HAL
open science

Difficultés d'une nécessaire coopération entre collectivités territoriales

Elisabeth Decoster, Jean-Claude Boyer, Joelle Jacquin, Marie-Françoise Gribet

To cite this version:

Elisabeth Decoster, Jean-Claude Boyer, Joelle Jacquin, Marie-Françoise Gribet. Difficultés d'une nécessaire coopération entre collectivités territoriales. Cahiers du laboratoire TMU, 1993, 5, pp.1-64. halshs-00124035

HAL Id: halshs-00124035

https://shs.hal.science/halshs-00124035

Submitted on 26 Jan 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Difficultés d'une nécessaire coopération entre collectivités territoriales

Rédaction :

Elisabeth DECOSTER

Jean-Claude BOYER

Joëlle JACQUIN

Marie-Françoise GRIBET

Cahier n°5
Juin 1993

Résumé français

Le présent cahier, réalisé par l'équipe "Aménagement et collectivités territoriales" du laboratoire, analyse des tentatives de coopération que les collectivités territoriales ont menées du fait de la décentralisation et du morcellement administratif particulièrement important du territoire français. Les situations choisies recouvrent une diversité de milieux -urbain/rural- d'enjeux -technopolisation, urbanisation, développement touristique, gestion d'infrastructures- auxquels la décentralisation se trouve confrontée. Celle-ci apparaît comme une nécessité économique et politique, même si elle se constitue dans le désordre et la complexité et a encore à faire la preuve de son efficacité. La décentralisation a libéré des dynamismes, a redistribué les rôles entre les différents acteurs et décideurs, et c'est ce processus d'apprentissage de la coopération et du partenariat qui est analysé dans les différents articles qui concernent essentiellement des situations en Ile-de-France et dans le grand bassin parisien.

Mots-clés : communauté de communes, communauté de villes, décentralisation, développement local, développement rural, district, intercommunalité, planification urbaine, syndicat intercommunal, technopole, tourisme.

English abstract

This journal, elaborated by the "Country Planning and Territorial Communities" team of the laboratory, analyzes the endeavors implemented in the field of cooperation , due to decentralization and administrative division (a particular feature of the French territory). The situations selected cover a wide range of (urban and rural) environments, challenges (technopolization, urbanization, development of the tourism industry, management of infrastructures) which the decentralization has to face. There is not doubt that decentralization is considered as an economic and political necessity, even though it evolves in a confused and complex movement and its efficiency still has to be evidenced. The decentralization acted as an incentive, and also gave way to a new assignment of roles among protagonists and decision-makers. This particular learning of cooperation and partnership constitutes the subject of the various articles which are mainly related to situations in the region of Ile-de-France and the great Paris basin.

Key words: parish community, town community, decentralization, local development, rural development, district, intercommunity, town planning, intercommunity association, technopolis, tourism.

Technopolisation et collectivités territoriales : la cité scientifique Ile-de-France Sud

Elisabeth DECOSTER

Les stratégies de technopole que nombre d'agglomérations essaient actuellement de réaliser sont tout-à-fait représentatives des nouveaux rapports entre ville et système productif, et de la nouvelle forme d'organisation territoriale des activités économiques, industrielles en particulier. Ces stratégies à la fois de développement urbain et de développement économique s'accompagnent d'une redistribution des rôles et des rapports entre les différents acteurs et décideurs. Dix ans après le vote de la loi, la décentralisation se trouve à l'épreuve de la technopolisation. Après une première forme d'organisation territoriale des activités qui a été la concentration sur les bassins de ressources et les cités industrielles isolées en monde rural, qui correspondait à une prédominance des technologies et des filières de transformation, l'évolution du développement industriel vers des activités de fabrication combinant plusieurs technologies a tendance à privilégier une deuxième forme de territorialité, les villes métropolitaines, organisées de façon hiérarchique.
Reconcentration urbaine et recherche d'urbanité sont les exigences actuelles du développement économique, qui prend une nouvelle forme de "territorialité industrielle-urbaine" (A. Sallez, 1991), avec notamment des technopôles urbanisés. Les pratiques urbanistiques et d'aménagement sont affectées par la nouvelle donne du développement économique : réseaux, polarisation et territorialité urbaine.

- une économie de réseaux

Les nouvelles contraintes de l'innovation sont porteuses d'une organisation des activités économiques en réseaux. La structure en réseau est un intermédiaire entre le marché et la hiérarchie, qui permet de supporter les risques et les coûts du changement, de la transformation techno-organisationnelle, de l'apprentissage des coopérations. Cette notion de réseau résume la montée en puissance de nouvelles formes d'organisation qui font coopérer de manière flexible, interactive des acteurs diversifiés et qui sont la source réelle de synergies (J-C Perrin, 1991).
La logique inter-industrielle prédomine sur la logique de branche et les politiques publiques doivent s'adapter à ce nouvel ordre relationnel.
Un des objectifs d'un environnement d'innovation est de favoriser cette organisation en réseaux. C'est notamment le but des technopôles qui ne sont pas de simples stratégies de marketing avec des effets purement symboliques. Ils constituent en quelque sorte les "idéaux-types" des nouvelles stratégies de développement régional, basé sur les synergies

entre les savoirs et savoir-faire. Mais l'optimisation ne relève pas de la simple proximité spatiale et la structure spatiale intervient comme organisation territoriale qui offre une structure stable et flexible à la recomposition des différents savoirs.

- Un développement polarisé et urbain, mais une polarisation d'un type nouveau

Le phénomène technopolitain correspond à un véritable renouvellement du phénomène de pôles de croissance des décennies 60-70, car il y a polarisation du fait de l'organisation technique de la production et de l'organisation de l'innovation[1].

Les pôles industriels de croissance étaient déjà des foyers intenses de développement, de production et de diffusion de l'innovation, mais de façon individuelle et discontinue. Au contraire ce qui tend à caractériser les technopôles, c'est que la création de technologies y devient l'enjeu et l'objet d'une organisation. La technopole "réussit" quand elle devient un processus territorialisé, organisé de création de technologies, adapté aux conditions contemporaines de l'innovation . Dans une technopole les effets du regroupement spatial ne résultent pas d'un processus mécanique tel que les économies d'agglomération obtenues dans les zones industrielles. Les différentes expériences technopolitaines françaises montrent clairement que les aménagements et les superstructures de type technopolitain (parc, associations, centres de transfert...) ne sont pas suffisants en soi pour doter un système productif local d'une capacité autonome de développement et de création technologique. Celle-ci doit être profondément enracinée dans le milieu local et organisée par le milieu pour qu'il y ait une dynamique locale autonome. Ce sont "les facteurs de milieu et de territorialité qui conditionnent le succès de ces politiques" (J.C. Perrin, 1991).

La réussite de la technopolisation implique le développement d'un tissu économique, à la fois industriel et tertiaire, l'existence d'une tertiarisation du milieu, complémentaire et coordonnée avec le processus d'industrialisation. Du fait des processus d'externalisation de l'activité industrielle, il y a multiplication, en amont et en aval, des activités tertiaires au service de la production. Cette tertiarisation de qualité n'est pensable actuellement que dans l'environnement propice que constitue la grande ville, et ce n'est pas la technopolisation qui peut engendrer la ville. Le schéma traditionnel considérant la concentration urbaine des services comme induite est remis en cause : d'une part la dichotomie entre secteurs basiques et secteurs induits(recoupant largement l'opposition entre industrie et services) est de moins en moins opérationnelle et fondée sur le plan théorique, de plus en plus floue; d'autre part comme le fait remarquer H. Jayet (1993), il n'y a pas nécessairement localisation induite des services par les secteurs basiques, et on observe de plus en plus la

[1] cf E. Decoster et alii (1992, 1993) sur la polarisation industrielle en Ile-de-France sud.

situation inverse, avec "la répartition spatiale des activités considérées comme induites qui commande la répartition spatiale des activités considérées comme basiques... et l'importance croissante accordée à l'existence préalable au niveau local d'un certain nombre de services aux entreprises, ainsi bien souvent que de services aux ménages".

Le fonctionnement technopolitain implique une "sociabilité nouvelle" fondée sur des relations de type non marchand, de type réticulaire. Seule une structure urbaine semble correspondre à la complexité de la structure technopolitaine, être apte à en permettre le fonctionnement.

Dans la recherche stratégique de la flexibilité par les entreprises, la localisation dans la grande ville constitue actuellement pour elles une "assurance-flexibilité", selon l'expression de P. Veltz. Le mouvement de technopolisation s'appuie donc sur la grande ville et la conforte dans ses fonctions supérieures, participe à sa métropolisation.

Si l'émergence d'une dynamique régionale autogène est fortement conditionnée par le type de structure productive localisée du fait des stratégies industrielles, elle l'est aussi par la nature de la politique publique.

- De nouvelles interventions publiques et de nouveaux acteurs : un développement "localisé"

Lors de cette dernière décennie nous avons assisté à une redéfinition du rôle de l'État central et de la nature des interventions publiques, en particulier de la politique industrielle. Progressivement la politique de soutien aux secteurs industriels en difficulté est abandonnée et des politiques de reconversion, s'appuyant sur d'autres principes et d'autres acteurs, s'imposent dans de nombreux espaces. D'une politique de soutien à des activités non compétitives on passe à une politique de création, à partir des ressources et des compétences locales, des conditions matérielles et organisationnelles de la compétitivité pour les activités anciennes ou nouvelles.

Le "retour du local", l'orientation "localisée" et partenariale du développement, est à la fois une nécessité économique et une nécessité) politique.

