces trois zones une analyse de système permettant d'établir les trois « bases » (B 1, B 2, B 3) en termes comparables à ceux du « système région urbaine français ». On disposera alors non seulement des trois « bases », mais aussi d'une première connaissance des écarts et problèmes à lever pour atteindre à l'horizon choisi l'objectif hypothétique précédemment déterminé, ou un système voisin.

Pour constituer les « bases » B 1, B 2, B 3, c'est-à-dire analyser les situations concrètes et en saisir les liaisons avec leur environnement, il sera utile, entre autres éléments, de prendre en considération le contexte local par l'intermédiaire de responsables locaux et régionaux.

Il s'agira alors de définir les **cheminements**, c'est-à-dire d'étudier ces types d'évolution qui feront passer chaque zone de sa situation actuelle à celle de « région urbaine ».

Le processus que l'on va décrire devra être **répété pour les trois zones**. Prenon en exemple Z 1.

Le cheminement doit saisir comment passer de la « base » B 1 à une situation voisine du « système région urbaine français », quelles politiques faire jouer, comment réaliser l'objectif à travers les tensions qui seront apparues et quelles modifications apporter à l'objectif hypothétique pour répondre aux conditions locales.

Il s'agira donc de bâtir un cheminement du temps t_0 au temps t_n en fonction de l'objectif visé.

On étudiera donc en premier lieu les politiques adaptées à la zone Z 1 pour atteindre l'objectif, les différents aspects de ces politiques, les moteurs et les agents de l'évolution dans la zone Z 1 puis on analysera l'influence de ces politiques et le jeu des « acteurs » dans la dynamique locale, et on mettra en évidence les tensions et les problèmes nécessitant l'intervention de politiques de régulation que l'on définira et que l'on injectera dans le système pour permettre son évolution. En fin de période, on évaluera les écarts entre « le système région urbaine français » et le système obtenu localement.

Phase 3 - Réflexion sur les problèmes liés à la mise en œuvre de régions urbaines.

On précisera ultérieurement le contenu de cette phase.

En résumé on peut dire que son objet sera de voir comment, avec l'aide de personnalités responsables de l'aménagement sur le plan local ou sur le plan national, mettre en œuvre dans les zones Z 1, Z 2, Z 3, etc. ou dans celles de ces zones où l'objectif « région urbaine » apparaît plausible, les nouvelles formes de développement de l'urbanisation dégagées précédemment.

Projet II

Fiche résumé de déclaration d'intention

1. Référence au Rapport d'Orientation

Sous-Programme II : Techniques de la planification urbaine. Les régions de ville.

2. Equipe

Bureau d'Etudes et de Réalisations Urbaines (BERU), 10, rue Louis-Vicat, Paris 15^e - Tél. 828.53.69.

3. Responsable Scientifique

Jean-Louis Destandau - Directeur d'Etudes au BERU - Economiste.

4. Titre de la Recherche

La région de ville, solution d'organisation régionale face à la transformation du phénomène urbain.

5. Objet précis

A partir de l'étude du mode de distribution de sept prestations tertiaires : distribution de crédit, collecte de l'épargne, soins, enseignement-formation, transport, postes, télécommunications ;

à trois catégories d'utilisateurs : ménages, entreprises, Pouvoirs Publics ;

au sein de six ensembles régionaux en France : Nord, Loire-Moyenne, Bas-Languedoc, l'Ouest et Bretagne, Midi-Pyrénées ;

déterminer les formes d'organisation urbaine qui, du double point de vue du service rendu et de la possibilité de mise en œuvre, se révèlent les plus efficaces.

L'examen parallèle de deux exemples étrangers (Nord-Est anglais, Région Rhin-Main) ouvrira et dynamisera la démarche.

Le recours à des techniques de fabrication d'hypothèses au sein de Groupe de Travail rassemblant les usagers (ménages, entreprises, Pouvoirs Publics) permettra de donner à la recherche un caractère opérationnel.

6. Références de l'équipe

Recherche pour la DGRST, en 1971, sur les « effets de Synergie » ; Etude du développement industriel dans l'Est Algérien et possibilités d'aménagement régional et urbain (pour le Secrétariat au Plan Algérien - 1971) ; étude des conditions d'exercice des fonctions directionnelles de Nantes - St-Nazaire (pour l'OREAM - 1971) ; étude des stratégies économiques et des conditions de planification régionale en Basse-Seine (pour la MEBS - 1971) ; étude de reconversion industrielle, opportunités de développement tertiaire, changements sociaux, aménagement des espaces urbains, dans la Zone Minière du Pas-de-Calais (pour l'AAZM - 1968) ; étude d'armature urbaine Auvergne-Limousin (1965). Val de Loire, Etude de reconnaissance sur la Vallée de la Loire - DATAR-MEL 1967. — Etude du réseau des villes moyennes de la Région Midi-Pyrénées (en cours).

Déclaration d'intention relative à un programme pluri-annuel de recherches des « techniques de planification urbaine »

(les régions de ville)

1. Présentation de l'équipe

L'équipe affectée à la présente recherche appartient au Bureau d'Etudes et de Réalisations Urbaines, coopérative ouvrière de production dont les membres sont tous salariés à plein temps.

De formation universitaire (Sciences Economiques), ou issus de Grandes Ecoles, les chercheurs exercent depuis cinq ans au minimum, et dix pour certains d'entre eux, une activité de praticien de l'aménagement et de l'urbanisme.

La plupart d'entre eux ont participé aux études citées en référence.

2. Présentation des travaux antérieurs

- Recherche pour la DGRST en 1971 sur les « effets de synergie » dont la présente proposition d'étude constitue un prolongement.
- Etude sur le réseau des villes moyennes de la région Midi-Pyrénées, en cours de réalisation pour le GREMIP, analyse des services et des échanges comme facteurs de développement régional.
- Etude du développement industriel dans l'Est algérien et possibilités d'aménagement régional et urbain (pour le secrétariat du Plan Algérien 1971). Cette étude comportait notamment une recherche sur les opportunités comparées de plusieurs centres urbains au regard d'une politique d'industrialisation.

- Etude sur les conditions d'exercice des fonctions directionnelles de Nantes-Saint-Nazaire (pour l'OREAM Nantes - Saint-Nazaire 1971). Cette étude recevrait, dans six villes de l'Ouest français, la nature et la valeur (niveau d'exercice) des principales fonctions urbaines remplies par les villes. A partir de ces bilans comparés, les profils globaux de ces mêmes villes étaient établis.

- Etude des stratégies économiques et des conditions de planification régionale en Basse-Seine (pour la MEBS 1971).

- Etude de reconversion industrielle, opportunités de développement tertiaire, changements sociaux, aménagement des espaces urbains dans la zone minière du Pas-de-Calais (pour l'AAZM - 1968).

