

Aménagement et développement des territoires après le charbon dans le Nord-Pas-de-Calais

*Tourner la page de la mine :
enclencher une dynamique
endogène de développement,
fonder une nouvelle logique
de structuration urbaine intégrant
Lille à l'ancien pays minier.*

*par Didier Paris,
Directeur du DESS
d'aménagement et urbanisme « Ville
et Projets », Université de Lille 1*

En décembre 1990, alors même qu'Anglais et Français échangeaient la poignée de main historique qui accompagnait la jonction du chantier du tunnel sous la Manche, s'achevait, avec les dernières berlines remontées de la fosse de Oignies dans le Pas-de-Calais, l'exploitation du gisement de charbon du Nord-Pas-de-Calais. Cette date marque ainsi l'important changement qui, en cette fin de siècle, affecte cette grande région industrielle du Nord de la France qui, au XIX^e siècle, trouva dans l'exploitation de la houille les racines de son

développement économique, fondé aussi sur le textile, la sidérurgie-métallurgie, la chimie ou l'agro-alimentaire. Dès la fin des années 1950, les prémices de la mutation industrielle de cette région [1] [2] sont perceptibles, que le déclin programmé du charbon, au cours des années 1960 et 1970, vient illustrer dans le domaine de l'énergie, avec en contre point l'ouverture de la centrale nucléaire de Gravelines, près de Dunkerque.

Dans l'ancien bassin minier (et sidérurgique pour le Valenciennois), qui représente un peu plus d'un million d'habitants, soit environ le quart de la population régionale, la politique de conversion mise

en place dès les années 1960 a contribué, malgré certaines limites, à construire une nouvelle économie industrielle, tandis que les interventions sur l'environnement, l'habitat et les restructurations du tissu bâti ont permis une mutation urbaine et environnementale de grande ampleur, même si beaucoup reste à faire. Aujourd'hui, les enjeux d'aménagement et de développement de l'ancien bassin minier ne peuvent être valablement posés que par rapport à un contexte régional mouvant, marqué notamment par la proximité de la métropole lilloise, elle-même confrontée à une mutation urbaine d'importance. Lille, métropole transfrontalière qui s'étend aussi en

Belgique (toute proche), et l'arc sud métropolitain (l'ancien bassin minier) forment ensemble une aire métropolitaine de près de 2,5 millions d'habitants, dans un rayon de moins de 50 kilomètres autour d'Euralille, le nouveau centre d'affaires de la capitale de la Flandre française.

Mutation économique et développement des territoires

Face au déclin charbonnier, l'Etat, d'une part, les acteurs locaux du développement régional, d'autre part, ne sont pas restés inertes. A partir du milieu de la décennie 1950, l'Etat met au point sa politique régionale, fondée sur des primes à la localisation d'entreprises, qui aboutit à la Prime d'aménagement du territoire actuelle (PAT) dont bénéficie, entre autres, le bassin minier. Par ailleurs, une multitude d'outils, dont certains spécifiques au bassin minier, ont été mis en place à différents moments. Citons, notamment, les sociétés de conversion et d'investissement, issues de la sidérurgie ou des charbonnages : ainsi, dans le Nord-Pas-de-Calais, Finorpa, créée dans les années

1980 spécifiquement pour ce bassin minier, avant de voir élargir son périmètre à toute la région au début des années 1990, et dont l'action initiale au profit du financement de l'investissement s'inscrivait dans le prolongement de l'action de la Sofirem, créée en 1967. Citons également, dans les années 1980 et le début des années 1990, le Fonds d'industrialisation du bassin minier (FIBM). Par ailleurs, depuis la décentralisation, la Région a développé tout un système d'aides aux PME, à leur création et à leur développement, dont profite l'ancien bassin minier, au même titre que d'autres bassins industriels de la région. Enfin, depuis les années 1980, et selon l'évolution propre à ce dispositif, les financements européens ont

pu être mobilisés, soit sous la forme de lignes spécifiques aux bassins miniers (RECHAR), soit dans le cadre des objectifs 2 (régions industrielles en conversion) ou 1 (régions en retard de développement : Valenciennois, Douaisis, Sambre) de la politique régionale européenne.