- Le mouvement de technopolisation vaut d'abord par les mobilisations locales, par le développement de " nouveaux savoir-faire en matière d'organisation sociale" qu'il suscite. Le développement "localisé" est une pratique sociale qui promeut une "mobilisation collective des acteurs locaux de tous types, la concertation et la réflexion" (M-C. Lecoq), en prise sur les réalités et les difficultés locales. Des processus de cohésion sociale apparaissent au niveau local, dans ces tentatives que l'on peut observer au niveau des villes, des régions, de zones rurales, de "recréer du lien social, de produire de la territorialité" (G. Loinger).

- La nature des difficultés économiques rend indispensable leur traitement décentralisé et collectif sur un mode partenarial, et implique des ajustements adaptés, au plus près des réalités des tissus locaux. D'où

l'émergence de formes inédites de partenariat, entre pouvoirs publics, et entre public et privé, les technopôles se voulant un lieu privilégié des nouvelles relations partenariales. Les nouvelles politiques publiques portent de plus en plus sur les "externalités de développement et d'innovation"[1], sur les ressources et les actifs "spécifiques" et non plus simplement sur les ressources "génériques" (Perrin, 1991).
L'organisation territoriale est essentielle pour construire le "support logistique", matériel et immatériel de la synergie. Déjà un rapport ancien, celui de A. Riboud (1987), centré sur le rôle de la coopération et des réseaux d'innovation dans le développement économique, insistait sur les avantages d'une territorialisation des réseaux, sur le rôle que peut avoir l'espace local comme lieu d'émergence et d'organisation de ces réseaux. Le pouvoir local est un pouvoir intégrateur, "les problèmes se territorialisent de plus en plus parce qu'ils prennent un aspect de plus en plus horizontal" (Thoenig, 1992). Ce ne sont plus des compétences et des procédures sectorielles qui sont à la hauteur des problèmes transversaux de tous ordres qui se posent à la société. A l'appui de cette thèse de l'efficacité de l'organisation territoriale décentralisée vient l'adaptation du système productif allemand, qui a su développer des pôles régionaux d'innovation et de diffusion dans l'ensemble du tissu industriel, et pour laquelle on peut faire l'hypothèse que le degré de décentralisation des politiques et des structures scientifiques et techno-industrielles est un facteur explicatif important.
L'intercommunalité, les partenariats entre les différents échelons territoriaux, entre le public et le privé, constituent donc une tendance inéluctable. De même que pour les acteurs économiques les relations de marché montrent de plus en plus leurs limites dans une "économie de la convention" où coopération et décentralisation sont de nouveaux principes organisateurs, de même les territoires, les villes sont eux aussi pris dans ce jeu de concurrence et de partenariat à mener de front. La question de l'organisation du système urbain en réseaux de villes est au cœur de ce problème. La décentralisation a libéré des dynamismes et a déclenché un processus d'apprentissage, sans modèle a priori, de la coopération et du partenariat.

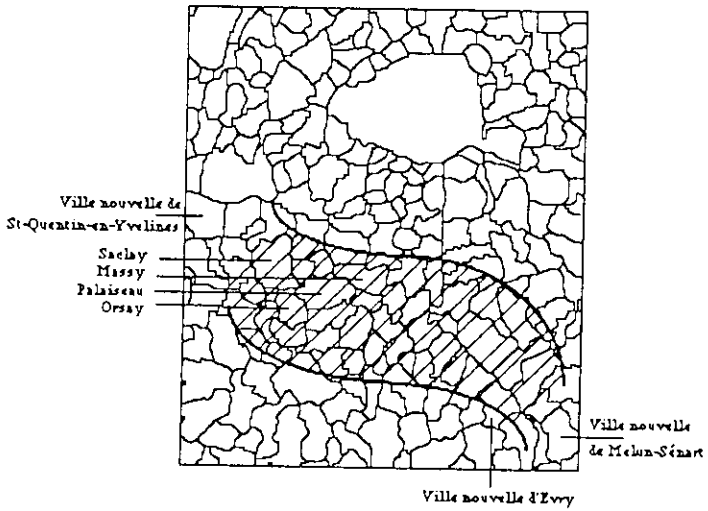
I - la recherche de nouveaux modes de régulation de l'espace ; l'organisation territoriale comme moyen de développement.

La question des pouvoirs territoriaux est délicate dans une technopole qui est une structure horizontale dans l'organisation territoriale française et qui ne correspond à aucune strate administrative précise. Elle est un lieu et un champ d'action pour de nombreuses collectivités relevant de niveaux

[1] comme les télécommunications, la formation techno-scientifique, la recherche, les incubateurs, les pépinières...

territoriaux différents, ce qui engendre inévitablement enchevêtrement et interactions des interventions des pouvoirs territoriaux. Dans une technopole les acteurs publics locaux doivent non seulement intervenir financièrement, mais aussi contribuer aux stratégies de réseau tant internes qu'externes, faire preuve d'une grande capacité organisationnelle afin que l'organisation territoriale devienne une composante fondamentale de la dynamique socio-économique.
En ce qui concerne la technopole Ile-de-France sud, on peut s'interroger sur la pertinence d'un projet technopolitain de Cité scientifique qui doit s'affirmer face à des pouvoirs locaux éclatés, dont aucun n'est véritablement adéquat ou crédible. Aucun pouvoir possédant réellement la capacité politique et organisationnelle d'intégrer les actions des différents acteurs dans la diversité de leurs logiques, de formuler les enjeux et les alternatives, n'émerge.

L'AXE SUD FRANCILIEN



1) Les interventions des collectivités territoriales dans la stratégie technopolitaine en Ile-de-France ; une organisation locale déficiente

Les acteurs locaux interviennent de moins en moins de façon directe en matière économique, malgré l'accroissement ou la légalisation de leurs possibilités, mais de plus en plus au niveau des services publics "économiques": accroissement des compétences humaines (développement de la formation à la recherche, aide à l'emploi de compétences qualifiées par les entreprises), aide au renouvellement du tissu industriel, accords

interrégionaux, internationaux... L'impact de la décentralisation concerne moins les "interventions économiques" stricto sensu que la dimension ou l'approche de l'intervention économique qui s'est globalisée (F. Gerbaux, P. Muller, 1992).
Les politiques menées à chacun des niveaux de l'organisation territoriale se rejoignent sur certains projets, mais elles restent sensiblement différentes quant aux objectifs et aux moyens mis en oeuvre (E. Decoster, M. Tabariés, 1992). Si la région Ile-de-France n'a que peu modifié son implication dans une politique de développement économique et technologique, en revanche l'émergence des départements dans la politique technologique est considérable : en effet, bien que cela ne soit pas dans leurs compétences propres, ils se sont saisis de l'opportunité qu'a constitué la vacance du pouvoir régional dans ce domaine. Le département de l'Essonne s'est imposé comme l'un des acteurs importants du rapprochement recherche - industrie locale. C'est la seule collectivité territoriale qui a cherché à mener une politique globale d'innovation, de valorisation des compétences et des ressources technologiques, eu égard au pôle de compétences exceptionnel dont il a hérité. Sa politique technologique n'a pas été réellement novatrice par rapport à celles qu'ont pu mener depuis longtemps les autres régions ; elle a visé à un repositionnement de la recherche, avec la prise en compte, dans l'élaboration de la politique technologique, des critères de compétitivité du tissu industriel local et de développement de secteurs stratégiques dans l'avenir. Alors que la politique régionale de soutien à la technologie est en marge du système d'enseignement supérieur, la seule politique locale s'appuyant sur la structure universitaire est celle du pouvoir départemental.
La région n'a pas réellement de stratégie technologique propre; elle est davantage un "intermédiaire financier" dans le soutien aux structures existantes en matière de transfert technologique et de recherche. Sa politique en matière d'innovation s'est jusqu'à présent plus apparentée à une politique permettant de pallier les défaillances du marché de l'innovation, qu'à une politique visant à créer les conditions pour un nouveau fonctionnement des entreprises en Ile-de-France.
On est très loin d'une quelconque synergie entre la politique de l'État et celle de la Région. Par exemple pour le transfert de technologie, la principale préoccupation commune a plus été de mettre fin aux oppositions que de travailler de concert, et il ne semble pas que l'appropriation des outils de transfert technologique par les acteurs publics ou para-publics locaux puisse être un facteur d'évolution positive et d'efficacité technologique dans le contexte régional actuel.
Enfin il faut noter l'absence de toute action territoriale visant à mettre en place des projets technologiques locaux qui soient fédérateurs, qui favorisent la coopération entre firmes et avec la recherche, par exemple sous la forme de GIP qui sont des structures de coopération scientifique et technologique entre partenaires publics et privés.

Un réel problème d'organisation et de coordination du milieu, de management et de pouvoir dans la technopole Ile-de-France sud se pose.
Les divers retards des projets technologiques (projet de centre technologique de Polytechnique par exemple) risquent d'épuiser rapidement les énergies réformatrices et le dynamisme des acteurs moteurs des projets; la technopole travaille dans la durée et le long terme, mais pas dans l'immobilisme. Il est significatif que des structures du type GIP, qui ont été projetées au moment de la constitution du district intercommunal[1], ne soient pas encore réalisables en Ile-de-France sud, car elles supposent un état d'avancement commun des différents acteurs locaux, une prise de conscience et une volonté d'agir ensemble. L'expérience grenobloise[2] montre que le fait de regrouper rencontre des réticences, en particulier des structures nationales (comme le CNET pour la région grenobloise), qui ne voient pas toujours comment politique de site et politique nationale peuvent se renforcer. Les collectivités territoriales ont un rôle particulièrement dynamique à jouer à ce niveau, pour territorialiser de façon ouverte les ressources existantes.
En Ile-de-France sud on ne peut actuellement que se situer au niveau d'initiatives isolées, et non à l'étape supérieure qui est la coordination, car la question d'actualité est de favoriser l'émergence des initiatives et non de les fédérer.

