

L'organisme régional d'études pour l'aménagement de la picardie (o.r.e.a.p.) ou les ambiguïtés d'une institution de prospective régionale

Jean-Claude PICARD

Assistant à l'Université d'Amiens

INTRODUCTION

Bien que né d'un arrêté préfectoral du 7 décembre 1970, l'O.R.E.A.P. est issu d'antériorités qu'il est indispensable de présenter tant elles seront déterminantes pour le nouvel organisme.

Il convient d'abord de rappeler la création des O.R.E.A.M. (organisations régionales d'études des aires métropolitaines) par délibération d'un comité interministériel du 14 février 1966. Des O.R.E.A.M. sont ainsi implantées en Basse-Seine, dans les métropoles de Marseille-Fos, Lyon-Saint-Etienne-Grenoble, les métropoles du Nord et de la Lorraine, Nantes-Saint-Nazaire, et un peu plus tard à Bordeaux, en secteur midi-Pyrénées et en Corse ; leur mission consiste à mettre au point un schéma directeur d'aménagement à long terme de leurs aires respectives. Les schémas une fois approuvés (1), les O.R.E.A.M. devront assurer une fonction d'études et d'animation pour leur mise en œuvre sans pour autant devenir des organismes administratifs de gestion ou de décision. Il faut dire à ce titre que les schémas devaient constituer la phase terminale pour les O.R.E.A.M. et que, celle-ci ayant été dépassée, elles se sont vues confrontées à des problèmes de mutation dans les missions.

Par ailleurs, conformément aux vœux du G.I.A.B.P. (groupe interministériel d'aménagement du bassin parisien) et de la D.A.T.A.R. (délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale), il sera décidé d'appliquer la formule des O.R.E.A.M. à la politique du bassin parisien. Dans le cadre de l'aménagement du bassin, deux O.R.E.A.M. vont donc être créées (vallée de l'Oise et de l'Aisne, vallée de la Loire moyenne) qui auront pour objet de bâtir des schémas d'aménagement, non pas d'aires métropolitaines, mais de « zones d'appui » du bassin dans l'optique du desserrement de la région parisienne (2).

La région picarde se voit donc flanquée d'une O.R.E.A.V. (organisation régionale d'études pour l'aménagement des vallées de l'Oise et de l'Aisne),

(1) Cf. tableau annexe I.

(2) La création en 1972 de deux O.R.E.A.M. supplémentaires (Midi-Pyrénées et Alsace) portera leur nombre à onze à cette époque.

créée par arrêté préfectoral du 20 juin 1967. Il faut noter que la zone d'études de l'O.R.E.A.V. ne porte que sur une partie minimale de la région, à l'Est (3). Cette localisation constitue donc un handicap puisque la plus grande partie de la région se voit écartée des préoccupations de développement à long terme. L'opposition des forces socio-politiques régionales est donc patente et, sachant que la C.O.D.E.R. doit constituer une phase de la procédure d'approbation des travaux, on peut se demander si le blocage ne sera pas systématique et insurmontable. Mais paradoxalement ce n'est pas à ce niveau que l'O.R.E.A.V. verra naître ses difficultés mais à celui de son commanditaire en quelque sorte : la D.A.T.A.R.

L'O.R.E.A.V. se met aussitôt au travail et, après une période d'observation de trois mois sur la zone d'études, sort un document qu'elle appelle « memorandum ». Le memorandum est en quelque sorte un diagnostic de la zone d'études. Il est fort pessimiste et surtout l'occasion des premiers conflits avec la D.A.T.A.R. et le G.I.A.B.P. Le groupe permanent d'études (G.P.E.) (4) constate en effet que la « zone d'appui » est elle-même constituée de trois zones. Le Sud autour de Creil subit l'attraction grandissante de la capitale tout en étant le plus peuplé ; le centre autour de Compiègne, coïncé entre le Nord et le Sud, non urbanisé, non industrialisé, présente peu de possibilités d'évolution vu sa situation charnière ; quant au Nord, zone la moins peuplée, il est en perte de vitesse et son centre, Saint-Quentin, qui fut un pôle industriel, est en régression rapide. Le G.P.E. estime que sans politique d'aménagement volontaire, la tendance à la polarisation sur Creil ira en s'aggravant, vidant la zone d'appui du Nord au Sud, empêchant par là-même toute possibilité d'urbanisation et d'industrialisation de l'ensemble des vallées et la constitution d'un véritable desserrement de la capitale sur un axe structurant qui puisse relier le bassin parisien à l'Europe du Nord-Ouest. Ce constat peut sembler logique, mais il se trouve que les conclusions que vont en tirer les gens de l'O.R.E.A.V. remettront en cause les directives de la D.A.T.A.R. et du G.I.A.B.P. de façon nette et officielle.

