

# De La Défense aux 67 pôles de compétitivité : réflexions sur quarante ans de choix de sites

**Envisagées sur une quarantaine d'années, les politiques de choix de sites ont varié de façon considérable, s'adaptant aux secousses de l'environnement économique et épousant l'évolution du rôle de l'Etat. Le choix récent des 67 pôles de compétitivité semble renouer avec une logique qui ne vise plus seulement à la correction de déséquilibres, mais fait à nouveau le pari du développement économique international.**

**par François Valérien,  
Rédacteur en chef  
des Annales des Mines**

**S**oixante-sept pôles viennent d'être choisis pour renforcer le territoire français dans la compétition internationale. Sans qu'il soit besoin d'évoquer la fondation du Havre par François 1<sup>er</sup>, ou les fortifications et aménagements portuaires des XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles, le choix gouvernemental de créer ou développer des sites particuliers s'est souvent inséré dans une politique plus générale de concurrence avec d'autres nations. Depuis quarante ans qu'existe la Datar, et que s'exprime un discours officiel sur

l'aménagement du territoire, les choix de sites par la puissance publique se sont articulés avec des mouvements économiques qu'il s'agissait d'enclencher, d'accompagner, ou au contraire de ralentir, de réorienter : La Défense dans les années 60 stimule la croissance parisienne dans une économie en voie d'internationalisation, les « pays » ou « territoires » des lois de 1995 ou 1999 apparaissent souvent comme des régions désertées par la croissance économique, qu'il faut préserver ou revitaliser.

L'articulation entre les choix de sites et la vie économique doit être mise en rapport à la fois avec l'évolution de la conjoncture et avec les politiques gouvernementales successives. Les années 60 sont marquées par des choix de sites très structurants dans l'agglomération parisienne. En province, les gouvernements de l'époque font des paris de développement, industriel ou touristique, en divers points du littoral, tandis qu'autour des capitales régionales des villes nouvelles ont du mal à prendre vie. Le resserrement des moyens budgétaires et l'incertitude économique croissante à partir du milieu des années 70 ont suscité de nouvelles conceptions des choix de sites dans l'aménagement du territoire.

## **Le développement de la métropole parisienne : une volonté très centralisatrice**

La V<sup>e</sup> république, tout en gérant l'héritage décentralisateur du régime précédent, fait le choix du développement de

la métropole parisienne, à la fois par un grand quartier d'affaires et par des villes nouvelles.

La IV<sup>e</sup> république, nourrie des réflexions de la guerre sur la congestion industrielle parisienne et la nécessité d'un rééquilibrage en faveur de la province, avait tenté de limiter la croissance parisienne en entourant l'agglomération d'une « ceinture verte », dont on voit encore les débuts de réalisation, et en doublant cette ceinture d'une autoroute périphérique. Cette politique contraire à la croissance parisienne devait s'accompagner du développement de villes de la couronne du Bassin parisien (Amiens, Reims, Orléans, Caen, Rouen), ainsi que de « métropoles d'équilibre ». La Datar en 1964 reprend à son compte la politique des métropoles d'équilibre, et choisit huit d'entre elles, qu'elle estime être les mieux placées sur le territoire national : Lille-Roubaix-Tourcoing, Nancy-Metz, Strasbourg, Lyon-Grenoble-Saint-Etienne, Marseille, Toulouse, Bordeaux, Nantes.

La politique de choix de sites du régime gaullien s'inspire toutefois d'une volonté très centralisatrice, à la recherche d'un accroissement du prestige national dont Paris serait l'un des vecteurs. Un pôle d'affaires de dimension européenne est créé à l'ouest de Paris, élargissant considérablement le projet déjà engagé du CNIT. Ce pôle, comme on le sait, se développe au-delà de toutes les prévisions, et il évite à Paris d'être défiguré par des immeubles de haute taille. Les choix de sites de l'agglomération parisienne ne se limitent pas à La Défense, puisque des villes nouvelles sont créées sur les vastes plateaux agricoles à une trentaine de kilomètres de Paris. Ces villes



© P. Guignard/URBA/AIR IMAGES

*L'opération de la ZIP du Havre, dans sa philosophie, était assez comparable à celle de Dunkerque. L'extension du port et la construction de la zone industrielle dans l'estuaire de la Seine entre le canal de Tancarville et le chenal maritime entérinaient les avantages naturels du Havre, très bien relié à Rouen et à l'arrière-pays.*

dessinent deux nouveaux axes de circulation parallèles, orientés sud-est nord-ouest, de part et d'autre de l'axe principal de la Seine : Marne-la-Vallée, Cergy-Pontoise au nord, Evry ville nouvelle, Melun-Sénart, Saint-Quentin-en-Yvelines au sud. Ces villes s'appuient sur un nouveau système de transport infra-urbain, le RER, tandis que les nouveaux sites aéroportuaires parisiens contribuent à ancrer Paris dans les échanges internationaux.