2) La dynamique territoriale de la technopole Ile-de-France sud : le processus d'intercommunalité

La situation de la technopole francilienne est donc bien particulière : elle est dans un milieu régional qui n'est pas historiquement porteur et elle est un sous-ensemble géographique original, qui n'a pas d'existence administrative ou opérationnelle, mais dont certains pôles sont organisés, plus en avance que d'autres dans une démarche collective. Ces pôles ont des identités fragmentées, quand ils en ont une, et la dynamique de collaboration est encore à construire.
Dans un tel contexte, comment le projet d'une Cité scientifique[3] peut-il s'affirmer ?
En 1983 la création de la Cité Scientifique Ile-de-France sud n'avait pas suscité l'enthousiasme des collectivités territoriales nouvellement élues; au

---

1 DIPS, District Intercommunal du Plateau de Saclay

2 GIP grenoblois qui associe universités, grands organismes de recherche et collectivités territoriales : ville de Grenoble, syndicat intercommunal d'études, de programmation et d'aménagement de la région grenobloise, conseil général, conseil régional. Les partenaires doivent apporter la moitié de ses ressources au GIP.

3 La "Cité scientifique", concept proposé à l'origine pour valoriser le potentiel de recherche et de compétences de haut niveau existant dans un vaste espace s'étalant sur 90 communes situées au sud de l'Ile-de-France, est devenue au début des années 80 un projet d'aménagement technopolitain impulsé par l'Etat et porté par une association (regroupant établissements scientifiques et grandes firmes : CEA, Polytechnique, Université Paris sud, EDF, Alcatel, Thomson .....).

contraire, l'aspect imposé de l'extérieur avait rebuté les élus locaux, qui en 1987 encore, n'avaient pas l'air de s'intéresser à cette technopole sans murs en gestation. Le projet a longtemps buté sur les rivalités et les cloisonnements institutionnels. La structure trop dépendante du pouvoir central, s'est fragilisée et n'a pas initié de dynamique significative dans le système techno-productif local.
Après ce relatif insuccès des tentatives étatiques pour organiser les compétences de l'Ile-de-France Sud sous une forme technopolitaine, les différentes collectivités territoriales (Région, Département et Communes) se sont saisies du projet et sont aujourd'hui parties prenantes dans les initiatives locales visant à promouvoir l'innovation et les coopérations recherche-industrie dans la Cité Scientifique Ile-de-France sud. Mais il faudra attendre la fin des années 80 pour voir les collectivités territoriales s'impliquer réellement dans ce projet et lui redonner vie.
Le Conseil Général s'est saisi de cette idée et l'a fait sienne. Par ailleurs, l'obligation qui a été faite par l'État aux 15 communes du plateau de Saclay de s'associer pour définir leur schéma d'aménagement dans le cadre de la révision du Schéma Directeur d'Aménagement de la Région Ile-de-France, a accéléré le processus de prise en compte de l'enjeu technopolitain.
La rencontre d'au moins trois volontés, celle de la Cité Scientifique, celle du District du Plateau de Saclay et celle du Conseil Général de l'Essonne, ont concouru à renforcer la politique technologique susceptible d'être menée dans ce département.

2.1) les actions des communes :

On constate qu'en une décennie ont été réalisés d'une part des avancées d'ordre symbolique et culturel du projet de technopole, et d'autre part des progrès organisationnels importants avec le processus d'intercommunalité sur le Plateau de Saclay.

- *Avancées culturelles et émergence d'une identité locale*

L'association "Cité scientifique Ile-de-France sud" a connu une réussite idéologique et culturelle, dans la mesure où ses idées ont été reprises et concrétisées dans les projets des pouvoirs locaux, et où a été impulsée une réflexion sur le rôle de la recherche dans la genèse d'activités nouvelles et dans le rétablissement de la compétitivité des activités traditionnelles.
Le projet "Cité scientifique" comporte deux objectifs principaux :

- contribuer au changement de culture et de comportements, développer une vie culturelle et non "pas une animation culturelle", projet qui est en phase avec le parti d'urbanisme choisi par le SIPS[1].
- contribuer au projet de "l'axe sud fédérateur", notamment faire progresser auprès des élus locaux l'idée du développement selon une

[1] SIPS : Syndicat Intercommunal du Plateau de Saclay

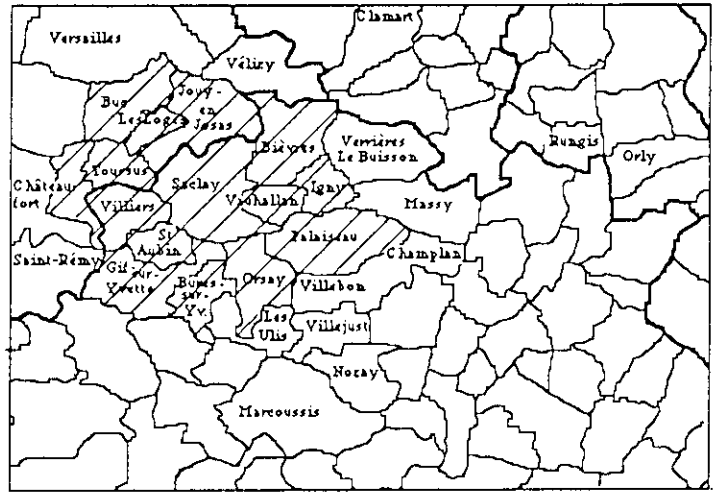
logique de pôles, de la complémentarité et des synergies entre ces pôles.
Toutefois on peut s'interroger sur la faisabilité d'un tel projet, sur son niveau d'avancement. La concurrence entre les grands pôles essonniens (Evry, Saclay, Massy) n'est-elle pas actuellement supérieure à leur coopération et leur complémentarité? Ou bien n'est-ce qu'une question de temps et de volontarisme, comme tendrait à le montrer l'expérience d'intercommunalité du Plateau de Saclay ?
Un phénomène "identitaire" est en émergence dans la communauté scientifique et dans la communauté politique locale, et même dans le milieu entrepreneurial qui a le sentiment d'appartenir à un milieu local et s'implique dans son aménagement.
Un nouveau positionnement des centres de formation et de recherche, qui ont le désir et la volonté d'être des acteurs du développement économique et du développement local se traduit par un débat d'un nouveau type entre collectivités territoriales et universités (E. Decoster, 1991). Le fameux "triangle d'excellence" américain (recherche-université-entreprises) devient réellement l'objet de débats et de propositions.
Ce n'est pas un sentiment d'appartenance régionale, une forte identité régionale ou locale, qui est à la base de cette évolution. Cette absence de sentiment proprement territorial est un "fait de civilisation métropolitaine" qui représente un handicap pour la constitution d'un milieu, dans la mesure où il est plus difficile de mobiliser les acteurs sur des projets collectifs.
Il faut plutôt y voir l'effet de pratiques de collaboration accrues dans ce milieu, d'une présence publique locale plus forte, d'actions de soutien local, en ce qui concerne la recherche-enseignement, et l'effet de l'apprentissage de la coopération pour les collectivités locales du Plateau de Saclay.
Outre cette avancée de l'idée technopolitaine et l'émergence d'une identité locale, on constate aussi la formation d'une communauté d'aménagement.

- *Les avancées de l'intercommunalité : "d'un district à l'autre"*

Les communes n'ont pas de réels pouvoirs d'intervention en matière de politique technologique, mais leurs compétences du point de vue de l'occupation des sols leur permet d'intervenir directement dans la structuration territoriale du milieu innovateur. Dans ce cadre, les communes qui composent le plateau de Saclay[1] se sont associées pour élaborer leur projet d'aménagement et d'urbanisme au sein d'un syndicat intercommunal, le SIPS, à la fin 1988.
Cette association marque une rupture dans l'attitude de ces collectivités locales qui sortent de leur isolement et d'une gestion individuelle de leur projet d'aménagement.
Quinze ans auparavant, on avait assisté à un processus "séparatiste" avec la

[1] Buc, Chateaufort, Jouy-en-Josas et Toussus-le-Noble dans les Yvelines, Bièvres, Bures-sur-Yvette, Gif-sur-Yvette, Igny, Orsay, Palaiseau, Saclay, Saint-Aubin, Vauhallan et Villiers-le-Bâcle dans l'Essonne.

disparition d'un district urbain (Bures-Orsay) et la naissance d'une nouvelle commune (Les Ulis). Ce fut un événement symbolique et significatif des difficultés de développement de cette zone, qui illustre bien le chemin qu'il a fallu parcourir pour arriver à un processus coopératif et au nouveau district du Plateau de Saclay. Cette évolution, qui va du processus de rejet vers l'adhésion à l'intercommunalité et à la coopération, est tout à fait significative des changements économiques et organisationnels que connaît notre société[1].