L'O.R.E.A.V. estime en effet, et son directeur se montrera intraitable, que les vallées de l'Oise et de l'Aisne ne sont pas à prendre en charge par une O.R.E.A.M., les actions à y entreprendre n'étant pas conformes à la nature habituelle des missions de ces organismes. Le memorandum considère que « les modalités actuelles du développement démographique et économique de la région sont incompatibles avec les données et les directives de la D.A.T.A.R. ». Le G.P.E. estime en effet qu'il est impossible d'« aménager » sans avoir au préalable « développé » ; la « zone d'appui » est d'abord à développer, ce qui n'entre pas dans la compétence de l'O.R.E.A.V., mission interministérielle d'étude d'aménagement à long terme, mais au contraire du gouvernement et de l'équipement. Dès le memorandum la couleur est ainsi annoncée : l'O.R.E.A.V. ira jusqu'au livre blanc mais terminera là sa mission, elle n'établira pas de schéma directeur, elle s'y refuse. Il faut noter en effet que toutes les O.R.E.A.M. constituent, avant le schéma, un livre blanc qui contient des propositions d'ensemble, ce document étant destiné à recueillir les avis et les prises de position des différentes forces régionales : politiques, professionnelles, administratives.

Le préfet de région, voulant éviter le conflit, demandera plusieurs fois à la D.A.T.A.R. de revoir ses directives à l'O.R.E.A.V., mais rien n'y fera.

(3) Cf. tableau annexe 2.

(4) Cf. tableau annexe 3.

Celle-là, s'appuyant vraisemblablement sur les options du schéma directeur de la région parisienne, avait sans doute commis l'optimiste erreur de considérer qu'une zone représentant 18 % de la Picardie et 45 % de sa population urbaine pouvait sans problèmes constituer d'ores et déjà l'amorce d'un axe économique important.

Cet affrontement avec les instances centrales fut déjà un mauvais point pour l'O.R.E.A.V. auprès de la D.A.T.A.R., peut-être même pour la Picardie. Le directeur du G.P.E. utilisa, souvent sans diplomatie, sa forte personnalité pour faire prévaloir ses thèses envers et contre tous (5). Cette attitude provoqua aussi l'opposition des services extérieurs des ministères dans la région à tel point que le 4 décembre 1968 la C.A.R. (Conférence administrative régionale) de Picardie censura l'O.R.E.A.V. pour un film qu'elle venait de réaliser dans sa zone d'études. Ce film, considéré comme subversif parce que se penchant trop ostensiblement sur les contrastes pauvreté-richesse de certains secteurs, fut écarté du circuit de projection (6).

Il ne faut cependant pas exagérer les effets du memorandum qui, s'il fit l'effet d'une bombe dans les coulisses parisiennes, ne provoqua pas l'affrontement. La D.A.T.A.R. feignit plutôt de l'ignorer officiellement, souhaitant peut-être que le temps aiderait le G.P.E. à infirmer ses thèses ; aussi se contenta-t-elle d'allonger les délais des différentes phases du programme d'études.

Le livre blanc sortit néanmoins un an plus tard et cette fois provoqua l'affrontement. Il était une confirmation du memorandum avec cette différence que du simple constat il passait aux propositions pour « l'aménagement et le développement à long terme de la zone étudiée ». Il s'agissait bien en fait de propositions pour le développement. C'était affirmé sans que le doute soit possible : « un schéma directeur est un document de planification de l'espace, on ne planifie que ce qui est rare. Autrement dit, dans le cas de l'espace, on ne fait de schéma directeur que là où il manque parce qu'il y a beaucoup de monde : dans une agglomération ou dans une région urbaine. Mais dans l'ensemble des vallées de l'Oise et de l'Aisne, la densité est et sera relativement faible (à peine plus de 200 habitants au km² en l'an 2000) (7). Dans ce cas le schéma directeur se réduit à la définition des lignes de force et devient un schéma d'armature urbaine ; celui-ci précise les points forts du réseau urbain (population et rôle des grandes villes) et des grands réseaux de transport qui les relient.

Il n'y a que dans le Sud de l'Oise où, sur un bon millier de kilomètres carrés, la densité sera telle (600 habitants au km²) qu'il devient important de savoir à quoi l'on affectera l'espace : à cette échelle, le document de planification s'appelle schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (S.D.A.U.) et il est de la compétence de la Direction Départementale de l'Équipement » (8).