- Etude du Val de Loire 1967 (pour la DATAR et le MEL), analyse de l'organisation régionale du Val de Loire (approche économique et sociale).

- Etude d'armature urbaine Auvergne - Limousin (1965).

N.B. — Ces travaux sont disponibles auprès des organismes publics qui les ont confiés au BERU et qui en sont propriétaires.

3. Personnes qui participeraient à cette recherche

L'équipe de recherche sous la direction scientifique de J.L. Destandau comprendrait :

- Jean-Louis DESTANDAU (économiste ayant participé à la recherche confiée au BERU par la DGRST en 1971, responsable d'une recherche sur l'espace économique confiée au BERU par la DGRST en 1972), 1/4 temps,

- Jean-Pierre PORTEFAIT (économiste), 1/4 temps,

- Jean-Pierre GAUDIN (économiste), 1/4 temps,

- Jean-Paul GELLY (ingénieur),

- Jean-Jacques PIETTE (économiste).

4. Exposé du sujet

Du point de vue théorique et pratique, l'aménagement du territoire et l'urbanisme sont actuellement caractérisés par une incertitude doctrinale. A la clarté des objectifs (rééquilibrer la distribution des richesses sur le territoire, décentraliser la décision et la créativité, améliorer le cadre de vie) correspond le foisonnement des méthodes. Il est probable que tous les instruments existent (politiques des métropoles d'équilibre des villes moyennes, des villes nouvelles, des régions en déclin, des aménagements littoraux...) mais responsables et techniciens ressentent la nécessité de les replacer dans un cadre de description, de réflexion et d'action qui permettrait de mieux organiser leurs effets. Des travaux antérieurs élaborés sous la direction de la DGRST ont permis de pressentir tout l'intérêt que présente la notion de régions de ville. Il semble désormais possible de poursuivre cette recherche et de tenter sur des exemples concrets français, mais aussi étrangers, une vérification de la pertinence de tels concepts.

Il s'est opéré progressivement un changement de dimension dans le cadre d'analyse des fonctions urbaines, et ce, à mesure que les activités s'organisaient sur une plus grande échelle spatiale.

En effet, il n'est évidemment plus question de se limiter au fonctionnement économique, politique ou social, de la ville prise isolément. Mais, de surcroît, la relation classique ville-campagne (c'est-à-dire les échanges privilégiés entretenus entre un pôle urbain et l'hinterland où s'exerce son influence dominante) ne permet guère non plus de traduire la complexité de l'organisation de l'espace actuelle.

L'observation des organisations urbaines de fait, en France et à l'étranger, conduit à dégager **deux types de formes d'occupation de l'espace liées à deux schémas de répartition des fonctions urbaines, selon que l'on considère des espaces utilisés intensivement ou extensivement.**

Les espaces « extensifs », manière rapide de nommer ceux qui sont utilisés d'une façon peu dense, sont ceux qui dans le type d'organisation spatiale de la France actuelle, sont consacrés de manière dominante à l'agriculture. Même lorsque les modes de culture sont intenses, les fortes densités d'utilisation de l'espace sont rares. A l'inverse, les espaces « intensifs » sont ceux où l'agriculture a progressivement laissé la majorité des terrains aux activités industrielles, à l'urbanisation et à certaines utilisations agricoles intensives (« Agriculture de transformation selon Gottmann).

Certes, on sent immédiatement tout ce que ces définitions peuvent avoir de flou (et de relatif, par rapport aux tailles d'espaces sur lesquelles on raisonne). Néanmoins nous pensons comme beaucoup, qu'il est judicieux de ne pas rejeter a priori ces concepts à l'occasion d'une analyse régionale, dans la mesure où ils constituent une clé d'explication face aux évolutions discernables des systèmes urbains. C'est cette hypothèse d'explication dont il sera proposé de vérifier la validité dans le contexte français.

Le schéma d'explication de l'évolution des systèmes urbains régionaux qu'on peut avancer se développe sur deux plans, pour prendre en compte les tendances discernables.

Dans les espaces « extensifs », existent des semis de villes, séparées par des zones agricoles ou naturelles, issus du réseau de centres de services ruraux de l'Ancien Régime et très modérément touchées par la grande vague d'industrialisation ; ces villes sont en majorité de taille modérée et restent pour l'essentiel des centres tertiaires, à moins que des conditions exceptionnelles très favorables et très localisées ne les aient conduites à s'industrialiser. On aboutit donc dans un ensemble régional à une répartition assez lâche de fonctions à la fois nettement spécialisées et de faible ampleur. De surcroît, des compétitions souvent anciennes entre ces villes voisines ont été ravivées par la décentralisation industrielle.

Dans les espaces intensifs, se produit un phénomène parallèle d'émiettement, mais à un niveau différent. Les zones fortement urbaines et en développement accéléré connaissent un processus de saturation des espaces centraux qui conduit les prestataires de services à mener une politique d'implantations périphériques parfois très lointaines (dans laquelle priment les coûts de terrains et les facilités de circulation et stationnement). Les composants traditionnels des centres éclatent donc en sous-ensembles. Ceux-ci, même lorsqu'ils sont l'objet d'une organisation réfléchie, n'acquièrent pas la substance des centres anciens et donnent aux usagers le sentiment de vivre beaucoup plus en nébuleuse urbaine, aux dimensions parfois considérables, qu'en ville organisée.

Cette double tendance, discernable dans les deux grandes catégories d'organisations urbaines, débouche sur des insatisfactions convergentes des habitants et sur des esquisses de solutions identiques.

En effet, la « région de villes » conçue comme une distribution, dans un espace régional, de pôles d'activités et de centres de services vivants, à la fois solidaires dans leur développement et complémentaires dans leurs fonctions, est

un idéal qui se trouve à la confluence des deux types de demandes potentielles précédemment exposés. Concrètement ce schéma idéal servirait alors de guide à la fois aux politiques d'affermissement des régions de villes moyennes dans les « espaces extensifs » et à celles de créations de villes nouvelles dans les zones urbaines « intensives ».

Ces tendances à la parcellisation et à l'émiettement des organisations urbaines sont à étudier dans leurs prolongements possibles durant les décennies à venir. C'est donc à une prospective de l'établissement humain qu'il faut se livrer. Ceci signifie en particulier qu'il convient **de mesurer, plus précisément qu'il n'a été fait par le passé, les modalités détaillées d'application du schéma idéal de « région de villes » à la réalité française.** Mesurer à quelles conditions un tel système d'organisation est possible et est susceptible de fonctionner avec des effets plus favorables que néfastes, c'est déceler si ce concept a un caractère mythifiant ou non.