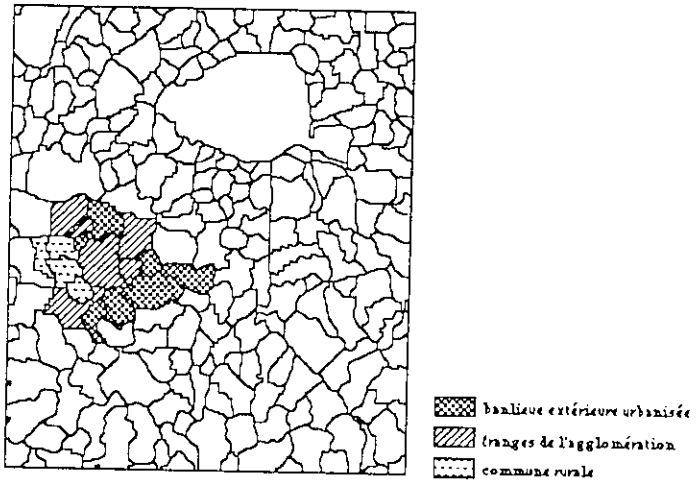


COMMUNES APPARTENANT AU SYNDICAT INTERCOMMUNAL DU PLATEAU DE SACLAY

L'intercommunalité n'était pas un objectif aisé pour des communes de tailles, de richesses, de situations urbaines très diverses, de toutes tendances politiques, et qui n'étaient pas toutes également concernées par le processus d'intercommunalité (le périmètre du syndicat n'englobe le territoire complet que de trois communes).
Le processus d'intercommunalité a été mené avec beaucoup de volontarisme, et il n'a pas abouti à une dispersion des choix urbanistiques, à un patchwork urbanistique qui n'aurait été qu'un accord de façade, pour plusieurs raisons. Les communes se sont mises d'accord dès le départ sur des grands choix de principe à respecter dans l'élaboration du schéma d'aménagement (rejet du tracé d'autoroute de l'État, maintien d'une forte

[1] Mettons toutefois un bémol à ce constat plutôt optimiste : l'exclusion a tendance à perdurer car si l'espace exclu est intégré dans un autre syndicat, il est toujours en dehors de l'espace qui se définit comme la base technopolitaine, alors qu'économiquement il est au cœur de la technopole.

vocation agricole et urbanisation modérée), ainsi que sur le principe d'une collégialité, d'une solidarité dans la mise en œuvre du schéma (partage des futures richesses). Ces accords préalables ont permis des négociations et des concessions constructives.



TYPE D'URBANISATION DES COMMUNES DU PLATEAU DE SACLAY
(d'après le découpage IAURIF 1982)

Le schéma directeur qu'elles ont élaboré de façon concertée en 1990 définit donc une double vocation pour le plateau de Saclay: vocation à la fois agricole (650 hectares urbanisés et 2000 d'agriculture) et scientifique (avec le projet de valoriser les compétences déjà présentes sur le site et d'en installer de nouvelles dans la technopole en construction).
L'approbation de ce schéma directeur (par 14 communes) a entraîné la création d'un district fin 1991, trois ans après la constitution du syndicat. Le District est compétent pour veiller au respect du schéma, mener l'urbanisation qui y est prévue, être le partenaire privilégié de la Région et de l'État et répartir la taxe professionnelle nouvelle.
Ses principales ambitions sont les suivantes:

-faire émerger un pôle d'excellence par la consolidation du potentiel scientifique et technologique sur le plateau de Saclay,

- réaliser un projet culturel et urbain, concevoir une "ville technopolitaine".

La communauté d'aménagement que forme maintenant le Plateau de Saclay s'est d'abord construite sur une image, sur une opposition à l'image repoussoir que lui offrait son environnement urbain immédiat, Les Ulis et Massy, réduites à un urbanisme vertical et à une forte concentration de logements sociaux et de population étrangère.
L'unité symbolique du nouveau district vient du concept unificateur adopté : l'espace naturel et la science. Le projet de technopole était le seul discours acceptable pour mobiliser et unir des collectivités aux intérêts a

priori aussi dissemblables.
Il ne faut pas négliger les conditions politiques qui ont contribué à la réussite du processus d'intercommunalité : du fait du contexte politique local les divergences politiques ont pu être surmontées et la solidarité réelle d'aménagement a pu prévaloir sur des oppositions politiques et des frontières administratives devenues secondaires. Les solidarités qui sont apparues au cours d'un long processus de concertation ont entraîné une modification des mentalités, de la représentation de l'espace : selon les acteurs de ce processus, la formation d'une identité locale, d'une entité communautaire est devenue plus forte que la famille politique ou que tout autre facteur d'opposition.
Le processus de coopération communale s'est donc déroulé de façon très positive : si la transition de l'intercommunalité à la supracommunalité n'a certes pas été faite (la base territoriale de la collectivité en gestation ne le permettait pas de toute façon, puisque le périmètre du groupement ne couvrait pas l'ensemble des territoires communaux), un grand pas a toutefois été franchi avec la création d'une fiscalité propre qui affirme l'indépendance du groupement qui a réussi à associer coopération et péréquation.
Le district est entré dans une phase de construction de son développement. Malgré les difficultés qui ne manquent pas d'apparaître, dont le faible pouvoir financier n'est pas une des moindres, il faut remarquer que le processus de gestation du district a contribué par lui-même à aplanir certaines difficultés, à faire évoluer les positions des différents acteurs et à faire progresser l'idée technopolitaine dans les stratégies des uns et des autres.
Par exemple la question épineuse des "domanialités", très pesantes sur le Plateau, a profondément évolué; l'ouverture des campus, leur utilisation à des fins collectives, le troc d'espaces... sont devenus réalisables. La prise de conscience des intérêts collectifs et technopolitains que représentent les aménagements urbains pour les entreprises, la recherche et l'enseignement est très nette. Le processus de concertation a fait ressortir les problèmes urbains et de transports auxquels se heurtent l'ouverture et l'accroissement des échanges. Par exemple le niveau des performances franciliennes dans le cadre des échanges Erasmus (14% des aides versées contre 21% à la région Rhône-Alpes) apparaît fortement conditionné par l'amélioration des infrastructures de transport et de logement. De même le développement des échanges avec l'étranger (cadres, chercheurs, étudiants) dépend de l'adaptation des modes d'habitat aux conditions de vie modernes. Il n'y a actuellement que des initiatives isolées (résidence universitaire, réalisation de logements adaptés pour les cadres de passage par des promoteurs....). Le milieu local n'a pas su aller au-delà des initiatives isolées vers la coordination.
Les mesures d'accompagnement, d'aménagement urbain sont ressenties comme des conditions de réussite de la dynamique technologique. Mais de la prise de conscience de la nécessité du partenariat d'aménagement au

partenariat, la voie n'est pas d'elle-même tracée.
L'étape suivante pour le processus d'intercommunalité dans la technopole Ile-de-France sud est non seulement cette confrontation entre son discours, ses projets et les réalités de la construction technopolitaine, mais aussi l'élargissement du processus intercommunal à l'ensemble du pôle Massy - Saclay.

- *Les limites et les enjeux*

Les limites géographiques du groupement opéré sur le plateau de Saclay ne correspond pas, et de loin, au territoire technopolitain.
Après l'éloignement qui a permis aux deux pôles de Massy et de Saclay d'affirmer leurs projets, la technopole est arrivée à une phase où les interrelations et les complémentarités entre les deux doivent de nouveau être pensées, où la poursuite du processus de coopération intercommunale apparaît comme le moyen de réussite du projet technopolitain.
Même si objectivement l'étape suivante devrait être celle du rapprochement entre le district du Plateau de Saclay et le SIEP[1] Nord centre Essonne (qui comprend Massy et Les Ulis, où est située la zone d'activités de haute technologie la plus importante), celui-ci est loin d'être évident puisque l'un s'est construit de façon symbolique en opposition à l'autre qui est resté à l'écart de cet apprentissage de l'intercommunalité.
L'utilisation de l'image élitiste du technopole a eu des retombées négatives dans la mesure où elle a contribué à séparer le Plateau de Saclay de la zone de Massy, à ajouter à la séparation physique et urbanistique très forte qui existe déjà une séparation symbolique, culturelle entre deux pôles qui ont des complémentarités économiques évidentes.
La question des rapports entre les pôles de l'axe sud, et plus particulièrement celui de Massy et de Saclay, se décompose en deux problèmes principaux : celui de la complémentarité des pôles dans la technopole dont le contenu reste à définir et celui d'une dynamique collective aux pôles.
Le projet de Massy s'inscrit dans la logique technopolitaine :

- être le pôle fédérateur de l'axe sud, servir de référent identitaire à la technopole, en devenant le noyau urbain et culturel; les projets culturels sont à la hauteur de l'ambition et se matérialisent dans des grands équipements.
- être le "pivot de l'axe sud" : "centre géométrique" d'un réseau de communications exceptionnel et "centre de réseaux technologiques et scientifiques".

Mais ces objectifs ne tiennent pas compte de la forte identité et de la volonté d'autonomie des autres noyaux de la technopole, que ce soit les villes nouvelles ou le jeune district qui lui aussi affiche des prétentions culturelles.

---

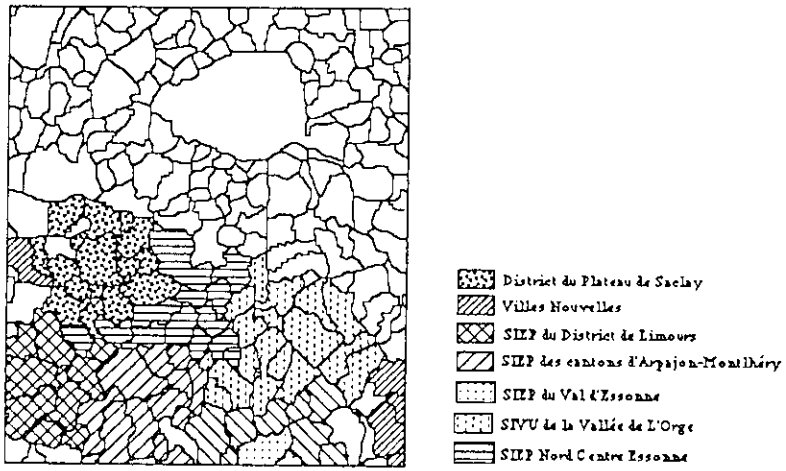
[1] Syndicat Intercommunal d'Etudes et de Programmation.