(5) Pour une étude plus complète de l'O.R.E.A.V., voir au C.R.E.R.A. (centre régional d'études et de recherches administratives) mémoire traitant de l'O.R.E.A.V. en Picardie, Amiens, 1970, par M. Leleu.

(6) Il faut noter qu'en 1970 le préfet lèvera la censure qui pesait sur le film, en autorisant la diffusion partout, sauf dans la région. Il est d'ailleurs très demandé depuis par les différentes O.R.E.A.M. pour son intérêt pédagogique. Le reproche essentiel à lui faire pourrait être le fait que l'architecture s'y trouve placée au centre des solutions d'aménagement, tel un remède unique et miracle.

(7) Cf. tableau annexe 4.

(8) O.R.E.A.V., Bulletin spécial livre blanc. Mai 1970.

Malgré l'opposition du G.I.A.B.P. et de la D.A.T.A.R., le livre blanc sera quand même approuvé, et ceci curieusement par la prise de position des élus et des socio-professionnels régionaux qui vont s'exprimer dans la C.O.D.E.R. de Picardie. Le livre blanc sera donc sauvé par les locaux ; il faut dire en effet qu'avant d'aller devant les instances parisiennes, le document passa d'abord par le comité technique et la commission de coordination (9), où le directeur du G.P.E. sut l'imposer assez facilement, puis surtout en troisième étape par la C.O.D.E.R.

Il est assez surprenant que cette commission ait approuvé un document consacrant une politique qui ne favorisait pas directement la majorité de ses membres, pour ne pas dire qu'elle les défavorisait. Il faut rappeler qu'effectivement la « zone d'appui » intéressait surtout la région parisienne dans ses finalités, tandis que sa localisation géographique n'avait rien à voir avec la région picarde dans son ensemble. Des organismes comme le comité d'expansion de l'Oise, par exemple, virent tout de suite d'un très mauvais œil des gens qui venaient leur dire que Saint-Quentin devrait être le grand pôle industriel de la région, alors que chacun savait que Beauvais, en industrialisation montante et qualifiée (à la différence de l'industrie banale saint-quentinoise) semblait plus à même de remplir ce rôle. Quant à l'Ouest de la région, la capitale régionale y compris, il se voyait totalement ignoré dans les préoccupations du long terme.

Le directeur du G.P.E. (qui est aussi celui de l'O.R.E.A.V.) sut habilement dépasser ces oppositions considérables par une sorte de chantage au futur. Il persuada les gens qu'un grand dossier d'aménagement régional, même s'il ne concernait qu'une partie de la Picardie, était toujours bon à prendre, une sorte de chance qui, si on ne savait pas la saisir, serait récupérée par d'autres régions voisines ; c'en serait alors fait des possibilités d'aménagement en Picardie. Ce langage fut entendu pour les implications futures qu'il laissait prévoir, et c'est pour cette raison que la C.O.D.E.R. finit par lui faire bon accueil. Mais c'est aussi un discours qui marquera la suite de l'O.R.E.A.V. dans l'image que s'en feront les locaux, image avec laquelle devront compter les pouvoirs publics.

Fort de l'appui de la C.O.D.E.R., l'O.R.E.A.V. passe alors à l'offensive au niveau parisien. Malgré tout le G.I.A.B.P. et la D.A.T.A.R. résistent et refusent le livre blanc. Le directeur de l'O.R.E.A.V. tente alors l'ultime coup de force : il démissionne avec l'ensemble de son G.P.E., estimant que la mission de l'O.R.E.A.V. est terminée avec le livre blanc. La D.A.T.A.R. se trouve donc devant le fait accompli : ou rejeter le livre blanc et en faire établir un autre, mais il n'y a plus de G.P.E. pour y pourvoir ; ou accepter le livre blanc et prendre en compte ses conclusions pour passer à l'étape suivante de planification avec constitution des S.D.A.U. et des P.M.E. (programmes de modernisation et d'équipement). C'est la seconde solution qui est choisie, conformément d'ailleurs au désir des locaux, et le G.I.A.B.P. accepte le document. C'est le 24 mai 1970 que le comité interministériel d'aménagement du territoire, organe suprême en matière d'approbation des travaux d'O.R.E.A.M. accepte le livre blanc de l'O.R.E.A.V. La décision d'approbation est rédigée en cinq points qu'il n'est pas inutile de résumer.

Le premier constate la nécessité d'établir les éléments d'un axe économique entre Paris et le Nord de la France.

(9) Cf. tableau annexe 5.