Il paraît donc au BERU que la crédibilité du schéma « région de villes » est liée à l'approfondissement d'une situation de tensions, présentes et potentielles : celles-ci naissent entre logiques divergentes d'organisations régionales qui procèdent de la coexistence de fonctions économiques ou de groupes sociaux différents.

L'examen des conditions à la fois de spécialisation et de fédération des pôles régionaux doit donc **être examiné du triple point de vue de leurs « utilisateurs »** (qui sont en même temps leurs animateurs) : le ménage, l'entreprise et les Pouvoirs Publics. **Ceci afin d'apprécier dans quelle mesure ils ont des pratiques divergentes ou même contradictoires de l'espace régional.**

On précisera immédiatement que le singulier ici utilisé ne doit pas conduire à une méprise : le ménage recouvre en réalité plusieurs groupes sociaux dont les différences dans ces types de consommation de l'espace régional doivent être prises en compte par l'analyse, quitte à ce que dans un second temps soit privilégié le comportement le plus porteur d'avenir. De même, il faudra prendre en compte plusieurs catégories d'entreprises et rechercher dans quelle mesure les Pouvoirs Publics ne recouvrent pas des logiques divergentes d'organisation spatiale.

Le BERU considère par ailleurs que cette recherche doit porter sur les formes d'organisation aussi bien « attardée » que « progressiste », **l'héritage historique en ce domaine éclairant largement la connaissance des marges d'évolution future.** C'est pourquoi sur le thème des « régions de villes et régions urbaines », il nous paraît qu'un axe de recherche devrait être consacré aux conditions qui ont permis jadis la naissance et l'exacerbation des rivalités entre villes et bourgeoisies voisines, ainsi qu'à celles qui en favorisent actuellement la perpétuation.

Pour évaluer les conditions actuelles et futures de divergence entre logiques d'organisations urbaines régionales (qui soient susceptibles de remettre en question le schéma de « région de villes »), le BERU propose la méthodologie suivante :

a) Définir par hypothèse des sous-groupes de comportement au sein des trois grands types d'« acteurs régionaux » en présence (usagers, entreprises, administrations) à partir d'une analyse des comportements de consommation d'espace et de types de recours à des fonctions rares.

b) Déterminer des indicateurs de prestations de services à valeur régionale et prospective.

Il serait en effet insuffisant de vouloir cerner les logiques d'organisations des trois groupes d'acteurs à partir d'une seule démarche théorique. Pour prendre la mesure précise des décalages et en dégager les significations exactes, il nous semble adapté en ce domaine de limiter l'analyse à un certain nombre de cas « sensibles » **de recours à des fonctions rares** (dans un cadre régional). Ceci conduit à une première sélection de services. Mais il convient en même temps de pouvoir rendre compte des mutations en cours et des germes de changements. Une deuxième sélection amènera alors à ne retenir que ceux ayant une

valeur prospective (eu égard à l'évolution économique et sociale). A titre d'indication (et sous réserve qu'une réflexion approfondie nous amène à des choix différents) on peut évoquer des types de prestation qui nous paraissent significatifs au plan de l'organisation urbaine régionale pour les trois grands groupes d'acteurs :

- la distribution de crédit et la collecte de l'épargne ;
- deux « services collectifs » auxquels il sera, toujours plus souvent, fait appel : les soins, et l'ensemble enseignement-formation ;
- deux éléments fondamentaux dans l'intensification des échanges au niveau régional : les transports ainsi que les postes et les télécommunications.

c) Une redéfinition, si besoin est, des sous-groupes de comportement ou des indicateurs de répartition régionale des fonctions, en tenant compte des résultats acquis dans les phases précédentes, ainsi que pour préciser certains points de l'analyse (conditions de poids démographique, animation des centres, etc.).

Ce type d'analyse pourrait porter sur des zones où, à des titres divers, les types de tensions inter-urbaines enrichissent la connaissance d'embryons de régions de villes ou de régions urbaines.

En France :

- Nord,
- Loire Moyenne,
- Bas-Languedoc,
- Ouest et Bretagne,
- Midi-Pyrénées ;

A l'étranger :

- Nord-Est anglais,
- Région Rhin-Main.

Les exemples étrangers ne seraient pas étudiés de manière aussi exhaustive. En effet, les différences institutionnelles introduisent des « biais » qui ne peuvent être « compensés ». Néanmoins, la description même succincte de systèmes d'organisation différents est un élément important pour dynamiser la réflexion ultérieure des groupes de travail appelés à se prononcer sur l'organisation future des régions de ville.

La méthode utilisée pour parvenir au résultat recherché s'articulerait autour du recours à deux instruments essentiels :

— **des enquêtes de connaissance** sur le mode et le niveau d'exercice des prestations retenues comme significatives (par questionnaire et entretien auprès des prestataires et utilisateurs de services) ;

— **des diagnostics de perspectives d'évolution** par la confection en groupe de travail avec les **agents** d'hypothèses cohérentes d'évolution des systèmes d'organisation urbaine étudiés. La mise en évidence des convergences et des oppositions entre agents de l'organisation de l'espace serait particulièrement recherchée.

Projet III

Fiche-résumé de déclaration d'intention

1) Sous-programme

« Techniques de la planification urbaine »

Régions de villes

2. Équipe de recherche sur l'aménagement régional

(Equipe de recherche en formation à l'UER « Urbanisation-Aménagement)

2, rue François-Raoult, 38 GRENOBLE - Tél. 87.80.65

3. Responsable scientifique de la recherche

Bernard POCHE

Ancien élève de l'Ecole Polytechnique

Ingénieur civil des Ponts et Chaussées

Titulaire de la maîtrise en sociologie (opt. urbanisation)

Enseignant-chercheur (à temps partiel) à partir d'octobre 1972 à l'UER « Urbanisation-Aménagement ».

4. Titre de la recherche

Système économique et sous-espaces

La pratique sociale des formes localisées du mode de production.

5. Objet de la recherche

L'analyse historique du mode de production permet de poser des relations entre son évolution et le mode de structuration de l'espace (correspondant à une unité fondamentale : formation sociale) en espaces intermédiaires.

Un élargissement des concepts de la sociologie urbaine à l'analyse de la pratique du mode de production par les groupes sociaux, ainsi qu'à l'étude de l'effet d'échelle entre les divers types d'agglomération saisis dans leur rôle au sein d'un mode de production évoluant vers des formes centralisées et fonctionnalisées, permet d'essayer de fonder une problématique d'organisation de l'espace sur une étude du fonctionnement de systèmes interurbains.

6. Références

Nombreuses recherches appliquées sur la structure économique régionale dans le cadre d'un organisme public d'aménagement (notes internes à la région Rhône-Alpes).

La production sociale d'un espace urbain, note non publiée, 59 p. (Université de Provence).