Ainsi, dès la fin des années 1950-début des années 1960, l'ouest du bassin minier, le premier touché par la récession en raison des conditions techniques et économiques de l'exploitation du gisement, bénéficie d'implantations industrielles, américaines notamment, avec Schenectady (Chimie) et Firestone (pneumatiques) à Béthune. L'appel aux investissements étrangers constitue, depuis lors, une

Loisinor à Nœud-les-Mines

constante, grâce au travail de « Nord-Pas-de-Calais Développement », qui prolonge l'action de l'ancienne APEX (Association d'expansion régionale créée en 1968), et dont le dernier succès important dans l'ancien bassin minier, l'arrivée de Toyota à Valenciennes, confirme l'efficacité. Depuis plusieurs années, le Nord-Pas-de-Calais est régulièrement aux premiers rangs des régions d'accueil pour les investissements étrangers, ce dont bénéficie notamment l'ancien bassin minier.

Mais la grande mutation, dont on mesure aujourd'hui encore, avec Toyota, les effets induits à trente ans d'écart, c'est évidemment l'arrivée, à la fin des années 1960 et au début des années 1970, de l'industrie automobile avec les décisions d'implantation, orientées par l'Etat, des grands constructeurs français. La Française de Mécanique (moteurs) à Douvrin, Renault à Douai, parmi d'autres (1), génèrent dans le bassin minier une nouvelle structure industrielle : dans le sillage de ces nouveaux établissements, des équipementiers et aussi l'industrie de la plasturgie trouvent leur place, jusqu'à créer un véritable complexe indus-

Depuis plusieurs années, le Nord-Pas-de-Calais est régulièrement aux premiers rangs des régions d'accueil pour les investissements étrangers.