Au-delà de l'image de marque qu'ils veulent promouvoir, quel est le contenu réel et crédible de ces projets ?
Le rôle futur de Massy repose essentiellement sur sa position géographique et c'est avant tout sa fonction de base logistique de la technopole qui apparaît comme un projet crédible : carrefour national, régional, européen, au service de la Cité scientifique grâce au développement des fonctions tertiaires supérieures, dont les services aux entreprises, nécessaires aux activités de haute technologie.
Les équipements du type centre de congrès, vitrine technologique, etc....permettront à Massy d'être effectivement le centre des réseaux scientifiques et technologiques.
Le risque de ce projet est de réduire la ville à n'être qu'un centre physique, matériel, les réseaux immatériels ne se polarisant pas de façon géométrique, mais autour des nœuds et têtes de réseaux. Il ne suffit pas de réaliser des grands équipements de communication pour être réellement le pôle de convergence de la communication entre les différents acteurs de la technopole.
Si les grands équipements ne sont que des lieux nécessaires de circulation de l'information et ne sont pas les lieux de connivence, de communication réelle, de vie et d'identité du milieu, le projet du pôle massicois est réduit alors à la seule fonction de base logistique. Le devenir de la ville n'est pas encore vraiment explicité, bien que les opérations d'aménagement soient déjà lancées : pôle tertiaire indépendant de la technopole, sans unification réelle avec celle-ci, ou pôle intégré dans la dynamique technopolitaine, avec une spécialisation complémentaire dans les services tertiaires alors que d'autres espaces ont une vocation scientifique, technologique et secondaire. Dans le premier cas l'éviction d'entreprises très performantes dont la logique techno-productive s'inscrivait souvent dans celle du milieu innovateur local est difficilement justifiable, la désindustrialisation n'ayant comme objectif que de laisser la place à un tertiaire jugé plus prestigieux et la technopole n'étant plus qu'une image à vendre.
La "complémentarité technopolitaine" à construire requiert certaines conditions. La coopération entre les pouvoirs publics locaux est au cœur de la question, et est une condition de la réussite de la technopole.
Il n'y a pas que des barrières physiques entre Massy et le Plateau de Saclay, auxquelles les travaux d'aménagement routier et les perspectives de liaison par transport en commun apporteraient une solution. Une coupure symbolique, un manque d'unité, sépare aussi les deux pôles, et la charnière à réaliser n'est pas seulement d'ordre physique. C'est un processus d'unification, de coopération dans la réciprocité entre les deux pôles, qui est nécessaire : définition de stratégies et de projets en commun, partenariat financier...
Le constat s'impose d'un décalage actuel dans les comportements et les stratégies des élus locaux, dans leur niveau de pratique partenariale et intercommunale.
La réponse est dans le camp des élus, le projet est dépendant du

volontarisme des hommes; la seule certitude qui apparaît, c'est qu'aucun acteur ne pourra prétendre jouer un rôle fédérateur en restant sur des positions isolationnistes et donc dominatrices.

2.2) Quelle organisation territoriale de la technopole ?

Les acteurs territoriaux sont actuellement engagés dans un processus d'apprentissage de la décentralisation et du partenariat. Même si parfois le gaspillage et la stérilisation mutuelle des initiatives ont été plus visibles que les synergies, le processus de coopération et d'intercommunalité se développe rapidement dans cette zone. Après l'expérience largement positive du Plateau de Saclay, l'Essonne s'est retrouvée rapidement quadrillée, dans sa partie nord, urbaine, par toute une série de syndicats d'études, les SIEP, et presque toutes les communes[1] sont engagées dans un processus de coopération au niveau de l'aménagement et de l'urbanisme.
En quelques mois six regroupements intercommunaux se sont ajoutés au district du Plateau de Saclay et aux villes nouvelles le long de l'axe sud.



LES REGROUPEMENTS INTERCOMMUNAUX EN ESSONNE NORD
(situation 1992)

- *Intercommunalité*

L'intercommunalité possède des atouts évidents : effets d'échelles pour atteindre un optimum dimensionnel, en particulier dans la gestion des équipements et des services publics. Le regroupement apparaît comme la

[1] Toutefois pour le SIEP Nord-Centre-Essonne le regroupement s'est opéré sous contrainte de l'Etat du fait du blocage de la collaboration par la ville de Massy.

condition indispensable à la décentralisation car il renforce les capacités d'intervention des collectivités locales. Le processus d'intercommunalité permet de définir la cohérence d'un milieu local et de lui donner les objectifs et les priorités de développement et d'aménagement, de fixer clairement les compétences. L'accroissement de la diversité apporte des potentialités plus fortes du milieu qui ne peut que gagner à se diversifier
L'intercommunalité conduit à un renforcement des solidarités, ainsi qu'à une résorption des inégalités, fiscales en particulier. Elle apparaît donc comme la condition pour agir sur son développement et reprendre un peu d'autonomie.
Mais l'intercommunalité n'est pas en soi la panacée. D'une part le dessaisissement de certaines compétences pour les communes et le transfert de pouvoir au profit d'une instance non élue au 1er degré peuvent être considérées comme une atteinte au fonctionnement démocratique de la société locale. Ces transferts impliquent une définition claire des compétences du groupement et l'on peut penser que la structure intercommunale, qui préserve mieux l'autonomie et la clarté des choix de développement, est tout aussi démocratique que la situation actuelle d'appartenance à de multiples syndicats, à "géographie variable", qui entraîne une certaine opacité et une dilution des responsabilités.
D'autre part si l'intercommunalité permet d'accéder à la diversité et à un certain équilibre en permettant d'atteindre les effets de seuil, de fait des partenariats à plusieurs vitesses peuvent apparaître, nuisibles à un équilibre territorial plus global, ceci d'autant plus facilement qu'une certaine homogénéité va présider aux regroupements intercommunaux.
Dans le cas du Plateau de Saclay, il est évident que sa vocation même de zone technopolitaine particularise fortement le regroupement. Sa dynamique de croissance liée à une forte élitisation des activités et de la population ne peut que repousser les problèmes sur les zones environnantes. C'est donc à une échelle supérieure que les problèmes d'équilibre, de développement économique et d'aménagement devraient être envisagées; et le district n'a de sens que comme première étape d'un processus coopératif de plus grande envergure.

- ***Concurrence et partenariat***

Alors que la Région est de plus en plus appelée à avoir un rôle important et spécifique, l'Ile-de-France en est encore à la recherche des niveaux d'organisation territoriale adéquats, les seuls opérationnels jusqu'à présent ayant été infra ou supra-régionaux en ce qui concerne la politique technopolitaine.
Alors que la Région n'a pas mis en œuvre de réelle politique technologique, qui considère les centres de recherche et les entreprises comme des partenaires de coopérations à encourager, et qui ne cantonne pas leurs relations à de la prestation de services, le département de l'Essonne a élaboré une politique technologique, intégrée à la politique de développement économique, ayant comme objectif de valoriser la

recherche afin de dynamiser, de moderniser et de soutenir dans ses capacités d'innovation l'industrie locale.
Ces actions dépassent très nettement les attributions du département et c'est donc un niveau d'organisation territoriale infra-régional qui est apparu comme le plus dynamique en matière technologique, situation paradoxale par rapport aux autres régions françaises.
De plus outre l'Etat, la Région, le Département et les communes, de nombreuses structures intercommunales constituent de nouveaux intervenants territoriaux qui semblent eux aussi poser des problèmes de concurrence (le Département de l'Essonne et le District du Plateau de Saclay semblent s'ignorer relativement, etc... !).
Cette situation compliquée et peu efficace, issue de la décentralisation de 1982, ne peut que susciter de nombreuses questions quant aux attributions de chaque échelon territorial et à l'articulation et la crédibilité de leurs actions.
Faut-il remettre en cause certains échelons territoriaux, revoir les attributions des différents pouvoirs locaux en matière d'animation économique et de formation afin de renforcer la cohésion interne du territoire technopolitain ?
La question du nombre d'échelons administratifs, de leur découpage et de leurs compétences a régulièrement été à l'ordre du jour, la question pour les communes étant celle de leur regroupement, et pour les départements de leur pertinence par rapport à la région.
Le débat département-région se pose réellement depuis la fin du XIXème siècle; il est particulièrement important durant la période de l'après-guerre qui voit renaître des grands débats relatifs au découpage du territoire avec de nombreux projets de réorganisation territoriale. Après une longue période de domination de l'échelon départemental, celui-ci se trouve à nouveau remis en cause par la loi de décentralisation de 1982, et surtout par l'élection directe des conseillers régionaux en 1986 qui acquièrent la même légitimité que les élus départementaux.
Les antagonismes croissants entre la région et le département, alimentés par l'imprécision de certaines attributions de compétences et par le mouvement d'intégration européenne qui pousse à des regroupements territoriaux d'envergure, ont reposé la question de l'existence de celui-ci.
Le département apparaît comme un échelon archaïque et inadapté dans la mesure où il n'y a aucune raison pour que le territoire administratif du département soit l'espace adéquat pour les échanges technologiques, qui est plutôt défini par un tissu scientifique, un système économique local et un bassin d'emploi. Mais de fait c'est celui qui s'est imposé dans la dynamique la plus contemporaine qui soit. Du fait de la politique technologique du département, un certain apprentissage des relations, une capitalisation d'expériences, se sont réalisés entre le pouvoir départemental, des entreprises et des universitaires, et ces résultats positifs sont passés et passent encore par le dynamisme de la collectivité départementale, ce qui tempère l'idée selon laquelle le département est un

échelon territorial dépassé que l'on pourrait supprimer.
De toute façon, du fait de son assise traditionnelle, du poids de ses réseaux socio-politiques, la question de sa suppression, trop subversive, n'est pas réellement à l'ordre du jour et elle s'est déplacée vers le problème de la complémentarité des niveaux territoriaux, compte tenu de la dimension européenne des interventions territoriales qui s'affirme de plus en plus. Cette question de la coordination entre les différentes instances de pouvoir est particulièrement délicate en France dans la mesure où la réforme de 1982 a maintenu un certain nombre de permanences, quant aux structures territoriales et aux compétences de collectivités, et a abouti à une pluralité d'intervenants dans les mêmes secteurs. Comme le constate le rapport du Conseil Economique et Social (1991), le poids de l'histoire et des résistances socio-politiques a mené à une "réforme inachevée", la décentralisation tentant "d'opérer un compromis entre l'intangibilité de la commune, la prépondérance du département et la nécessité de la région. S'il était politiquement difficile, en 1982, de procéder d'une autre manière, et s'il semble actuellement impossible de remettre en cause une quelconque de ces collectivités, force est de constater que ce compromis engendre nombre d'inconvénients". La situation de la décentralisation française, par rapport aux autres pays de la CEE, est caractérisée par :

- le nombre important de ses collectivités
- leur faible autonomie
- l'absence de prépondérance de l'échelon régional.