Déclaration d'intention

I) L'ÉQUIPE DE RECHERCHE

L'équipe de recherche sur l'aménagement et la planification régionale est en voie de constitution sous la responsabilité de

Bernard POCHE

Ancien élève de l'École polytechnique
Ingénieur civil des Ponts et Chaussées

Directeur d'étude à l'Organisation Régionale d'Études du Sillon Alpin
Enseignant associé à l'UER d'Urbanisation-Aménagement à partir d'octobre 1972

La recherche sera conduite dans le cadre de cette UER de l'Université des Sciences sociales de Grenoble, l'équipe étant complétée par un assistant à recruter, de formation économique ou sociologique.

L'équipe bénéficiera donc de tous les moyens organiques de l'UER, tant en ce qui concerne l'environnement de recherche que l'infrastructure technique.

II) TRAVAUX ANTÉRIEURS DU LABORATOIRE

En raison du caractère universitaire du laboratoire, les travaux antérieurs comprennent essentiellement des thèses de 3^e cycle, publiées ou en cours de publication.

Par ailleurs, sont en cours les recherches suivantes :

— « Les conditions de production de l'industrie du BTP et leur impact sur les formes de l'organisation urbaine ».

F. ASCHER, pour le compte de la DAFU.

— « Approche des mécanismes par lesquels des groupes sociaux vivent des pratiques et se représentent la ville ».

A. BRUSTON, pour le compte de la DGRST.

— « Rôle de l'État et des collectivités locales dans le fonctionnement économique des transports urbains ».

J.J. CHAPOUTOT, pour le compte du SAEI.

— En commun, avec le CERAT et l'IREP à Grenoble, recherche sur « Politiques urbaines et dynamique socio-économique de l'urbanisation ».

A. MEDAM et C. LACROIX pour le compte de la DGRST.

Les travaux effectués par le responsable scientifique l'ayant été dans le cadre d'une étude régionale de l'administration n'ont pas été publiés à ce jour. Ils consistent en notes de travail et synthèses sur la structure de l'espace économique régional (l'industrie en Savoie, le rôle de Genève sur le développement des secteurs limitrophes, le rôle des autoroutes et des places alpines, l'espace de moyenne montagne), ainsi que ses divers problèmes de stratégie d'aménagement local, et se poursuivent à ce jour.

Par ailleurs, B. POCHE a réalisé dans le cadre de l'UER de Sociologie de l'Université de Provence un travail sur la production sociale d'un espace urbain avec application à la ville neuve de Grenoble-Echirolles.

III) LE RESPONSABLE SCIENTIFIQUE

Seul le responsable scientifique est actuellement désigné (Bernard POCHE), la partie de son temps consacré effectivement à la recherche correspondrait à un mi-temps.

L'assistant à recruter travaillerait à temps plein sur le projet.

IV) LE SUJET DE LA RECHERCHE

A) Orientation problématique

Le sujet de recherche proposé se situe dans le cadre du thème « Les régions de villes », élément du sous-programme II portant sur les techniques de la planification urbaine. Ce thème porte sur la relation de la société à l'espace, et fait ressortir la mutation fondamentale du rapport à cet espace tel qu'il est appréhendé, par exemple, à travers les rôles respectifs des agglomérations urbaines et leurs relations. Le texte de départ insiste sur la mutation du rapport ville-campagne.

On peut ajouter à cet indicateur de changement un autre type de mutation : celle que l'on peut enregistrer au niveau de l'espace national dont la structuration nous apparaît passer historiquement par des phases successives :

— dans un premier temps comme constituée d'une hiérarchie pyramidale à éléments « horizontaux » homogènes avec une chronologie fonctionnelle entre les éléments d'échelle différente : c'est le réseau des villes bourgeoises, hérité de la structuration agricole mais continuant en général à fonctionner pendant la première industrialisation,

— dans un deuxième temps, caractérisé par un rapport anisotrope de plus en plus marqué en faveur de la capitale politique et de sa région où viennent se concentrer une part croissante des unités de production et surtout une part de plus en plus majoritaire des services urbains « de qualité », que ce soit au niveau socio-culturel ou au niveau des forces supérieures de la vie économique (direction des entreprises, services supérieurs),

— dans un troisième temps, qui est celui qui nous concerne, par un phénomène encore imprécis de redistribution sur l'espace de fonctions précédemment concentrées, que ce soit au niveau des établissements de production ou de fonctions de services, s'accompagnant éventuellement d'une certaine revalorisation idéologique d'un espace dégradé.

Bien entendu cette analyse rapide ne prétend pas laisser de côté des phénomènes parallèles tels que le rôle de relais de concentration joué dans le second temps par certaines villes ou régions industrielles, ni l'aspect sélectif du processus de redistribution actuellement perçu. Elle vise seulement à camper le cadre dans lequel on peut envisager d'aborder les nouvelles formes de relations entre les villes : celui d'un processus de structuration de l'espace à partir d'une évolution globale dans le mode de déploiement de la formation sociale, lui-même en relation avec le mode de la production économique, processus que nous accompagnerons de la notion de pratique de cet espace par les groupes sociaux, engagés de façon significative dans son évolution.

C'est à partir de là, semble-t-il, que l'on peut analyser, en s'appuyant sur la réalité d'exemples concrets de structuration ou plutôt de relations régionales, certains sous-ensembles localisés et tester ainsi une approche de la notion d'organisation de l'espace qui ne soit pas empirique.

Nous présenterons, donc, une démarche articulée sur trois points :

- 1 - Analyse historique du mode de production et rapport à l'espace
- 2 - Problèmes théoriques posés par l'analyse de l'espace
- 3 - Le niveau interurbain et la notion de région de villes

1) Analyse historique du mode de production et rapport à l'espace

Nous ferons au départ une hypothèse fondamentale, dont le caractère opératoire devra être affiné par la suite de l'étude. Cette hypothèse est inspirée par une première enquête sur la structuration du tissu industriel local et l'impact des établissements de production sur l'organisation de l'espace. Nous la formulerons ainsi :

La relation significative au niveau de l'articulation du système social à l'espace global est celle de la production, c'est-à-dire du processus de transformation de la matière.

C'est à travers la pratique du système de la production que se nouent les rapports sociaux qui conditionnent le fonctionnement spatialisé du système social, c'est-à-dire le fonctionnement global de l'espace tel qu'il sert de terrain de déploiement à une formation sociale particulière.

Nous aurons l'occasion de revenir dans la suite de cette note sur le caractère significatif de cette hypothèse. Utilisons-la simplement pour l'instant pour introduire une analyse théorique du mode de production et pour la mettre en parallèle avec l'articulation spatiale citée plus haut.