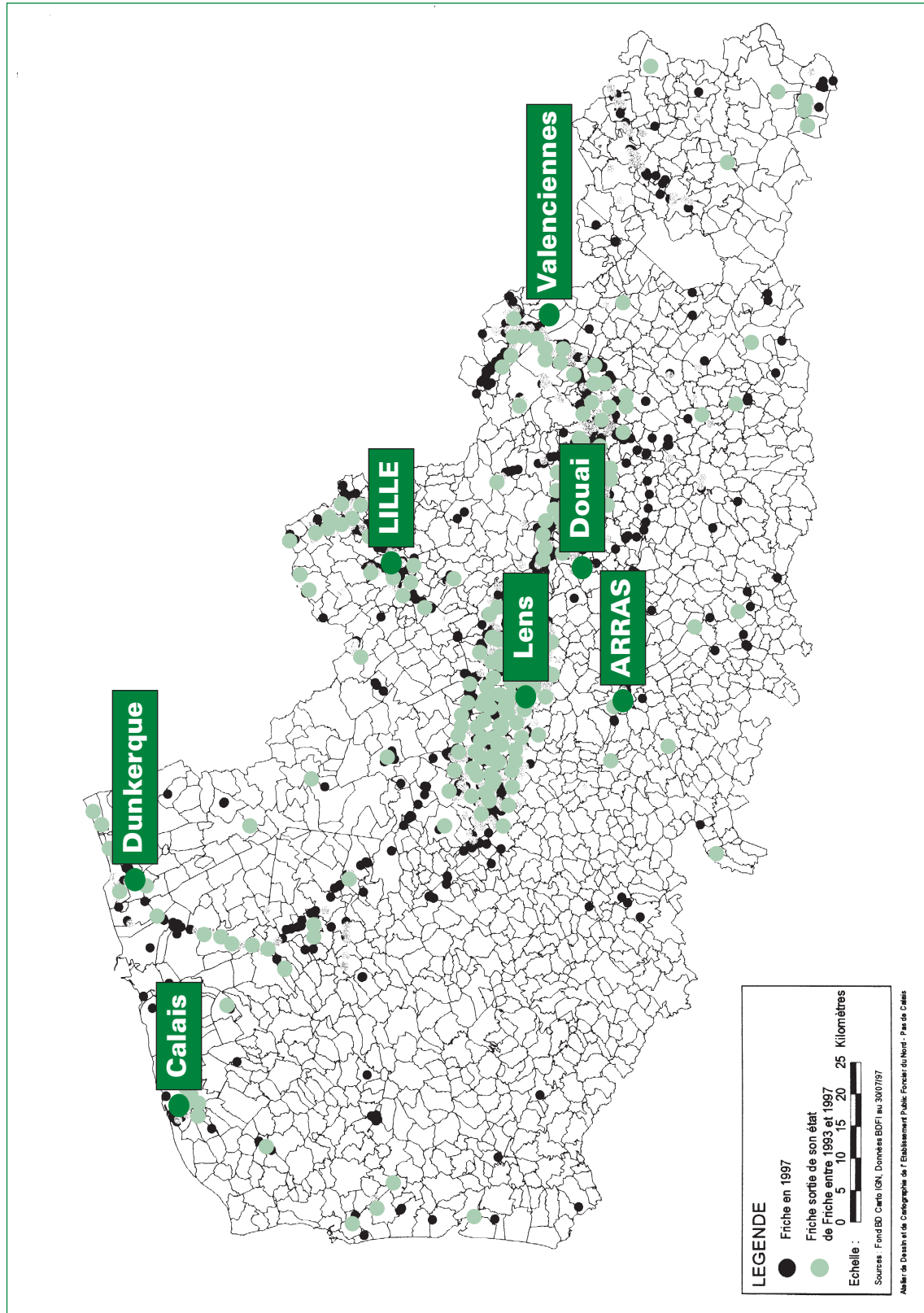
triel automobile régional [3] qui, à son tour, devient attractif pour de nouvelles implantations : Peugeot-Fiat (Sevelnord), pour leur monospace, en 1989 (ouverture de l'usine en 1993), et Toyota, en 1998, confirment la pertinence de cette option.

Leurs décisions doivent plus à l'intérêt stratégique que représentée désormais une localisation dans cette région qu'à l'effet d'orientation des politiques de développement régional, même si celles-ci jouent, bien entendu, leur rôle dans le cadre de la concurrence que se livrent les régions d'Europe pour attirer les investisseurs.

Naturellement, on ne peut limiter l'évolution de la structure économique de l'ancien bassin minier du Nord-Pas-de-Calais à l'industrie automobile : le textile dans les années 1960-1970, l'agro-alimentaire dans les années 1970-1980 et encore 1990, des activités industrielles diverses, la logistique, des activités de services diversifiées complètent le tableau. Mais le secteur des transports terrestres, en prenant en compte également l'industrie ferroviaire renouvelée du Valenciennois (avec notamment le canadien Bombardier), constitue le pôle le plus significativement structuré, même si l'on reste plus orienté vers la production que vers les activités de recherche-développe-

Cité 3 du Ternois à Méricourt. L'effort pour la requalification du logement minier a été important depuis une quinzaine d'années. Aujourd'hui, 63,5 % du parc a été rénové (34 % en 1988).

Charbonnages de France



Evolution des friches dans le Nord-Pas-de-Calais de 1993 à 1997.

ment. Les choses évoluent, toutefois, avec des investissements récents pour la recherche, réalisés afin de conforter ce pôle de compétence, et avec les nouvelles relations inter-industrielles fondées sur une co-traitance qui suppose davantage de responsabilités pour les équipementiers et, donc, une évolution qualitative des emplois offerts.