Villes conçues selon le principe du « zoning » urbain, les villes nouvelles n'ont pas le mélange d'activités des villes plus anciennes. Elles peuvent cependant être considérées comme des succès, en dépit d'effets importants de ségrégation sociale qu'on peut constater près de Cergy-Pontoise ou à Melun-Sénart. La même expérience de villes nouvelles, en province, ne connaît pas le même succès.

## En province, les choix les plus lourds concernent le littoral

De manière générale, les politiques gouvernementales de choix de sites en province ne visent pas au même développement urbain que dans l'aire parisienne. Tandis que les villes nouvelles démarrent difficilement, les gouvernements confirment ou décident des choix lourds d'aménagement littoral, industriel ou touristique.

**C'est en 1984 que s'opère un tournant important dans la pratique locale de l'aménagement du territoire**

Aidées par la puissance publique, les villes de province se sont parfois efforcées de reproduire le modèle de La Défense et des villes nouvelles « parisiennes ». La rénovation du quartier de Mériadeuc à Bordeaux, ou l'opération de la Part Dieu à Lyon, étaient conçues comme des « Défense » en miniature, avec une destruction impor-

tante du tissu urbain ancien. Des villes nouvelles ont été lancées, avec un succès mitigé : la ZUP du Mirail à Toulouse fut dénommée « ville nouvelle », l'opération du Vaudreuil près de Rouen finit par être abandonnée, et l'Isle d'Abeau près de Lyon s'est développée plus lentement que prévu.

Dans les années 60 et jusqu'au début des années 70, les choix de sites les plus lourds, en province, concernent le littoral. Il faut d'abord mentionner ce qui est probablement, d'un point de vue économique, l'un des choix de sites les plus réussis de ces dernières décennies : l'aménagement de la côte languedocienne en zone touristique majeure, disputant à l'Espagne une bonne partie du tourisme européen de masse. Il s'agit en fait du choix de toute une région, et de sept sites touristiques dans cette région, implantés à partir de 1963 sur une zone bonifiée, et bien reliés à l'autoroute languedocienne. Une telle opération ne pourrait se reproduire aujourd'hui, car les élus y

étaient assez hostiles, redoutant de voir leur pays se transformer en « bronze-cul de l'Europe ». Il est à noter que des projets d'aménagement comparables, sur la côte orientale de la Corse, n'ont jamais vu le jour du fait de l'opposition des habitants.

Le gouvernement avait fait alors l'heureux pari d'un fort développement touristique. Les opérations des zones industrialo-portuaires (ZIP), contemporaines de l'aménagement touristique languedocien, correspondaient aussi à des paris, sur une croissance interrompue des échanges industriels. La première opération concernait la façade maritime de la mer du Nord, de Dunkerque à Calais. Elle avait été bien engagée dans les années 50, puisque la décision avait été prise en 1953, les travaux commençant en 1957. Il s'agissait d'une opération à tiroirs qui devait débiter par l'extension du vieux port Freycinet de Dunkerque et devait se poursuivre jusqu'à Calais. On était alors au début d'une course au gigantisme et à la littoralisation de l'industrie, lancée par les Japonais, avec deux activités industrielles privilégiées : la sidérurgie et le pétrole.

L'opération de la ZIP du Havre, dans sa philosophie, était assez comparable à celle de Dunkerque. L'extension du port et la construction de la zone industrielle dans l'estuaire de la Seine entre le canal de Tancarville et le chenal maritime entérinaient les avantages naturels du Havre, très bien relié à Rouen et à l'arrière-pays. L'avant-port pétrolier d'Antifer, relié par oléoduc à la raffinerie de Gonfreville, complétait le dispositif.

Enfin, sur la côte méditerranéenne, la ZIP de Fos fut décidée en 1968, à l'apogée de la croissance. Elle s'articulait bien avec la stratégie gaullienne d'ouverture à l'Afrique et au monde arabe, elle permettait de donner une ouverture au grand delta du Rhône et d'industrialiser la côte méditerranéenne. Comme à Dunkerque, l'opération était à la fois sidérurgique et pétrolière.

Au début des années 70, des experts envisageaient la construction d'îlots artificiels au large des côtes bretonnes pour y accueillir des super-minéraliers et super-tankers d'un million de tonnes, en prévision d'une forte poursuite de la

croissance. Le retournement de l'économie à partir de 1973 brise tous ces projets et met en difficulté les trois ZIP existantes.