Nous nous inspirerons dans ce qui suit des analyses connues d'Alain Touraine pour distinguer trois stades du mode de production capitaliste :

— un stade de capitalisme archaïque, ou « capitalisme nucléaire », correspondant à l'apparition puis à la généralisation de la classe des entrepreneurs individuels ;

— un stade de première concentration, ou « capitalisme traditionnel » issu d'une première phase de concurrence, et se développant progressivement dans le cadre de cette compétition ;

— un stade de consolidation, dit capitalisme monopolistique, ou avancé, ou encore, en considération des forces productrices mises en œuvre, capitalisme technologique, correspondant à l'établissement, dans les grands secteurs de la production et sur l'aire de chaque formation sociale, à un nombre de groupes suffisamment faible pour que les mécanismes de la concurrence ne conduisent plus immédiatement à de nouvelles concentrations.

Chacun de ces stades se caractérise par l'utilisation de forces productrices caractéristiques et par l'instauration de rapports de production particuliers. Sans qu'il soit possible d'analyser en détail les aspects de chacun des stades nous pouvons avancer les points suivants :

— le MPCN vit en symbiose avec les modes précapitalistiques, en particulier avec l'économie de subsistance de type rural, de laquelle la quasi-totalité de ses salariés ne sont qu'à peine sortis. Son but premier est d'utiliser les forces de production adaptées à la desserte du marché local, et il n'intègre que très peu d'expansion concurrentielle.

— le MPCT se caractérise par une division technique du travail entre un « état-major » relativement réduit de « cadres » techniques et administratifs, assez proches de la direction, lié étroitement à la possession de l'entreprise, et fonctionnellement dédié à la préparation des décisions, et une partie « réalisation », numériquement prédominante, et chargée uniquement, sous la direction de « cadres » subalternes ou étroitement spécialisés, d'exécuter la politique définie par la direction ;

— le MPCA s'en distingue par une segmentation des fonctions beaucoup plus poussée, due à la mise en œuvre à titre de forces productives de la technologie avancée et de la recherche, de la gestion et de la planification, du « marketing » etc. Du même coup, les unités chargées de ces fonctions deviennent autonomes, cessent d'être étroitement associées à la direction, et, pour beaucoup d'entre elles, peuvent même en être physiquement éloignées. Pareillement, la facilité accrue des communications et des télécommunications rend plus facile la direction à distance des unités de production.

Cette division très schématique tend uniquement à structurer notre hypothèse dans le sens des rapports à l'espace. Il va de soi que le capitalisme monopolistique ne s'identifie pas nécessairement à l'utilisation des technologies avancées : de même, l'autonomisation des fonctions peut intervenir dans le cadre d'unités de taille moyenne. De nombreuses corrections de détail devraient être ainsi apportées à ce schéma, qui doit être, en outre, complété par la remarque suivante :

La « succession historique » qui peut être envisagée dans une analyse diachronique globale ne doit pas masquer que, à chaque instant pris en considération, coexistent des éléments appartenant aux trois stades : le caractère dominant ou plutôt « en ascension » d'un stade donné n'exclut pas que des éléments des autres stades continuent à jouer un rôle caractéristique. Il y a, à chaque instant, une pratique du mode abstrait résultant de la combinaison conjoncturelle des facteurs issus de la technologie, des structures, des facteurs spatiaux.

En particulier, le mode dominant au niveau global peut parfaitement recouvrir des situations spatialisées comportant la prédominance presque complète de modes bien plus archaïques : un exemple très classique peut en être donné par la structure de la production agricole répartie entre une industrie alimentaire presque monopolistique, certains systèmes de première transformation du type du capitalisme traditionnel voire archaïque et une production de base encore largement pré-capitalistique.

Notre hypothèse consistera à mettre en relation ces stades du mode de production avec l'analyse de l'espace global rappelée plus haut et à essayer d'établir une relation explicative entre :

— le capitalisme concurrentiel traditionnel et la destructuration de l'espace au profit d'un vaste zonage entre centres de direction très concentrés et espaces voués à de simples fonctions de production,

— le capitalisme monopolistique et technologique et le réinvestissement dans des espaces localisés, valorisés économiquement et idéologiquement, et perçus suivant des modes régionaux ou sous-régionaux.

— le capitalisme archaïque et la hiérarchie urbaine non régulière avec homologie de structure entre les niveaux.

On voit que cette hypothèse se base sur une analyse du rôle de l'espace dans le système de la production, dont nous aborderons les outils théoriques dans la deuxième partie de cette note, mais dont les racines peuvent être trouvées dans l'importance attachée au niveau de l'instance économique des phénomènes :

- de l'économie d'échelle (qui s'introduisent progressivement au cours des deux premiers stades),
- de concentration par élargissement des marchés après réduction progressive du coût relatif des transports,
- de maîtrise des technologies de la gestion, du marketing et de la planification à moyen terme, caractéristiques du troisième stade avec la généralisation de la transmission à distance des fonctions et des ordres,
- et dans l'apparition au niveau idéologique de systèmes de valeurs liées à la pratique de l'espace par les groupes sociaux au niveau urbain mais surtout régional, l'espace devenant le symbole du mode de vie, voire de la réussite économique et de l'épanouissement de l'individu : revalorisation de la ville moyenne ou de certaines zones géographiques « privilégiées » dans le troisième stade, avec apparition de mythes spatiaux tels ceux de Grenoble et d'Aix-en-Provence, pour ne citer que les plus connus.

Cette approche nous paraît permettre de poser les problèmes fondamentaux liés à l'organisation de l'espace. Nous verrons dans la troisième partie de façon plus détaillée pourquoi ils nous paraissent devoir être posés au niveau interurbain ou « régional ».

Mais auparavant il nous paraît nécessaire de dépasser cette approche empirique et d'examiner quels outils théoriques seraient nécessaires et quels sont les problèmes épistémologiques et méthodologiques que l'on risque de rencontrer.

2) Problèmes théoriques posés par l'analyse de l'espace

Nous pourrions nous appuyer sur des formes d'analyse de l'espace qui sont de deux types : celles de l'économie spatiale et de la géographie régionale, celles de la sociologie urbaine.

L'intérêt de la géographie régionale est bien entendu de mettre en relief la notion de contiguïté, de sous-ensemble, et de chercher ensuite la batterie de critères aptes à justifier la valeur explicative de ce sous-ensemble. Mais la relation de proximité est, qu'on le veuille ou non, héritée de modes de production et d'échange dans lesquels le transport, son coût et la complexité qu'il introduisait (de la marchandise ou de la fonction) était un facteur fondamental. Elle est donc peu apte à rendre compte de processus basés sur la réduction, parfois radicale, du rôle de ce facteur, et encore moins de la superposition de modes de production attribuant des rôles très inégaux aux sujétions de la distance (certains holdings à stratégie européenne, voire mondiale, s'organisant sur des milliers de kilomètres). Les tentatives d'économie spatiale, illustrées jusqu'à une date récente par des modèles économétriques de type dit « gravitaire », tombaient dans la même difficulté.