Mais, aujourd'hui, la question du développement économique de l'ancien bassin minier ne peut plus être traitée uniquement sur le mode du développement exogène. La capacité des territoires, des hommes et des femmes qui les habitent, à générer leur propre développement, leurs propres initiatives, apparaît désormais décisive pour renforcer la compétitivité de ces territoires. La création d'entreprises constitue un point de faiblesse qui perdure, ce qui traduit encore une relative fragilité de la mutation économique et sociale des territoires de l'ancien bassin minier. L'implantation, au cours des années 1990, de la nouvelle Université d'Artois, qui vient compléter le réseau régional de l'enseignement supérieur à Lens, Béthune, Douai et Arras hors bassin minier, doit favoriser, à terme, la mutation culturelle de ce secteur, en même

temps que ses laboratoires de recherche pourront jouer, pour l'industrie locale, un rôle comparable à ceux de l'Université de Valenciennes et du Hainaut-Cambrésis, plus ancienne (fin des années 1960, avec l'implantation de l'IUT originel) ou ceux, bien entendu, de l'Ecole des Mines de Douai. Malgré certaines réussites, il convient cependant d'insister sur la dimension encore trop modeste de ces transferts entre recherche publique et industrie, en regard de ce qui se fait dans d'autres grandes régions industrielles d'Europe. C'est là un enjeu important pour l'avenir de cette région.

Mutation urbaine, environnement et changement social

L'autre aspect important de la mutation du bassin minier concerne l'aménagement, l'environnement et l'urbanisme. Un siècle et demi d'exploitation minière a fortement marqué le territoire. La requalification de l'ensemble du paysage représente aujourd'hui un enjeu considérable pour l'avenir et la production d'une image renouvelée de ce qui fut « le pays noir ». Cet objectif

n'est pas hors de portée si l'on considère les résultats exceptionnels obtenus dans la Ruhr. D'ailleurs, ici, un travail impressionnant a d'ores et déjà été effectué : le visiteur extérieur, resté sur une vision remontant aux années 1970 du bassin minier du Nord-Pas-de-Calais, en est souvent surpris. Mais, en même temps, beaucoup reste à faire compte tenu de l'ampleur des problèmes à résoudre.

Ainsi, au début des années 1970, le patrimoine foncier des Houillères représentait-il 21 600 hectares, dont 10 200 bâtis (sièges d'exploitation, usines et cités), 11 400 non bâtis (bois, labours, friches et terrils pour 4 000 ha), 120 000 logements répartis en 690 cités, desservis par 1 100 km de voirie privée, sans parler des différents équipements sportifs, culturels et culturels, hôpitaux et dispensaires et 120 stations de pompage pour le relèvement des eaux. En effet, l'exploitation minière, en modifiant la topographie (affaissements), a créé d'importants désordres hydrologiques, d'autant plus significatifs que nous sommes ici dans un secteur assez plat et plutôt humide, où un affaissement de quelques centimètres suffit pour modifier l'écoulement. Aujourd'hui, cette question reste particulièrement sensible en raison des

sorties de concession qui posent le problème de la responsabilité de Charbonnages de France (ou de l'Etat) face au coût du relevage des eaux que les collectivités locales refusent d'assumer.

La question des friches laissées par l'arrêt de l'exploitation constitue une priorité bien identifiée au niveau régional, depuis que l'Etablissement public foncier (EPF) intervient dans leur traitement. Si 1 043 sites représentant 9 656 hectares étaient identifiés en 1993 pour l'ensemble du Nord Pas-de-Calais, en 1997 l'EPF annonçait [4] que 414 d'entre eux, représentant 4 250 hectares, étaient sortis de leur état de friche, la plupart (359) ayant fait l'objet d'une requalification dans le cadre de la politique de résorption menée conjointement par l'Etat et la Région. Compte tenu des nouvelles friches recensées (205 ha), le stock représente, en 1997, 5 335 ha répartis sur 714 sites. Alors même que les quatre arrondissements du bassin minier (Béthune, Lens, Douai et Valenciennes) ont été largement prioritaires dans les opérations menées depuis 1993 (80 % des superficies requalifiées ou réaffectées), ils concentrent, aujourd'hui encore, près des trois quarts des superficies qui restent à