Le second insiste notamment, conformément au livre blanc, sur la nécessité de reporter la croissance vers le Nord de la zone en s'appuyant sur les pôles urbains. Dans cette optique, Saint-Quentin constitue un pôle d'orientation des activités industrielles à développer, tandis que Compiègne doit se voir affirmée dans une fonction tertiaire, le tout en profitant des retombées économiques de l'aéroport de Roissy en France.

Le troisième annonce le projet de création d'une université technologique à Compiègne, ainsi que la nécessité d'étudier le tracé de l'autoroute Calais-Reims en « tenant compte de Saint-Quentin et de sa région ».

Le quatrième affirme que dans la zone d'appui proche de la région parisienne, les documents d'urbanisme devront être mis au point en coordination avec la région parisienne, « en tenant compte des décisions prises sur le rapport du groupe de travail "Paris-Nord" ».

Quant au cinquième point, il annonce tout simplement la création d'un nouvel organisme dont la mission mal définie constituera une ambiguïté permanente dans l'avenir. Le comité décide en effet que « l'O.R.E.A.V. de l'Oise et de l'Aisne, chargée de préciser les moyens de la politique d'aménagement correspondante, verra sa compétence élargie à l'ensemble de la région de Picardie, sans pour autant perdre de vue le rôle important qu'aura à jouer dans le développement régional la zone d'appui des vallées de l'Oise et de l'Aisne ».

Qu'est-ce à dire ? La mission des O.R.E.A.M. est toujours précise dans sa localisation : une aire métropolitaine. Celle de l'O.R.E.A.V. l'est tout autant : une zone de vallées soigneusement circonscrite géographiquement et bien précisée fonctionnellement en tant que « zone d'appui ». Mais que dire d'une O.R.E.A.M. ayant pour objet la Picardie dans son ensemble ? La Picardie à elle seule n'est pas une vallée, deviendrait-elle pour toute sa superficie une aire métropolitaine ? Voilà une incohérence qui frise le ridicule et ce n'est pas dans la logique technique que l'on doit en rechercher les causes mais dans la logique politique.

Il faut rappeler en effet que si la C.O.D.E.R. a voté le livre blanc, c'est dans l'attente d'autre chose, pour l'ensemble de la région, et qu'il faut la satisfaire. Outre la C.O.D.E.R., le préfet de région aimerait bien avoir une O.R.E.A.M., son O.R.E.A.M., car c'est une force pour un préfet régional (toutes les régions n'en ont pas !). S'ajoute aussi le poids particulier de certaines personnalités politiques régionales, notamment dans l'Ouest de la région et leur refuser risquerait de provoquer de sérieux mécontentements, dangereux dans la conjoncture politique. L'ensemble des élus est d'ailleurs favorable à l'implantation d'un organisme d'études, sans toujours bien comprendre son rôle. Le conseil général de la Somme estimera par exemple dans sa réunion du 12 mai 1970 « indispensable le développement industriel de la vallée de la Somme, avec création d'une O.R.E.A.V. » (ainsi d'ailleurs que « le maintien des exploitations agricoles » !). Le préfet de région s'empressa d'approuver une telle demande.

C'est ainsi qu'un arrêté préfectoral du 7 décembre 1970 fit naître l'O.R.E.A.P. (organisme régional d'études pour l'aménagement de la Picardie).

Tandis que l'O.R.E.A.V. avait son siège à Noyon, l'O.R.E.A.P. installe le sien à Amiens, dans les locaux de la préfecture. Ces deux détails ont leur signification : Amiens pour matérialiser le centre de la région et consacrer sa capitale (d'aucuns s'inquiétaient de voir Compiègne devenir capitale régionale), les locaux de la préfecture pour bien affirmer que l'O.R.E.A.P. est l'outil de préfet de région. Le comité de coordination et le

comité technique ne sont guère modifiés mais le G.P.E. est totalement bouleversé. On n'y retrouve en effet que deux rescapés de l'O.R.E.A.V. : le directeur de l'O.R.E.A.P., jeune ingénieur « X-Ponts » (10), stagiaire à l'O.R.E.A.V. sur la fin, ainsi qu'un directeur des études, ancien sociologue démographe de l'O.R.E.A.V. qui fut le seul des membres du G.P.E. de l'O.R.E.A.V. à reprendre sa démission. Le G.P.E. se grossira bientôt de quatre chargés d'études, un ingénieur économiste, un économiste, deux architectes urbanistes (11).