La notion d'espace économique, introduite par Perroux et Boudeville utilise le terme espace, ainsi que cela a été remarqué, dans son sens mathématique de système de relations : elle ne propose pas d'interprétation évidente du rapport de l'espace géographique (du spatial) aux relations interindustrielles.

Par ailleurs, la géographie comme l'économie visent à poser des cadres. Elles n'envisagent pas communément le mode de fonctionnement du système social et la pratique qui est faite de ces données. La vue qui est offerte est une vue statique et, en tout cas, dans la lente évolution qui y opère, seule joue la logique de fonctions ou d'indicateurs, opérateurs abstraits de la « vie économique ».

La thèse selon laquelle le mode de production serait structurant des rapports sociaux, articulant la société en groupes situés dans des relations de divers ordres (en particulier de concurrence ou de conflit) ne peut apparaître. Il est important de noter ceci, non pour faire grief au géographe d'ignorer le « social », mais pour remarquer que les concepts utilisés forment un système clos dans lequel la structure sociale n'apparaît que comme une coloration psychologique ou culturelle, et en aucune manière comme une source de concepts.

Or, nous avons vu que l'utilisation de l'espace qui était actuellement faite pouvait être rapprochée de la structuration de la société par le mode de production, partie intégrante de l'évolution entre les trois stades cités.

D'autre part, revenons sur le caractère de représentation nettement idéologique que revêt la description de certains espaces (la ville oppressante, la ville moyenne paisible, la nature éternelle).

Nous sommes contraints d'effectuer, par rapport à la géographie et à l'économie, un dépassement de nature épistémologique, pour passer de concepts fonctionnalistes et descriptifs à un ricochet entre le cadre et la pratique de ce cadre, entre les forces de production et les rapports sociaux entre les groupes parties prenantes : entrepreneurs, techniciens, classes salariées, travailleurs indépendants.

Il est donc bien clair que c'est à un recodage du fonctionnement économique que conduit ce mode de pensée. Mais est-ce à dire que la sociologie urbaine, par exemple, puisse, dans l'état actuel de son élaboration, apporter un outil sûr ? Nous ne le pensons pas. bien que la problématique ait été souvent abordée, en particulier par des chercheurs tels que Manuel Castells. Mais nous avons essentiellement dans cette direction, ainsi d'ailleurs que dans celle de Henri LEFEBVRE, une analyse du phénomène urbain, et Castells dit lui-même (1) :

« l' "urbain"... semble connoter directement les processus relatifs à la force de travail autrement que dans son application directe au procès de production... L'espace urbain devient ainsi l'espace défini par une certaine partie de la force de travail, délimitée, à la fois par un marché d'emploi, et pour une unité (relative) de sa quotidienneté ».

Si nous citons ce texte, en apparence disjoint de notre problématique, c'est pour montrer le vide qui demeure au niveau du procès de production lui-même (l'auteur, quelques lignes plus haut prend bien acte de ce que la « spécificité des éléments moyens de production » renverrait à « ce que l'on a appelé les problèmes régionaux », mais en termes trop succincts pour que l'on ne soit tenté d'y voir seulement une ouverture vers une question non résolue).

Tant l'analyse d'inspiration marxiste que la sociologie de type décisionnel, dont la première inspiration vient de la sociologie américaine, ont insisté sur le phénomène du milieu urbain conçu davantage comme le support du phénomène de la consommation.

Nous ferons deux remarques à ce sujet.

— La première c'est que cette importance attachée à la structuration par la concentration urbaine du phénomène de la consommation (« consommation planifiée » de Lefebvre, reproduction de la force de travail, dans le vocabulaire marxiste) aboutit à considérer la ville comme un réseau de fonctions ou de pratiques centrées autour de ce phénomène (socio-culturel, éducation, logement, avec les ségrégations diverses que ces processus entraînent) sans référer à la structuration de la production et au rôle significatif, dans l'espace de la pratique de son système [les études américaines sur les groupes socio-professionnels tels les « white collars » insistent en effet davantage sur leur rôle en tant qu'agents internes de l'entreprise (c'est tout le domaine dit de la sociologie du travail) ou sur leur comportement relativement aux différents modes de comportements urbains (l'habitat, le comportement social...) qui pour nous sont des phénomènes de consommation].

On voit que des phénomènes aussi importants que le rapport des entrepreneurs locaux avec les groupes dominants au niveau national, le rôle des divers groupes sociaux de salariés dans le fonctionnement localisé des entreprises, le rapport à la recherche, sont peu abordés.

(1) Dans « La Question Urbaine », Paris, Ed. Maspero, 1972.

Nous citerons néanmoins l'étude de Touraine, Zygel, Ahtik et Castells sur les localisations industrielles en région parisienne, comme des rares exemples de type de démarche allant dans le sens envisagé.

— La seconde remarque est que, en prenant pour sujet la ville, les sociologues urbains ont négligé un double problème, qui est d'une part le rapport entre ville et reste de l'espace (qu'il ne saurait être question d'abandonner à une problématique sociologie rurale) et de l'autre la signification sociologique fondamentale de l'effet d'échelle. Il n'y aurait pas, dans notre système d'hypothèse, en effet, une ville mais un système d'hypothèse de localisations « urbaines » dont la taille et la place par rapport à un système plus ou moins centralisé sont des constituants dominants selon le stade du mode de production auquel on se réfère.

La « ville moyenne », la « métropole d'équilibre », la ville capitale de l'état centralisé jouent dans notre théorie et par rapport au mode de production des rôles significativement différents qui viennent jouer en repoussoir avec le milieu urbain : rapport de mécanisme de consommation ; mais il suffit d'interpréter ce dernier comme processus de conservation et de renouvellement du système de la production pour retrouver l'unité du processus (1).

Nous pensons donc que le problème posé introduit à une double démarche :

— considérer l'espace comme structuré par le mode de production

— considérer les agglomérations urbaines, d'abord comme des éléments dans cette structuration, à leur place et avec leur échelle caractéristique, la place étant une combinaison du rôle et de la conjoncture héritée des événements antérieurs.

C'est seulement en produisant cette théorie intermédiaire, dont nous ne sous-estimons pas la difficulté, que l'on peut, semble-t-il, aborder une analyse de l'organisation régionale qui ne soit ni une théorie sur la ville en soi, ni un découpage artificiel d'une théorie de nature macro-économique.

3) Le niveau interurbain et la notion de région de ville

Nous avons insisté, dans le préambule de cette note, sur le phénomène de redéploiement de certains aspects du mode de production, sur le réinvestissement de l'espace (2). Rien dans cette analyse générale, ne suppose que certains niveaux spatiaux soient particulièrement privilégiés. Néanmoins il semble bien que le problème dépasse, à la fois dans la réalité empirique et l'analyse théorique, la notion d'un « semis de points » en relation avec l'appareil centralisé.