traiter. Ces chiffres confirment l'ampleur de la tâche dans ce secteur géographique, tout particulièrement dans le Valenciennois (un tiers des superficies régionales dans ce seul arrondissement !) où, aux friches minières, viennent s'ajouter notamment les friches sidérurgiques et fluviales le long de l'Escaut canalisé. Au niveau régional, les friches d'origine minière (mines : 570 ha, terrils : 897 ha) représentent un peu plus de 27 % du total régional, contre seulement 4 % pour celles d'origine sidérurgique (208 ha géographiquement plus concentrés). La chimie, présente dans le bassin minier mais aussi dans la métropole lilloise, totalise 629 ha, les friches ferroviaires 427 ha et celles délaissées par Voies Navigables de France 1 229 ha. La résorption des friches demeure donc un travail de longue haleine qui ne trouvera pas son épilogue avant le milieu de la première décennie du nouveau millénaire. La notion même de résorption de friche reste par ailleurs une notion floue compte tenu de l'impossibilité de traiter réellement toutes les pollutions profondes des sols (métaux lourds, hydrocarbures). Cela nous rappelle, aujourd'hui, la

La requalification de l'ensemble du paysage représente aujourd'hui un enjeu considérable pour l'avenir et la production d'une image renouvelée de ce qui fut « le pays noir ».

nécessité d'inscrire l'activité industrielle contemporaine dans un processus de développement durable compatible avec l'intérêt des générations futures, au lieu de reproduire le modèle de développement prédateur dont nous avons hérité et qu'il nous faut maintenant gérer tant bien que mal. La question du logement minier, et plus généralement la restructuration du tissu urbain des agglomérations minières, représente l'autre grande priorité d'aménagement dans l'ancien bassin minier du Nord-Pas-de-Calais. Des 120 000 logements miniers initiaux, un peu moins de 75 000 sont encore aujourd'hui gérés par la Soginorpa, société civile de gestion du patrimoine des houillères du bassin du Nord et du Pas-de-Calais [5] [6]. Il s'agit, à 95 %, de maisons individuelles, les principales exceptions concernant les derniers « Camus », préfabriqués assemblés après la guerre et condamnés à disparaître. Localement, dans les bassins de Lens et Béthune, le parc minier peut représenter près de 30 % de l'ensemble du parc de logements, contre seulement un peu plus de 5 % dans le Valenciennois. Depuis les années 1970, le parc minier, non conforme aux normes de

confort, a fait l'objet de nombreuses démolitions qui expliquent la diminution du nombre de logements. Depuis quelques années aussi, une partie des logements a été mise en vente, mais l'essentiel reste occupé par les bénéficiaires des houillères, dont le nombre diminue inéluctablement : environ 42 000 logements, soit 56 % du parc, sont occupés par d'anciens mineurs ou leurs veuves, contre 69 % en 1986. L'entrée du parc dans le marché du locatif banal se fait donc progressivement. L'effort pour la requalification du logement minier a été important depuis une quinzaine d'années. Certaines opérations affichent même des ambitions urbanistiques élevées, ce qui implique un coût. Aujourd'hui, 63,5 % du parc a été rénové (34 % en 1988). Depuis douze ans, ce sont environ 1 750 logements qui ont pu être rénovés chaque année.

Au-delà de la seule question du logement minier, c'est plus globalement la restructuration du tissu urbain des agglomérations minières qui constitue un enjeu d'aménagement et d'urbanisme essentiel. Exemples parmi d'autres, Bruay, Liévin, Noeux-les-Mines ont bénéficié ainsi d'une mutation spectaculaire, l'enjeu principal ayant été de faire de ces agglomérats de cités des villes

à part entière, notamment en renforçant la centralité par des aménagements qualitatifs et structurants. Souvent, la volonté politique des acteurs locaux a joué un rôle décisif dans cette mutation. Mais, si le visiteur qui avait connu ces cités il y a plus de 20 ans est aujourd'hui médusé par le changement, il faut convenir que, dans ce domaine également, beaucoup reste à faire. Cette dynamique du changement urbain constitue un levier essentiel dans la production d'une image renouvelée de l'ancien bassin minier.