Avant d'aborder l'étude de l'O.R.E.A.P. il faut donc se rappeler qu'il est né sur deux ambiguïtés majeures et interdépendantes. Tout d'abord, l'O.R.E.A.P. est attendu par les socio-politiques de la région mais créé en quelque sorte à contre-cœur par la D.A.T.A.R. Ensuite quelle doit être sa mission ? Se pencher sur la Picardie dans son ensemble et travailler sur un schéma d'aménagement autonome par rapport aux travaux de l'O.R.E.A.V., ou au contraire partir des travaux de l'O.R.E.A.V. et ne considérer le reste de la zone d'études qu'en tant que zone d'application et de dépendance par rapport aux vallées de l'Oise et de l'Aisne ? L'O.R.E.A.P. est-il la continuation de l'O.R.E.A.V. alors que son objet d'études n'a pas de sens s'il est lié à cette dernière ? L'administration régionale ne fit d'ailleurs rien pour lever cette ambiguïté, voulant toujours faire apparaître la continuité entre O.R.E.A.P. et O.R.E.A.V., souci administratif fort compréhensible quand il s'agit de vouloir donner de l'administration même l'image de la continuité et non de l'incohérence, mais grave de conséquences (ou d'inconséquence) pour le fond même de la mission d'un organisme de cette nature dont l'efficacité se voit toujours conditionnée par la clarté des objectifs.

Cette situation mènera l'O.R.E.A.P. à l'échec (pour ne pas dire la faillite) et à la veille de la mise en place de l'établissement public régional (Octobre 1973), les chargés d'études du G.P.E. (privé d'ailleurs de son directeur et de son directeur des études, l'un ayant été muté, l'autre licencié) sont dans l'attente angoissante d'une lettre de licenciement (12).

Mais il convient de voir maintenant comment l'O.R.E.A.P. en est arrivé là. Une première partie permettra de passer en revue les études effectuées par l'O.R.E.A.P., et surtout leur aboutissement. Une seconde sera l'occasion de se pencher sur les difficultés rencontrées par l'organisme tandis qu'une troisième partie constituera une sorte de bilan des leçons qui peuvent être tirées de cette monographie qui, bien qu'abstraite pour le lecteur, est celle d'individus réels, vivants, pensant, souffrant et luttant aussi.

(10) Ecole polytechnique. Ponts-et-Chaussées.

(11) Age des membres du G.P.E. : Directeur, 28 ans ; directeur des études, 32 ans ; chargés d'études : 40 ans, 32 ans, 25 ans. Soit une moyenne d'âge de 31 ans pour l'ensemble du G.P.E. Après deux remplacements, la moyenne d'âge des chargés d'études tombera de 32 ans à 27 ans.

(12) Procédé habituel et totalement inhumain qui touche malheureusement fréquemment un grand nombre de chercheurs qualifiés dans l'administration de l'aménagement du territoire. Les contractuels n'ont ainsi ni sécurité d'emploi, ni formation permanente, ni garanties pour la poursuite d'une carrière.

PREMIERE PARTIE : LES ETUDES DE L'O.R.E.A.P.

Durant trois années (1971-72-73), l'O.R.E.A.P. a travaillé sur un certain nombre de dossiers régionaux. Ces dossiers, pas plus d'une dizaine en réalité, sont d'importance inégale tant sur le plan qualitatif qu'au niveau de leur durée et de leur aspect quantitatif. On pourrait les distinguer (et il faut le faire) entre grands dossiers d'aménagement régional, souvent commandés par la D.A.T.A.R., entrant surtout dans le cadre de la politique nationale d'aménagement du territoire, et d'autre part les études relevant de préoccupations régionales plus traditionnelles, à commande locale, sans lien direct avec l'aménagement national. Néanmoins ce n'est pas cette classification qui sera retenue présentement pour se pencher sur ces études ; le critère retenu sera celui de l'importance plus ou moins grande qu'ont prise ces études pour la politique et l'existence directe de l'organisme. Une place à part et prioritaire sera donc faite à l'étude d'une « politique urbaine régionale » qui fut le cheval de bataille de l'O.R.E.A.P., tandis que les autres dossiers, quelle que soit leur ampleur, ne furent à aucun moment déterminants. Il est bon d'ajouter enfin que les études ne seront pas examinées directement dans leur contenu mais plutôt dans leur aspect formel qui est seul propice à une approche efficace des ambiguïtés et difficultés de l'O.R.E.A.P. Il conviendra donc d'essayer, dans la mesure du possible, de prendre en compte le lancement, l'évolution et l'impact de chaque étude, le contenu n'intervenant éventuellement que pour éclairer ces différentes phases.