Une raison du moins doit en être cherchée dans l'empilement déjà signalé des divers stades du mode de production. Loin de se comporter comme de purs archaïsmes, certaines formes du capitalisme nucléaire à l'échelle locale s'imbriquent étroitement, malgré un lent processus de régression, aux stades ultérieurs, et leur échelle est régionale dans le cas de beaucoup de fournisseurs, sous-traitants, établissements de service.

Une deuxième raison nous paraît tenir à la pratique du système par les groupes sociaux, pour lesquels l'échelle locale joue un rôle, peu éclairci certes, mais réel. (Là encore nous retrouvons le problème évoqué dans la seconde partie, de découpages significatifs de phénomènes fondés théoriquement à l'échelle de la formation sociale : si on ne veut pas retomber dans certaines déviations dues à l'utilisation idéologique de la notion de « société locale », quelle est la valeur théorique de ces segmentations ?).

(1) Faute de quoi, on en arriverait à typer la fonction emploi comme une fonction urbaine parmi d'autres ; certains aménageurs ne sont pas loin, hélas, de ce point de vue.

(2) Nous ne préjugeons en rien la valeur qualitative de ce déploiement mais nous croyons nécessaire de lui accorder une certaine importance heuristique dont il sera nécessaire d'examiner la part qui revient au fonctionnement de l'instance idéologique.

Or, au niveau des forces productives, la pratique du système ne peut pas se limiter au niveau urbain (formation professionnelle, enseignement supérieur, etc.).

Cette analyse ne nous paraît pas suffisante pour fonder la notion de région de ville. Elle permet néanmoins de considérer que l'organisation de l'espace, si elle vise à s'appuyer, pour être efficace, sur l'étude de fonctionnement localisé du système social, peut s'appuyer sur un découpage de l'espace dépassant le niveau de l'urbain.

Ce n'est qu'à travers l'examen détaillé d'un de ces sous-ensembles que la recherche peut avancer, par une lecture, ordonnée suivant le type d'analyse dont nous avons essayé de montrer l'amorce, de la structuration sociale.

Nous avons choisi pour cela un découpage qui correspond à la partie urbaine des Alpes du Nord articulée autour de l' « axe » Valence-Genève et typée par le réseau de villes Grenoble, Chambéry, Aix-les-Bains, Annecy, Annemasse, et les ramifications d'espaces connexes, avec les deux centres de Valence et de Genève aux extrémités, dont les rôles sont, à un niveau ultra empirique, un peu isolés. — Valence en raison de sa position sur l'axe de communication rhodanien, Genève en raison de son appartenance à un système politique différent — nous ne préjugerons pas la valeur fondamentale de ces distinctions.

Cette région, déjà partiellement étudiée dans le cadre de travaux menés au sein de l'administration, présente un certain nombre de caractères significatifs :

a) les écarts entre villes ne dépassent pas 60 km, et sont en moyenne nettement plus faibles.

b) les modalités d'utilisation de l'espace sont conditionnées par un cadre morphologique assez contraignant.

c) la structuration historique du mode de production présente un certain nombre de facteurs communs :

— villes-centres historiques de pays ruraux à économie préindustrielle relativement développée,

— apparition de formes de première industrialisation relativement dense (houille blanche, horlogerie),

— situation actuelle intermédiaire entre un processus de concentration encore récent surtout à Grenoble et un processus de réinvestissement de l'espace fortement marqué (autant à Annecy qu'à Grenoble, un peu moins à Chambéry).

d) les phénomènes d'émission idéologique sont assez particuliers

— fort marquage idéologique de l'espace au niveau des « milieux » locaux avec réfraction assez diversifiée entre les divers groupes sociaux (entrepreneurs traditionnels, groupes dominants du mode de production « avancée », techniciens, intellectuels, classe ouvrière),

— utilisation de l'image de marque à des fins de valorisation régionale ou nationale, en complexe avec le phénomène de l'industrialisation des loisirs.

En même temps, les antagonismes historiques qui font que les rapports directs (toujours au niveau de la saisie empirique et sur la base de plusieurs rapports (1)) sont faibles entre économies locales et groupes sociaux font qu'il ne semble pas opportun, au sens de la terminologie de l'appel d'offres, de parler de région urbaine dans le stade actuel.

Les amorces de concentration enregistrées au niveau administratif et politique, la position particulière du secteur alpin au sein d'une région administrative vaste et hétérogène font que le problème d'organisation de l'espace se pose et est effectivement posé.

(1) Dont celui réalisé pour l'Organisation Régionale d'Etudes du Sillon Alpin par le CRESAL et la SEDALP sous le titre « Relations internes et externes du sillon alpin », 1971.

Les conditions sont donc apparemment satisfaisantes pour utiliser cette région comme plateforme d'approfondissement et de vérification de l'approche théorique proposée.

B) Proposition de recherche

La recherche opérationnalisée nous paraît devoir revêtir deux aspects principaux :

1) L'identification du système de la région de villes sous tous ses aspects : système de la production, système idéologique et culturel, fonctionnement localisé de l'appareil politique.

Ce sont essentiellement les deux premiers points qui méritent une analyse en fonction de la problématique générale retenue : il convient en effet de détecter :

a) Dans le système de la production, les traces des différents modes successifs, leur insertion formelle dans l'espace local ou régional, leur relation aux autres instances (système idéologique et culturel, appareil politique localisé), leur relation avec les niveaux caractéristiques de la fonction sociale.

b) Dans le système idéologique et culturel, les émissions caractéristiques d'un rattachement à l'espace ou d'une caractérisation de celui-ci, particulièrement les émissions relatives à l'espace « supralocal ».

Dans l'exemple choisi, nous aurons essentiellement à coder les agglomérations de l'axe alpin : Grenoble, Chambéry, Aix-les-Bains, Annecy, Annemasse.

Le repérage des divers modes de production est relativement aisé mais devra faire l'objet de critères précis prenant en compte la structure de la firme, la nature de sa production et ses rattachements, le type des forces productives utilisées et en particulier les forces productives de type nouveau (recherche, formes modernes de gestion et de relations commerciales, etc.). Cette investigation devra également se porter vers les autres structurations du mode de production local : systèmes des « services », commerce de gros, banque, etc.

Le repérage du système idéologique et culturel pose davantage de problèmes. Il s'agit de déceler tous les éléments d'information ou de diffusion qui font appel au thème de la région, en essayant de repérer leur contenu par rapport aux critères retenus (relation à la structure économique, par exemple aux modes de production précapitalistes agricoles, relation avec la fonction sociale, relation avec le siège de la déconcentration administrative, Lyon en l'occurrence, ces deux derniers types de relation étant positives ou négatives).