Aucun choix réel n'a été effectué entre les deux niveaux de collectivités fortes; ce qui est une source de conflits de pouvoir, d'autant plus que les collectivités sont amenées de plus en plus à entrer dans une logique concurrentielle du fait du rôle accru et diversifié des acteurs locaux dans le développement, alors que c'est une logique de coopération qui devrait s'imposer.
Dans un tel contexte, d'une part quel niveau territorial semble le plus apte, et disposant de marges de manœuvre crédibles, pour se saisir des problèmes de développement et d'aménagement, et d'autre part faut-il mettre fin au flou de la loi qui permet la multiplicité des initiatives, dont la convergence est problématique, et préciser les compétences strictes de chaque niveau ?

- Faut-il un niveau territorial qui ne soit pas une zone administrative traditionnelle, mais qui corresponde à une zone économique, avec des objectifs de développement, dotée de projets et d'ambitions propres qui permettront de s'appuyer sur le levier que peut constituer l'appartenance à une communauté locale ? Le groupement intercommunal élargi semble une base possible de structuration et d'assise de réseaux, et de mise en œuvre de processus de consultation et de concertation.

- Le principe d'une compétence attribuée à un seul niveau apparemment remédierait à la complexité actuelle mais son efficacité n'est pas aussi évidente, du fait de son caractère rigide et arbitraire.

On constate que la définition des prérogatives et compétences des pouvoirs territoriaux en matière de politique scientifique et technologique, et de développement économique, est instable même dans des pays fortement décentralisés comme l'Allemagne; l'imprécision n'est pas nécessairement un obstacle à la constitution de politiques décentralisées efficaces.
S'il apparaît tout à fait nécessaire de clarifier les rôles (limiter les prises de pouvoir de fait de certaines collectivités particulièrement bien dotées), de limiter les concurrences stériles et les financements croisés peu clairs, le principe de partenariat n'en reste pas moins justifié du fait des caractéristiques des actions à mener.
La question réelle est alors celle de l'organisation de la convergence des diverses actions initiées de façon non coordonnée, de sorte que le flou de la loi soit un élément positif et non une source de gaspillage. La voie positive semble être la souplesse et l'extension des partenariats, l'appui sur les ressorts des dynamismes, sur les réseaux technologiques et économiques existants, et en favoriser de nouveaux entre les différents acteurs du développement. Un exemple récent de cette mise en synergie est représenté par l'initiative de plusieurs instances locales (Cité Scientifique, Préfecture de Région, DRIRE-Essonne et pépinière d'Evry) qui vise à coordonner les différentes pépinières de l'Ile-de-France sud au sein d'un réseau et à donner une formation pratique de haut niveau aux créateurs d'entreprises, grâce à l'appui d'une grande école de la technopole (HEC).
L'efficacité de l'action territoriale dans le domaine de la politique technopolitaine dépend des différents partenaires, qui se sont imposés dans ces champs d'intervention, de leurs volontés de collaborer en tenant compte des structures et des actions existantes, qu'elles soient associatives, consulaires, étatiques, municipales, départementales; ceci demande plus de pragmatisme que de principes pré-établis.
L'évolution de la politique technologique du département de l'Essonne semble d'ailleurs aller dans ce sens puisque celui-ci a amorcé un désengagement permis par les changements intervenus au niveau du pouvoir consulaire en Essonne. Une nouvelle répartition des rôles, plus adéquate, se met en place afin de reprendre le processus enclenché par le département qui avait pallié les carences des acteurs publics territoriaux ainsi que celles des organisations économiques territoriales, et dont les actions ont contribué à faire évoluer les différents partenaires. Ce désengagement, une fois le rôle d'initiateur accompli, au profit d'une structure non politique plus à même de promouvoir des réseaux économiques, correspond en fait à une extension des partenariats qui devrait faciliter une meilleure intégration des partenaires économiques, et des actions plus dynamiques, comme le montre l'expérience accumulée par certaines organisations économiques à base territoriale (unions patronales, CCI Val d'Oise-Yvelines).

Le renforcement de la cohésion interne du territoire technopolitain passe par son organisation territoriale, dont les ressorts devraient être la Région, et les processus de coopération : processus d'intercommunalité et réseaux de tous ordres constituant cette "infrastructure technopolitaine" qui pourrait être le vecteur principal de diffusion culturelle et de transformation .

II - collectivites locales, technopole et dynamique urbaine

Afin de promouvoir une dynamique technopolitaine, le rôle des collectivités territoriales est non seulement d'aménager les lieux d'activité mais aussi d'aménager la ville et d'en assurer la régulation, car le "district technologique" (ou la technopole si l'on préfère) est indissociable du milieu urbain, et la ville est elle aussi devenue un lieu de production avec ce type de dynamique de développement. On constate que les districts technologiques ne se développent que dans les agglomérations urbaines importantes qui leur offrent l'environnement et l'organisation adaptée à leur dynamique, la question du seuil minimum, de la possibilité ou non d'une rupture entre la taille et la masse critique de fonctions, restant totalement ouverte actuellement.
Les acteurs économiques ont de nouvelles exigences vis-à-vis de la ville qui est devenue un élément du système productif. Ce ne sont plus seulement les externalités classiques d'environnement, mais des externalités spécifiques, une demande plus subtile, plus intégrée au fonctionnement de la nouvelle économie.
Les collectivités territoriales, et leurs partenaires dans l'aménagement, ont un double rôle de régulation :

- un rôle d'aménageur des équipements nécessaires à l'activité courante et à l'innovation des divers acteurs, de la logistique de la technopole : irriguer correctement l'ensemble de la technopole du point de vue transports et des infrastructures routières, et la relier à son environnement, aménager les nœuds de communication, de réseaux, matérialiser les points de convergence des flux et des réseaux. Par exemple le projet de téléport apparaît indispensable pour le développement du plateau de Saclay.
- un rôle d'intégration du système technologique à la société urbaine; ce sont les collectivités locales qui ont à gérer ce rapport de plus en plus délicat entre les éléments de la société urbaine, qui sont constitutifs du district technologique, et l'ensemble de cette société.

Mais les rapports entre l'économie et la ville sont complexes et les relations entre organisation économique et organisation urbaine sont d'une nature interactive, qui entraîne la ville dans un processus d'organisation-désorganisation progressif. Le système urbain se développe sous l'effet des interactions entre les caractéristiques du milieu urbain et le processus de métropolisation du fait de la dynamique économique,

processus qui utilise et qui agit sur ces caractéristiques et sur cette organisation urbaine.
La ville doit effectivement concevoir des projets de requalification de son territoire, sur les plans urbanistique, humain, économique, et inversement le développement rétroagit de façon sélective sur le système urbain. La logique économique à l'œuvre produit des effets urbains et territoriaux. Et la question est alors de discerner en quoi cette nouvelle forme de territorialité économique peut être une solution à la crise urbaine ou au contraire quels types de problèmes urbains elle engendre ou aggrave. L'organisation progressive du système urbain pour assurer ses fonctions métropolitaines n'engendre-t-elle pas d'elle-même sa désorganisation ?

1) "l'urbanité vecteur de technopolisation"

La technopole Ile-de-France sud est une technopole de la "troisième génération", marquée par le retour à la ville et la contribution au développement local, et qui essaie de rompre avec l'approche zonale de l'aménagement de l'espace. Les technopôles à leur origine, dans la décennie 70, correspondaient à un parti d'aménagement urbain, à une politique de zones (parcs, ZI sophistiquées). Au cours de la décennie 80, s'est effectué un passage à une nouvelle opérationnalité du "concept urbanistique" de technopôle, qui devient outil de développement économique. Et parallèlement les technopoles sont laissées à l'initiative des collectivités locales. La problématique d'aménagement urbain s'enrichit de la problématique de développement local.
On retrouve cette tendance de fond dans l'expérience technopolitaine du réseau des SEM de la SCET. Cette conception de la technopole intègre l'urbanisme et la culture comme une des dimensions de la technopole, contrairement au modèle anglo-saxon importé sans tenir compte des réalités socio-culturelles françaises.
C'est l'agglomération dans son ensemble qui accueille de manière relativement diffuse, même si l'espace régional n'en reste pas moins dualisé et fonctionnalisé, les activités nombreuses et diverses qui contribuent à la création des technologies et au développement des innovations.
L'aménagement de la technopole ne se réduit plus à celui des parcs, des pôles, mais c'est aménager et organiser l'ensemble de la ville multifonctionnelle dont l'urbanité et la vie culturelle deviennent vecteurs de technopolisation. C'est ce parti d'urbanisme technopolitain qui est porté par le district du Plateau de Saclay et la ville de Palaiseau qui a vocation à être le noyau urbain du projet.
Les principales questions qui se posent tant à l'économiste qu'à l'urbaniste sont relatives aux rapports entre les aspects urbanistiques et les aspects purement organisationnels du technopôle, au rôle que l'aménagement peut jouer dans la construction technopolitaine, outre les aspects logistiques évidents. En effet si la structuration technopolitaine n'est pas réductible à

un problème de formes urbaines (pôles, technoparcs, pépinières...), celles-ci ne sont pas neutres pour autant.