Chapitre I : La politique urbaine régionale

Cette étude suffirait à elle seule pour conter l'histoire de l'O.R.E.A.P. Sa lancée s'effectue dans l'ambiguïté au niveau des missions de l'organisme, son évolution est marquée d'embûches multiples, intérieures comme extérieures, quant à son aboutissement c'est l'échec, non seulement de l'étude elle-même, mais aussi de l'organisme qui s'y est identifié.

a) *Le lancement de l'étude.*

Dès sa création, l'O.R.E.A.P. se voit chargée d'étudier un schéma d'armature urbaine pour l'ensemble de la région sous forme de « politique urbaine régionale ». Cette décision est prise au niveau local, notamment à l'initiative du préfet qui semble vouloir faire appliquer à la lettre la décision du G.I.A.B.P. estimant que la compétence de l'O.R.E.A.V. peut être étendue à l'ensemble de la Picardie. C'est une décision qui en soi procède d'une certaine logique de l'aménagement, la constitution d'un schéma d'armature urbaine correspondant en effet à un besoin fondamental. La part de l'urbanisme dans l'aménagement est considérable et ne pas en faire constituerait une sorte d'ineptie impensable.

Malheureusement les choses ne sont pas si simples pour l'O.R.E.A.P. et cette décision, loin de résoudre l'ambiguïté des missions signalée précédemment, ne fait que la proroger. C'est en effet sur le plan technique que cette ambiguïté va se transformer en incomptabilité. Etudier le système urbain de la région, et donc le prévoir, est-ce prolonger le travail de l'O.R.E.A.V. en considérant l'ensemble de la Picardie comme un système devant être lié à l'aménagement des vallées de l'Oise et de l'Aisne, donc lié au livre blanc de l'O.R.E.A.V., ou est-ce au contraire reprendre en compte l'ensemble de la Picardie, sans s'estimer conditionné par le livre blanc, et aboutir éventuellement à des conclusions différentes de celles de l'O.R.E.A.V. ? En d'autres termes, le seul axe à considérer pour raisonner sur une arma-

ture urbaine est-il l'axe Paris-Europe du Nord-Ouest via les vallées de l'Oise et de l'Aisne, ou doit-on également considérer l'axe Paris-Beauvais-Amiens-Abbeville-Calais, avec la future réalisation d'une percée souterraine du Channel ? Le livre blanc de l'O.R.E.A.V. est-il la Bible de l'O.R.E.A.P. ?

Cela n'est pas précisé dans les directives, et va donc se trouver déterminé par un rapport de forces au sein de l'O.R.E.A.P. Le directeur des études est en effet un partisan inconditionnel d'une « continuation des travaux de l'O.R.E.A.V. ». Il faut dire qu'il est le seul rescapé de l'O.R.E.V. (il avait repris sa démission après l'avoir donnée comme tous les membres du G.P.E.) et qu'il affirme être l'auteur principal du livre blanc. Dans cette optique, tous les travaux de l'O.R.E.A.P. doivent selon lui porter sur le développement de Saint-Quentin. Le directeur de l'organisme, moins au courant des problèmes que son directeur des études, semble s'en remettre à lui. Cette vision se trouve d'autre part renforcée par le fait que la majorité des chefs de service régionaux et départementaux ainsi que des élus et des socio-professionnels, perçoivent l'O.R.E.A.P., comme une prolongation de l'O.R.E.A.V.

Face à cette conception, les deux premiers chargés d'études (un économiste et un architecte urbaniste), nouvellement engagés et refusant le préconditionnement par l'O.R.E.A.V., estiment qu'il n'est pas possible d'envisager une étude d'urbanisme sur l'ensemble de la région tout en étant lié par une conclusion implicite dès le départ, à savoir que Saint-Quentin doit être le pôle urbain à développer en priorité sur le plan industriel. Pour eux il est absurde de vouloir extrapoler les études d'une aire déterminée à une zone plus étendue et ne répondant pas aux mêmes données démographiques, économiques et sociales. Ces deux chargés d'études seront bientôt renforcés dans leur opposition par deux nouveaux engagés (un autre architecte urbaniste et un ingénieur économiste), qui partageront leur thèse. Il faut noter qu'un éminent géographe de l'université de Picardie, consultant à l'O.R.E.A.P., s'est vu écarté de l'organisme pour s'être rigoureusement opposé à considérer la Picardie à partir de la zone d'études de l'O.R.E.A.V.

Cette opposition va rapidement devenir un conflit qui ira en s'amplifiant et pèsera très lourd dans la vie interne du G.P.E. Le préfet de région parlera même de « conflit doctrinal ».

Les premières réunions de travail du G.P.E. furent donc des lieux d'affrontement entre les tenants des deux thèses, affrontements de plus en plus violents ne trouvant leur issue, (ce qui n'est pas synonyme de solution) que dans le rapport hiérarchique. Le directeur des études jouera en effet constamment de son titre pour imposer ses conceptions tandis que le directeur, au lieu d'arbitrer et de trancher, s'abritera derrière ce dernier, qui deviendra rapidement le véritable « patron » du G.P.E.