### **Une nouvelle approche des choix de sites : de la réparation des maux du passé à l'accompagnement des initiatives locales**

Depuis les années 70, les nouvelles conditions économiques, beaucoup plus contraintes, ont provoqué une réorientation des politiques de choix de sites. Il a d'abord fallu choisir des sites à « reconverter ». L'action de l'Etat s'est ensuite orientée vers l'accompagnement de dynamiques engendrées par des acteurs locaux.

C'est en 1984 que s'opère un tournant important dans la pratique locale de l'aménagement du territoire. Pendant les années de croissance, les choix de sites relevaient d'une optimisation de conditions économiques et naturelles pour provoquer un développement important. En 1984, les pôles de conversion dessinent le négatif des politiques précédentes : le choix est alors contraint par la crise, il s'agit non plus tant de parier sur l'avenir que de réparer les maux du passé. Les ZIP sont exemplaires de ce renversement de perspective : emblèmes de la croissance industrielle et du prestige national, elles deviennent un concentré des difficultés économiques et sociales

françaises. La baisse de la consommation pétrolière a entraîné la fermeture de la raffinerie de Dunkerque, tandis que les ports belges continuaient de l'emporter en trafic à l'intérieur de la « Northern range », et que l'urbanisation autour de la ZIP, coincée entre deux zones industrielles et coupée de Dunkerque, formait une zone en crise sociale. Au Havre, le surdimensionnement d'Antifer a été patent dès le début de la crise, tandis que les industries chimiques et métallurgiques du Havre réduisaient leurs effectifs. Quant au site de Fos, il a été contraint lui aussi de

réduire considérablement la voilure, à la fois dans la sidérurgie et dans les industries pétrolières et chimiques.

L'échec relatif des paris industriels de choix de sites, ajouté au rétrécissement des moyens budgétaires et à la décentralisation des années 80, a suscité une nouvelle approche dans les choix de site effectués par l'Etat. Plutôt que d'investir massivement dans quelques projets décidés depuis Paris, il s'agit désormais d'accompagner des initiatives locales. Par ailleurs, si la logique de renforcement de compétitivité n'a pas disparu, elle est désormais complétée par le souci de ne laisser aucune partie du territoire à la traîne, ce qui suppose de ne pas toujours suivre les logiques économiques dominantes.

Dans une économie mondiale où même Paris peut avoir du mal à s'imposer face aux autres grandes villes européennes, les lois d'aménagement du territoire de 1995 et 1999 font le choix d'un grand nombre de régions du territoire à soutenir. L'idée sous-jacente à cette nouvelle forme d'action publique est que sans l'intervention de la collectivité, c'est la vie économique elle-même qui fera son choix de sites, toujours plus limité, concentré sur Paris et quelques métropoles régionales. La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) adoptée en décembre 1994, crée un cadre pour des politiques de « pays » qui permettent d'arrimer davantage les zones désindustrialisées à l'espace européen. La LOADDT de 1999, dont

#### **Les lois d'aménagement du territoire de 1995 et 1999 font le choix d'un grand nombre de régions du territoire à soutenir**

le doublement du « D » exprime le souci d'un développement durable, reconnaît un rôle majeur aux

« territoires de projet », organisés par l'action des élus. On se trouve ici aux antipodes de la politique des grands projets d'aménagement.

Le choix récent des 67 pôles de compétitivité semble renouer avec une logique qui ne vise plus seulement à la correction de déséquilibres, mais fait à nouveau le pari du développement économique international. Le nombre des sites retenus témoigne cependant du souci de maintenir, dans cette compétition mondiale, des sites

et des portions du territoire, qui n'avaient pas nécessairement vocation à y rester.

### **Un facteur révélateur de la position compétitive d'un pays et du rôle joué par la puissance publique**

Envisagées sur une quarantaine d'années, les politiques de choix de sites ont varié de façon considérable, s'adaptant aux secousses de l'environnement éco-

nomique et épousant l'évolution du rôle de l'Etat.

L'aménagement du territoire est parfois décrit comme une spécialité, ou une spécificité française. Il n'en est rien, et il serait intéressant d'élargir l'horizon de l'étude à des pays fort différents de la France, mais qui ont connu dans leurs choix de sites des variations comparables. Le Brésil d'aujourd'hui mesure bien les limites des grands projets d'aménagement, alors que ce pays les a largement pratiqués, de la sidérurgie littorale des années 40 à la route transamazonienne des années 60, en

passant par la création fameuse de Brasilia dans les années 50. On pourrait faire une description similaire de l'évolution mexicaine, des ses aménagements touristiques et industriels côtiers qu'il est tentant d'opposer à la dissémination patiente de pôles technologiques à partir de l'université de Monterrey.

Les choix de sites en aménagement du territoire forment un bon révélateur, à la fois de la position compétitive d'un pays dans l'économie mondiale, et du rôle que se donne la puissance publique dans le renforcement de cette position. ●