2) Le second aspect sera le repérage de la pratique de la région par les groupes sociaux, c'est-à-dire le problème du découpage social spécifique induit par le recouvrement des divers modes de production sur l'espace en cause et son comportement par rapport à cet espace.

Compte tenu de ce que nous avons retenu pour significatif, le rapport à la production, les groupes les plus caractéristiques seront « a priori » les groupes dominants et les groupes situés dans leur mouvance idéologique (donc d'un côté les entrepreneurs divers et de l'autre les cadres et la petite bourgeoisie).

Néanmoins, il sera également intéressant de déceler la réaction des groupes non dominants, en particulier en face des manifestations de l'appareil politique déconcentré (même si cette réaction est faible ou nulle).

Le repérage de l'espace par le système des instances et le système des pratiques devrait faire l'objet d'une formalisation. Mais le champ de problématique est trop peu exploré à ce jour pour que le mode même de formalisation, c'est-à-dire la détermination concrète d'indicateurs, la recherche de critères ou de pertinence et l'étude des relations formelles, soit déterminé avant le début du travail.

On peut, néanmoins, déjà avancer que l'on aura un double système de codage.

— codage des faits ou des éléments du système de la région de ville, entreprises, services, modes d'information, associations, éléments de l'appareil politique ou idéologique institutionnalisé ;

— codage des groupes ou des pratiques de ce système, particulièrement en tant qu'ils font appel à l'utilisation de l'espace régional, déplacements et rapports économiques mais aussi comportements et discours, ainsi que les rapports à l'extérieur dans les deux sens (« ouverture » des relations vers des espaces plus étendus, pratique plus ou moins homogène, de la région par des groupes extérieurs en particulier ceux qui sont en relation avec l'appareil économique centralisé ou avec l'appareil politique d'Etat au niveau national).

Un des problèmes auxquels le déroulement de la recherche va se heurter étant le problème des limites dans le recueil d'une information qui risque d'être démesurée, une première phase de travail s'étendant sur une durée d'un an peut permettre

— d'une part, d'approfondir par un travail bibliographique et par une analyse des mutations du mode de production les concepts de base de la théorie sociologique d'un espace localisé dans ses rapports à l'espace global ;

— d'autre part, de recueillir sur quelques éléments ou sous-problèmes caractéristiques, une information complète permettant de tester la pertinence des concepts et de construire les systèmes de relations.

Pourraient être utilisés à cet effet :

— les développements récents de l'industrie constituée à l'époque du capitalisme archaïque (électro-métallurgie, mécanique lourde) ;

— le problème de l'autonomisation de la fonction recherche et innovation et de ses localisations ;

— les rapports entre groupes sociaux représentant les groupes dominants des divers stades et les groupes intermédiaires (approche adaptée à notre sujet d'une analyse du contenu de la notion para-scientifique de classes moyennes, rôle des diverses catégories, cadres, intellectuels, techniciens).

TRAVAUX ET RECHERCHES DE PROSPECTIVE

Eléments pour des prospectives

- Techniques et aménagement du territoire, n° 0.
- Composantes de la fonction urbaine, n° 3.
- Dictionnaire des projections 1985 et 2000, n° 4 (épuisé).
- Scénarios d'aménagement du territoire, n° 12 (épuisé).
- Prospective et analyse de système, n° 14.
- Les centres de prospective et d'aménagement du territoire en Europe, n° 17.
- Une image de la France en l'an 2000. Scénario de l'inacceptable, n° 20.
- La transformation du monde rural, n° 26.
- Prospective et société, n° 28.
- Survol de la France, n° 29.
- Une image de la France en l'an 2000. Documents de base. Méthode de travail, n° 30.
- Technologie et aménagement du territoire, n° 33.
- Les firmes multinationales, n° 34.
- Survol de l'Europe, n° 37.
- Approches de la réalité urbaine, n° 38.
- Paris, ville internationale, n° 39.
- Regard prospectif sur le Bassin méditerranéen, n° 41.
- Le peuplement urbain français : aspects historiques, n° 43.

Schémas d'aménagement

- La façade méditerranéenne, n° 1 (épuisé).
- Schéma d'aménagement de l'aire métropolitaine marseillaise, n° 5.
- Aménagement de la Basse-Seine, n° 6 (épuisé).
- Aménagement du Bassin parisien, n° 7 (épuisé).
- Rapport du groupe de travail Paris-Nord, n° 8 (épuisé).
- Schéma d'aménagement de la métropole lorraine, n° 9.
- Schéma d'aménagement de la métropole Lyon - Saint-Etienne - Grenoble, n° 10.
- Schéma d'aménagement de l'aire métropolitaine Nantes - Saint-Nazaire, n° 11.
- Aménagement d'une région urbaine, le Nord - Pas-de-Calais, n° 19.
- Vers la métropole jardin. Livre blanc pour l'aménagement de la Loire moyenne, n° 23.
- L'espace nord-champenois, n° 24.
- Schéma d'aménagement de la Corse, n° 32.
- L'avenir de la Basse-Normandie, n° 36.
- Bordeaux, ville océane, métropole régionale, n° 40.

Schémas de communications

- Eléments pour un schéma directeur des télécommunications, n° 2.
- Eléments pour un schéma directeur de l'informatique, n° 13.
- Eléments pour un schéma directeur de l'équipement aéronautique, n° 25.
- Les liaisons routières : histoire d'un schéma, n° 31.

Schéma directeur de l'équipement aéronautique, n° 35.
Les nouveaux services des télécommunications. Eléments pour un schéma directeur, n° 42.

Problèmes de l'eau

L'eau en Seine-Normandie. Projet du Livre blanc, n° 15.
Les problèmes de l'eau en Artois-Picardie, n° 16.
Bassin Rhin-Meuse. Eau et aménagement, n° 18.
L'eau en Adour-Garonne, n° 21.
Les problèmes de l'eau dans le Bassin Rhône-Méditerranée-Corse, n° 22.
L'eau dans le Bassin Loire-Bretagne, n° 27.

En préparation

Avenirs possibles de la région Rhône-Alpes.
Questions à la société tertiaire.
Industries en Europe.

DÉLÉGATION A L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET A L'ACTION RÉGIONALE

1, avenue Charles-Floquet - 75007 Paris

Fondateur de la collection : Gérard WEILL †

Directeur de la publication : Jacques DURAND
Administrateur : Hélène ROGER-VASSELIN

Secrétaire de rédaction : Marie GRENIER
Couverture : Cl. CAUJOLLE et D. COHEN

Dépôt légal n° 2061

Imp. HUMBLLOT - NANCY

AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

29-31, QUAI VOLTAIRE 75340 PARIS CEDEX 07