Mais cette coupure « doctrinale » va se doubler d'une querelle de personnes, dont il est indispensable de faire l'état. Le directeur des études est en effet un homme à forte personnalité, trop forte même semble-t-il. Son caractère est entier et ses jugements tranchés. Il ne pratique pas le dialogue, ou ne le fait que lorsqu'il est subordonné à ses propres conceptions lesquelles s'appuient presque essentiellement sur les conclusions de l'O.R.E.A.V. Mais en dehors de ces conclusions, ses thèses procèdent d'un certain nombre d'a-priori dont il refuse violemment la remise en cause. En considérant qu'il n'est lui-même que sociologue-démographe, c'est une attitude dangereuse, car sa compétence ne peut qu'être limitée par les problèmes d'architecture, d'urbanisme, d'économie et même de technologie

pour lesquels les autres chargés d'études sont bien formés. Le directeur des études va donc faire preuve d'impérialisme intellectuel à l'égard de ses collègues et devenir ainsi leur « bête noire », supprimant toute homogénéité et travail d'équipe.

C'est ainsi que s'élabore l'étude de la politique urbaine régionale, ce qui constitue un bien mauvais départ.

L'ensemble de l'étude va donc être effectivement « dirigée » par le directeur des études ; elle sera essentiellement son œuvre tandis que les autres chargés d'études travailleront sur ordre et de façon sectorielle, le livre blanc constituant bien dans cette optique « la bible » de l'O.R.E.A.P. et donc la prédétermination de la politique urbaine régionale. Le directeur des études prétend en outre qu'il est bon de partir de ce qui a été admis officiellement, en l'occurrence le livre blanc de l'O.R.E.A.V., pour faire admettre plus facilement les études à venir.

b - l'évolution de l'étude

L'O.R.E.A.P. sort un premier document au bout de six mois. Il s'agit théoriquement d'une esquisse destinée à recueillir les avis, conseils et critiques éventuels. Ce document est assez mal accueilli de tous côtés. Au niveau du comité technique d'abord, il est fortement contesté. Sachant que le comité technique est composé de fonctionnaires de la région, il faut se souvenir que l'O.R.E.A.V., leur avait laissé un mauvais souvenir. Le directeur de l'époque s'était en effet toujours imposé à son comité technique, quelque fois de façon peu délicate toujours avec une sorte d'autoritarisme technocratique propre à émuquer les susceptibilités des administrations traditionnelles.

L'O.R.E.A.P. est donc guetté par ces fonctionnaires et c'est notamment le directeur départemental de l'équipement qui lance l'attaque. Il faut dire que le document présenté écorchait quelque peu le schéma directeur d'Amiens, établi par le G.E.P. (groupe d'études et de programmation) de cette direction. Les attaques en restent à un stade assez formel et l'on se bat plus sur des substitutions de terminologie que sur des problèmes de fond. Les arguments sont surtout d'ordre démagogique, à savoir qu'il convient de ne pas heurter les forces politiques. Beaucoup de fonctionnaires se font l'écho de cette préoccupation qu'il serait erroné de juger d'emblée conservatrice car, et se retrouve ici la patte du directeur des études, le document manque parfois de diplomatie dans ses affirmations.

Les réactions de personnalité politiques vont d'ailleurs le confirmer. Les représentants de Beauvais interviennent par exemple quand on leur dit que Saint-Quentin doit être le seul vrai pôle industriel de la Picardie. Le document affirme encore que l'ensemble du secteur Chauny-Tergnier-La-Fère est en régression industrielle et qu'il n'y a pas lieu d'y remédier directement puisque seule compte Saint-Quentin. Les personnalités de la région vont réagir durement à ces allégations. De son côté le maire de Laon s'insurge, car le document présente cette ville comme une cité très mal gérée sur le plan des implantations industrielles, des équipements et des localisations d'habitat. Château-Thierry, autre exemple, se voit considérée comme n'étant pas partie intégrante de la Picardie, ce qui bien sûr n'est pas fait pour plaire à ses élus.

Cette absence de souplesse provoque donc une levée de boucliers générale qui, quoiqu'étant encore interne à l'administration, permet au comité technique à la fin de 1971 de rejeter la politique urbaine de l'O.R.E.A.P. Il

se trouve en outre, que le document était déjà imprimé, sous une forme qui apparaissait définitive, ce qui n'était autre qu'une technique presque sournoise de « forcing » psychologique. L'édition d'un premier document esquisse, destiné en fait à provoquer des avis, ne saurait en effet se concevoir autrement que sous formes de minutes propres aux modifications.