Tous ces changements, si positifs et importants soient-ils, ne suffisent pas à régler l'ensemble des difficultés que traduisent encore nombre d'indicateurs sociaux dans ces territoires, notamment dans le domaine de la santé, de l'em-

ploi (dans les bassins de Douai, Lens et Valenciennes, le chômage est supérieur de 2 à 4,5 points par rapport à la moyenne régionale, elle-même supérieure de près de trois points à la moyenne française), de la pauvreté. Mais, si le développement social est le plus long à obtenir, il n'en est pas moins en route, ainsi qu'en témoigne l'évolution positive notée dans le domaine de la formation (dans l'enseignement supérieur, par exemple, avec l'Université d'Artois).

L'arc sud métropolitain dans la dynamique lilloise

Mais, désormais, l'un des principaux enjeux de l'aménagement de l'ancien bassin minier

D. Rapaïch (Lille)

La gare Lille-Europe et le Viaduc Le Corbusier

Le stade couvert de Liévin

concerne la capacité de ses acteurs politiques à faire évoluer les cadres géographiques de référence pour leur action. Au plan local tout d'abord, la mise en place, à l'échelle de chacune des grandes agglomérations qui animent et structurent ce vaste espace, de structures intercommunales fortes, adaptées à la réalité concrète de l'espace vécu des habitants et aux objectifs du développement économique local est indispensable. Beaucoup de retard a été pris dans le processus de rationalisation de l'espace politique de ce vaste ensemble urbanisé d'une cen-

taine de kilomètres de long. La réalité d'aujourd'hui, c'est l'agglomération, vrai niveau de mise en cohérence des politiques de développement local et d'aménagement (cadre géographique de la mise en œuvre des schémas directeurs). La mise en place d'outils d'aménagement et de développement performants (comme des agences d'urbanisme pour chacune d'entre elles : Béthune-Bruay, Lens-Liévin, Douai, Valenciennes) apparaît indispensable si l'on veut voir émerger des projets urbains forts, susceptibles de favoriser le développement de ces territoires.

Par ailleurs, la prise de conscience que cet ancien bassin minier appartient à un système géographique plus vaste au sein de la région urbaine de Lille - Nord-Pas-de-Calais est également nécessaire. Par les déplacements de travail quotidiens des villes du bassin vers la métropole lilloise ou, dans le sens inverse, par les déplacements suscités par les équipements culturels et sportifs (l'équipe de Lens, le stade couvert de Liévin, le théâtre de Douai, celui de Valenciennes, etc.), par les grands équipements commerciaux, c'est, de la métropole à l'ancien bassin minier, une vaste aire métropolitaine d'environ 2,5 millions d'habitants qui s'est structurée dans un rayon d'une cinquantaine de kilomètres (et de 30 à 35 minutes par autoroute) autour de Lille. Cet ensemble intègre un espace transfrontalier qui, en Belgique, peut concerner Tournai, Mouscron et Courtrai. Avec plus de 1 million d'habitants, l'ancien bassin minier constitue le flanc méridional de cet ensemble avec les agglomérations de Lens et Valenciennes qui dépassent les 300 000 habitants, celles de Douai et Béthune qui dépassent les 200 000.