- Effet culturel de l'urbanisme technopolitain
Comment l'aménagement peut-il contribuer aux modifications culturelles indispensables ? En quoi est-il un atout de réussite et quels sont ces aménagements ?
Comment l'urbanisme peut-il produire un effet culturel sur la dynamique économique, sur son organisation ?
Comment peut-on intégrer le "district technologique" dans la société urbaine ?
Un aménagement aux "allures" technopolitaines joue un rôle positif en confortant le projet technopolitain qui s'élabore et en aidant à l'émergence de l'identité locale nécessaire à la réalisation de ce projet.
Grâce à l'aménagement urbain, la construction territoriale de la dynamique locale peut se développer à travers des formes spatiales qui en donnent une image très perceptible : comme les pépinières, représentatives de la stratégie technopolitaine, symboliques du renouvellement du tissu économique local et de la volonté locale de développement, comme les projets d'aménagement de pôles qui donnent une lisibilité aux réseaux technologiques.
L'action de type urbanistique est un moyen pour les acteurs publics de lutter contre l'inertie des structures en place, contre les pesanteurs sociales et économiques qui sont un handicap à l'établissement d'une nouvelle organisation techno-productive.
L'aménagement de l'espace technopolitain est l'occasion de supprimer les "domanialités" qui caractérisent l'organisation spatiale de la recherche dans le pôle Orsay-Saclay, et par là-même d'aider à vaincre des résistances qui freinent les échanges de compétences. De même l'indispensable amélioration des liaisons physiques entre deux espaces (Palaiseau et Saclay) a une importance symbolique dans la recherche des éléments d'unification entre ces deux territoires.
L'aménagement devient un facteur de progrès, est porteur de changement.

- Urbanisme, culture et communication dans la technopole
L'aménagement de lieux symboliques de modernité et de lieux permettant une nouvelle organisation va-t-il au-delà de l'effet symbole ?
Faire de la technopole le lieu interactif par excellence, c'est aménager des lieux de vie et d'interactivités, lieux de rencontres informelles, d'échanges de connaissances, de conseils, c'est mettre en place des structures de contacts et d'animation, créant la possibilité d'une communication et d'une coopération bénéfiques pour tous.
La dimension organisationnelle reste fondamentale : fédérer toutes les compétences et les forces locales afin de développer une réelle culture coopérative et partenariale, promouvoir un management de l'organisation technopolitaine de type partenarial (pouvoirs publics territoriaux, firmes,

organismes consulaires, associations, organismes d'enseignement et de recherche, État), mettre en réseau les structures technopolitaines comme les pépinières, les CRITT...

Mais les structures ne sont pas en soi une solution miracle. L'interactivité, la communication au sein de la technopole ne passent pas forcément par des lieux précisément affectés.
Concevoir un technopôle, n'est-ce pas la quadrature du cercle, vouloir organiser l'inorganisable, dans la mesure où la communication entre les hommes passe par l'informel, l'inorganisé, c'est-à-dire en fait par la sociabilité urbaine; l'espace de contact ne sera pas nécessairement, ou même certainement pas, la cafétéria du parc technologique, alors que le petit troquet du centre sera peut-être un lieu plus propice.
Si les aménageurs n'ont pas su réaliser des campus attractifs qui soient des lieux ouverts, d'échanges et de contacts, savent-t-ils mieux le faire dans des parcs technologiques ? Il est peut-être illusoire de croire que dans la société française l'on pourra créer ce fonctionnement culturel idéal à l'anglo-saxonne dans des parcs technologiques coupés de la société urbaine. Le sens de la ville y est très fort, et peut-être encore beaucoup plus dans une métropole.
Dans ce cas les exigences profondes de l'économie moderne seraient donc la qualité de la vie urbaine, de sa vie culturelle.

La ville de Palaiseau qui a vocation à être le noyau urbain du district du Plateau de Saclay s'est assignée de tels objectifs urbanistiques : rompre avec la fonctionnalité et l'affectation précise des espaces; ne pas reconstituer de nouvelles domanialités avec les réalisations technopolitaines en traitant de façon judicieuse les espaces publics (et tout espace environnant sera public), afin de modifier les relations entre la vie économique dans les espaces d'activité et la vie sociale, la vie quotidienne; créer un milieu technopolitain ouvert, sans enclaves correspondant aux formes de communication et de sociabilité françaises.
Les aménageurs et les pouvoirs locaux se trouvent face à une question très difficile : créer une vie sociale et culturelle, une urbanité, et non pas des équipements culturels et urbains.
Pour cela Palaiseau entend construire sa nouvelle urbanisation autour du passé, de l'ancien village : cet enracinement du présent dans l'histoire, dans le patrimoine, est considéré comme une condition d'une vie sociale de qualité. La nouvelle urbanisation intégrera aussi fortement la composante paysagère car dans cette technopole du Plateau de Saclay, mais aussi des vallées de Chevreuse et de Bièvres, la qualité écologique du paysage est un élément essentiel, un élément d'identification de la technopole.

Il est donc apparu indispensable de compléter les projets scientifiques et technologiques par des projets d'ordre culturel afin d'impulser une vie culturelle et sociale très forte.
La technopole sud s'oriente dans cette voie, avec du côté du District du Plateau de Saclay une politique d'irrigation du tissu urbain d'un point de vue social et culturel, qui ne projette pas d'équipement culturel lourd mais cherche à utiliser de façon optimale tous les éléments déjà existants et à les intégrer à la vie sociale et économique.
De façon complémentaire à ce projet "léger", la ville de Massy qui a aussi l'ambition d'être le pôle urbain et culturel de la technopole développe des projets plus "lourds" correspondant à une conceptions différente, plus monumentale et moins immergée dans le quotidien, de l'urbanité et de la vie culturelle.

Mais ces projets culturels seront-ils suffisants pour créer ce "milieu intellectuel excitant", souhaité par le Directeur de la recherche de l'Ecole polytechnique, qui donne un rayonnement international au Plateau de Saclay, objectif que les seuls scientifiques ne peuvent réaliser. Il faut pour cela un milieu intellectuel diversifié tel que l'on peut le trouver dans certaines universités américaines, mais à la française, avec nos propres modes de fonctionnement social.
Nul espace de l'Ile-de-France sud n'a actuellement d'ambitions "démesurées" dans le domaine des lettres, des arts, de la philosophie. Paris en a-t-il le monopole exclusif à tout jamais ? Les pôles universitaires des deux villes nouvelles, en particulier Saint-Quentin-en-Yvelines, peuvent-ils constituer un point d'ancrage ?

2) Technopole, cohésion de la société urbaine et développement régional

La caractéristique urbaine inhérente à la dynamique technopolitaine tend à produire des formes urbaines renouvelées, un mouvement de reconcentration urbaine dont les aspects sélectifs, élitistes, posent la question de la diffusion des effets du technopôle, à la fois sur les plans économique, urbain et territorial. Le choix de la morphologie de la technopole a des implications socio-économiques et organisationnelles aux niveaux urbain et régional.
Les différents partenaires des projets d'aménagement sont confrontés aux questions de diffusion de l'espace technopolitain, d'intégration de la technicité à la ville, et de l'exclusion qu'ignore délibérément la stratégie technopolitaine.

- *crise urbaine*

Le type actuel de développement, de requalification économique et urbaine des territoires, entraîne des exclusions, économiques et urbaines, et une dualisation de la société. Le ghetto et l'exclusion se profilent

nécessairement derrière la technopole.
On ne peut donc qu'être sceptique sur la viabilité sociale et urbaine de ce processus de métropolisation qui engendre d'importants problèmes d'adéquation entre, d'une part les caractéristiques de la population active urbaine et les flux de migrations (attractivité de la ville) et d'autre part, la qualité et le potentiel d'emplois générés par le développement technopolitain urbain. Une certaine efficience économique s'oppose aux objectifs urbains (diffusion contre regroupement).
D'une part quelle complémentarité, quelle cohésion peut-il y avoir entre une population qui se marginalise ou qui trouve de moins en moins sa place dans un milieu technopolitain et une population intégrée au système techno-productif innovant ?
D'autre part où est la cohérence urbaine, quelle est l'articulation entre le tissu urbain hérité du passé et les espaces générés par la dynamique du développement technologique ?
Ce n'est pas seulement l'aménagement des technopoles qui est en cause, mais le type de croissance économique que nous privilégions, et qui est le fait de l'ensemble des pays développés.
Les conditions de la croissance économique d'aujourd'hui conduisent à une nouvelle spécialisation des espaces, à un nouveau partage du travail et des fonctions entre zones :
- au sein d'une même métropole (fuite des anciens espaces industriels, source de l'ancienne richesse, création de nouveaux complexes industriels dans des périphéries vierges..)
- et entre les différentes métropoles : entre celles qui sont capables de suivre la course des technopoles et celles qui ne le pourront pas.
On peut considérer la technopole comme le bastion avancé du progrès technique, le lieu où s'affirme la nouvelle importance de la science et des techniques dans nos sociétés, et la spécialisation des pays avancés dans les services supérieurs et l'industrie de pointe. Les activités high tech sont productrices de forte valeur ajoutée, mais non créatrices d'emplois nombreux car ce sont des activités "capital-intensive". L'apport des activités high tech aux autres activités se mesure plutôt en termes d'innovation, de recherche-développement, de transfert de technologie et de formation des hommes[1].
La technopole a en quelque sorte une fonction "expérimentale", d'avant-garde, qui limite nécessairement son impact sur le développement local et régional car elle "impulse de nouvelles dynamiques technologiques sans être le cadre de réalisation de leur cycle industriel.[...]La phase industrielle induite par la création technologique est reportée soit dans la région environnante, ce qui introduit une division socio-spatiale marquée de l'espace entre la technopole et son hinterland, soit le plus souvent dans

[1] Dans la Cité scientifique Paris sud les activités liées à l'instrumentation sont particulièrement susceptibles de faire ce lien entre l'innovation et la recherche et les activités traditionnelles du fait de leur situation charnière entre les deux (instrumentation scientifique / instrumentation industrielle).

d'autres régions ou pays qui possèdent les avantages comparatifs requis pour cette phase" (A.Rallet, 1991).
Le revers de cette médaille est la création aux marges de la technopole d'espaces et de populations exclus du système techno-productif innovant, dans la mesure où des politiques volontaristes et puissantes ne remédient pas à cette dualisation croissante de l'espace productif et de l'espace social au sein des métropoles.
Nous assistons dans la métropole parisienne à des phénomènes de ce type : espaces hyper-développés et concentrant les activités high tech, et les autres espaces, en particulier dans le nord et l'est, qui concentrent les activités déclinantes, peu qualifiées, et bien entendu les populations les plus démunies et incapables de s'adapter aux nouvelles donnes de l'économie.
La croissance de l'emploi industriel dans le pôle Orsay-Saclay a été très forte durant la période 83-89, alors que dans le même temps la région perdait 14% de ses effectifs industriels : on constate donc que la technopole attire et concentre le développement industriel, essentiellement de pointe, comme les autres départements de la grande couronne, mais de façon beaucoup plus intense; alors que dans la région la plupart des activités de pointe (sauf l'informatique) sont en perte de vitesse, un phénomène de polarisation de ces activités s'est effectué au détriment des autres espaces franciliens.
Les fragmentations urbaines correspondent à ces exclusions économiques et sociales entraînées par la dynamique économique du district technologique.
Ce sont les collectivités locales qui se retrouvent donc face à ce défi majeur qui est d'assurer la cohésion de la société urbaine et d'empêcher la fracture dans les grandes agglomérations, entre ceux qui sont intégrés à une dynamique économique et sociale et le reste de la société locale .

- *déséquilibres régionaux*

Cette question des dysfonctionnements et des déséquilibres engendrés par les mouvements de métropolisation et de technopolisation ne se pose pas uniquement au niveau urbain.
Les décisions régionales d'aménagement et d'urbanisme déterminent la morphologie technopolitaine dans l'espace régional et dans l'ensemble du territoire. De fait elles choisissent entre d'une part une stratégie de maillage de l'espace et de diffusion et d'autre part un processus de dualisation. Le schéma d'aménagement choisit les pôles, les espaces qui sont appelés à connaître un développement technologique avancé et une dynamique largement autonome, et sur lesquels seront concentrés les efforts publics et privés. Inversement, en négatif de la carte des technopôles, se dessine la carte régionale des espaces qui resteront à l'écart de cette dynamique et dont les problèmes de développement se poseront de façon dépendante par rapport à des territoires plus avancés.
Le fonctionnement des espaces les plus avancés en réseau, laissant à

l'écart ceux qui ne peuvent intégrer la dynamique dominante, correspond en fait à une certaine politique technologique et industrielle qui ne privilégie pas l'organisation de la diffusion de la dynamique industrielle et technologique. D'autres schémas spatiaux sont pensables, si les acteurs publics ont la volonté de donner un contenu novateur à la politique technologique territoriale. Une politique ne concevant le développement de la technopole qu'en fonction des contraintes globales de l'aménagement régional peut se donner les moyens d'une réelle diffusion, d'un rayonnement sur les espaces moins avancés technologiquement et plus fragmentés.
Ce schéma d'organisation spatiale correspond à des politiques technologiques centrées sur la diffusion et la PMI, qui nécessitent un maillage étroit de l'ensemble du territoire, avec plusieurs pôles[1] de compétences fondamentales articulés entre eux et avec des pôles de compétences technologiques fortement liés au tissu économique local, et pour lesquels le maillage doit être très dense, en particulier pour les éléments les plus techniques qui doivent irriguer l'ensemble du territoire.
La politique technologique territoriale a non seulement le fonctionnement de l'espace technopolitain comme objectif mais également l'organisation de la diffusion de la dynamique industrielle et technologique vers les espaces peu innovateurs, sans pour autant que la technopole soit vidée d'une partie de ses acteurs moteurs.
Les espaces en retard ont à saisir les opportunités de coopération, promouvoir les partenariats avec les espaces plus avancés pour faire progresser leurs propres capacités d'innovation et sortir d'une relation de dépendance, et la technopole doit se donner comme objectif le déploiement, en dehors de toute logique d'exploitation et de domination, de ses réseaux vers ces territoires.
Mais il faut bien voir les handicaps de ces milieux segmentés et peu structurés, qui posent un problème de "conversion" non négligeable, car ils ont de faibles capacités à endogénéiser une dynamique qui serait apportée de l'extérieur. L'émergence d'une dynamique techno-productive réellement propre à un espace est fortement conditionnée par le type de structure productive qui s'y est localisée du fait des stratégies industrielles, et par la nature de la politique publique qui s'y déploie.
La coopération ne pourra dépasser la concurrence entre territoires que si les "réseaux" entre espaces sont basés sur les compétences réelles des territoires, sur leurs trajectoires technologiques et les interrelations existantes, et que si des politiques volontaristes vont dans ce sens de "localiser" le développement et de le consolider en favorisant la mise en réseau des acteurs locaux. C'est cette dimension volontariste qui permet

---

[1] Un pôle domine mais pour qu'il y ait diffusion, échanges entre les espaces, il ne faut pas qu'il y ait un seul pôle dominant qui attire tout à lui; à l'image de la polarité en physique, les échanges se font entre des pôles comparables, alors que l'unicité du pôle empêche la diffusion et le développement à proximité.

de penser que l'évolution actuelle du territoire n'est pas inéluctable, même si certaines mutations économiques le sont et que d'autres dynamiques économiques sont possibles.
Les choix urbanistiques et d'aménagement ne doivent pas être déconnectés du type de système productif localisé sur le territoire et des logiques économiques qui y sont à l'œuvre.

En ce qui concerne la structuration spatiale de l'organisation technopolitaine au niveau régional, l'Ile-de-France peut elle aussi s'orienter vers un autre choix que celui de la concentration technopolitaine dans les zones sud-ouest de la région : une organisation technopolitaine faite de plusieurs pôles d'excellence couvrant l'ensemble de l'espace régional, le maillant progressivement en partant de ses noyaux structurants.
Une politique technologique plus ciblée sur les PMI et la diffusion des externalités des technopôles pourrait aider, avec suffisamment de volontarisme, à mettre en œuvre une nouvelle organisation spatiale, ainsi qu'une politique sociale et urbaine de requalification des hommes et des espaces.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL (1991), La décentralisation et la répartition des compétences entre les collectivités territoriales, Journal Officiel.
E. DECOSTER, (1991), "Les phénomènes de technopolisation en Ile-de-France sud : les collaborations recherche-industrie", Cahier du GDR 874 du CNRS n°8.
E. DECOSTER, M. TABARIES, (1992), Le développement technopolitain : le pôle Saclay-Massy, nouveau territoire, nouveaux pouvoirs, nouvelle organisation économique, Cahier du GDR 874 du CNRS, n°10.
E. DECOSTER, A. MATTEACCIOLI, V. PEYRACHE, M. TABARIES, (1993), Les réseaux d'innovation en région parisienne : micro-milieux en émergence, in D. Maillat, M. Quevit, L. Senn eds., "Nouvelles formes d'organisation industrielle : réseaux d'innovation et milieux locaux", EDES Neuchatel.
F. GERBAUX, P. MULLER, (1992), Les interventions économiques, n°60 "La décentralisation", Revue Pouvoirs, PUF.
H. JAYET, (1993), Services et espace, in "Services et mutations urbaines", CGP-PLAN URBAIN - DATAR.
M-C. LECOQ (1991), Technopoles et aménagement du territoire, in Economies et Sociétés n°8.
G. LOINGER, Séminaire de méthodologie de prospective appliquée à l'espace régional, 4-2-93, OIPR.
J-C. PERRIN, (1991), Réseaux d'innovation - milieux innovateurs. Développement territorial, RERU, n°3-4.
A. RALLET (1991), "Théorie de la polarisation et technopoles", Economies et Sociétés n°8.
A. RIBOUD, (1987), "Modernisation, mode d'emploi", Rapport au Premier Ministre, 10/18.
A. SALLEZ, (1991), Les nouveaux territoires de l'entreprise. Communication au Colloque de l'ASRDLF "Nouvelle activités, nouveaux espaces", Montréal.
J-C. THOENIG, (1992), Dix ans après, n°60 "La décentralisation", Revue Pouvoirs, PUF.