La prise de conscience progresse, et l'initiative prise il y a quelque temps par des acteurs

socio-économiques de l'ancien bassin minier de se réunir sur le modèle du Comité Grand Lille, porteur initial du projet olympique ou de Lille Capitale européenne de la Culture pour 2004, en est le meilleur symbole. Ce comité, intitulé « *S'énergie* », a d'ailleurs troqué l'appellation dépassée de bassin minier pour une autre, prometteuse, d'Arc sud métropolitain, qui a toute chance désormais de s'imposer dans le vocabulaire géographique régional. La proximité d'un pôle métropolitain dynamique (25 km entre Lille et Lens) représente, à n'en pas douter, un atout effectif pour le développement de l'ancien territoire minier, dont, de fait, il tire déjà profit, en synergie avec ses atouts propres, sur la carte européenne des investissements industriels, entre Londres, Bruxelles et Paris. Plus qu'un espace polarisé uniquement par Lille, cette aire métropolitaine, dont le moteur principal est bien entendu Lille-Métropole, peut se construire politiquement autour d'un réseau de villes suffisamment proches pour dégager des synergies réelles et s'inscrire comme le pivot central du dispositif urbain régional qui associe à la fois la Côte d'Opale à l'ouest (déjà politiquement structurée avec son syndicat mixte) et le Hainaut-Cambrésis à l'est [7].

Conclusion

Sur le plan de l'aménagement et de la prospective des territoires, la page minière est ainsi tournée. Elle ne l'est pas, et ne doit pas l'être totalement, sur le plan culturel. Pour cet ancien bassin minier, un développement métropolitain n'est pas incompatible avec un ancrage culturel profond à ce qui a fait l'histoire, la géographie (un paysage spécifique) et la société de ce pays [8]. De ce passé minier on peut conserver non seulement les éléments de patrimoine qui viennent s'inscrire dans le développement contemporain (ex : le musée de la Mine de Leuwarde, la Chaîne des terrils, etc.) mais, aussi, trouver l'énergie de poursuivre un nouveau développement centré sur la dynamique des villes, pour certaines aux racines préindustrielles anciennes, (Valenciennes, Douai et Béthune), pour d'autres, nées de la fièvre minière qui s'empara de ce pays au cours du XIX^e siècle (Lens, Liévin).

Note

(1) • Ainsi, en dehors du bassin minier, mais dans un autre secteur en conversion, Chausson à Maubeuge, aujourd'hui MCA, Maubeuge Construction Automobile, filiale de Renault, qui assemble notamment les Kangoo).

Bibliographie

- [1] • Paris D., Le Nord-Pas-de-Calais : géographie des mutations économiques régionales, in Nord-Pas-de-Calais : itinéraire d'une grande région industrielle, numéro de la revue Réalités Industrielles, série des Annales Mines, décembre 1990, pp 27-34.
- [2] • D. Paris D., 1993, La mutation inachevée : mutation économique et changement spatial dans le Nord-Pas-de-Calais. Paris, Editions de l'Harmattan, 365 p.
- [3] • Delmer S., 1996, le complexe automobile du Nord-Pas-de-Calais : mutations et recomposition spatiale, thèse de doctorat, USTL, Institut de Géographie et Aménagement, 382 p.
- [4] • Briquet F., L'évolution des Friches industrielles au travers de la Base de Données, in 10 ans d'évolution de l'habitat et de l'aménagement régional, colloque anniversaire de l'ORHA. contributions des intervenants, pp 90-94.
- [5] • Legrand M.M. (INSEE), L'habitat du Nord-Pas-de-Calais au-delà des clichés, in 10 ans d'évolution de l'habitat et de l'aménagement régional, colloque anniversaire de l'ORHA. Contributions des intervenants, pp 63-71.
- [6] • Debliquy A., L'évolution des parcs institutionnels, in les Cahiers de l'ORHA, n° hors série, décembre 1997, pp 13-15.
- [7] • Paris D., La nouvelle donne du développement régional et ses implications spatiales et urbaines, in Nord-Pas-de-Calais : changement régional et dynamique des territoires, Pôle universitaire européen de Lille/ORHA, pp 383-395.
- [8] • Collectif, Des Villes et des Hommes, le Devenir de l'ancien Bassin minier, Préfecture de Région Nord-Pas-de-Calais, étude du C.E.P. SGAR, 191p.