Le G.P.E. va donc se remettre au travail, mais les méthodes, les rapports, l'atmosphère ne vont pas s'en trouver modifiés pour autant, et le directeur des études continue à préparer son document tout en se subordonnant les autres chargés d'études. Les réunions de travail du G.P.E. n'existent plus, l'organisme est alors régi de toute part sur la base du commandement.

Un nouveau texte est donc réimprimé et présenté derechef au comité technique. Les attaques sont tout aussi vives qu'à l'occasion de la présentation du premier document et les préoccupations politiques sont encore plus nettes. Néanmoins le préfet est dans l'ensemble favorable à cette nouvelle étude qui se trouve proche d'être acceptée, quand le secrétaire général de la préfecture de la Somme y oppose son veto formel, affirmant qu'elle ne « passerait pas politiquement » dans les milieux locaux. Cette opposition provoque un renversement de situation et le comité décide de rejeter le texte tel qu'il est rédigé, pour l'amender notablement, plus d'ailleurs dans la forme que dans le fond. La phase suivante sera donc celle d'une sorte de censure politique dont se chargera notamment la mission régionale (ou du moins le chef de mission) qui reprendra des paragraphes entiers pour les recomposer. Par exemple, le document présentait une photo d'Amiens prise un jour de Juillet entre 12 heures et 14 heures, accompagnée de la légende « Amiens, tu dors », le tout entrant dans un paragraphe destiné à recenser les causes apparentes du sommeil amiénois. Le comité technique censura ce paragraphe, et surtout la photo ainsi commentée, estimant que la susceptibilité amiénoise pourrait s'en trouver piquée. La mission suprême donc photo et paragraphe mais, l'O.R.E.A.P., résistant au maximum aux amputations, se contenta de supprimer la photo et de réduire le paragraphe. A cette occasion, l'O.R.E.A.P. mena en effet une petite guerre de résistance, de façon occulte pourrait-on dire, et dans l'ignorance du préfet de région qui ne s'en verra informé que de façon occasionnelle par tel ou tel fonctionnaire plaignant.

Une troisième version de la réflexion urbaine sur la Picardie est donc présentée devant le comité technique fin octobre 1972. Cette fois-ci, le directeur et le directeur des études de l'O.R.E.A.P. tiennent bon, arguant à juste titre d'ailleurs du problème de l'autonomie des O.R.E.A.M. face aux administrations traditionnelles. Ce langage l'emporte et le préfet tranche dans le sens de l'acceptation. La phase suivante (et la dernière) va donc pouvoir s'engager : la présentation devant la C.O.D.E.R. (commission de développement économique régional).

c) *L'aboutissement de l'étude*

La C.O.D.E.R. constitue un peu une sorte d'examen de passage pour les O.R.E.A.M. C'est en tout cas de la sorte qu'elle est ressentie par les gens de l'O.R.E.A.P. qui estiment avoir à cette seule occasion la possibilité d'une caution des forces politiques régionales. Ce sentiment peut laisser songeur sur la nature et la fonction du comité de coordination de l'O.R.E.A.P. qui théoriquement aurait dû constituer une antichambre des « forces politiques régionales ». C'est là un sujet qu'il conviendra d'ailleurs d'aborder ultérieurement. Le document pour une « politique urbaine régionale », imprimé en juin 1972, sera donc présenté le 6 novembre 1972 à la C.O.D.E.R. Cette

journée fut pour l'O.R.E.A.P. une sorte de Waterloo de l'aménagement, mais elle le fut surtout pour le directeur des études qui en avait fait son objet personnel, tandis que les retombées de cet échec devaient implicitement toucher le préfet, et dans le même temps, mettre en cause l'existence de l'organisme. Ce n'est pas tous les jours qu'un organe administratif se voit à ce point contré par des élus.

Pour l'O.R.E.A.P., tout concourait à cette issue et la journée du 6 novembre, comme les mois qui suivirent, le démontrèrent. L'attaque fut lancée par les représentants du monde rural, soigneusement orchestrée. Elle touchait à l'une des premières faiblesses de la politique urbaine régionale. Celle-ci était en effet tournée essentiellement vers l'aménagement des villes et ne comportait pas les précautions élémentaires qui eussent consisté à prendre en compte le monde rural. Dans cette région à dominante agricole, une politique dite urbaine ne pouvait qu'être mal accueillie parce que ressentie comme essentiellement anti-rurale. C'était à l'O.R.E.A.P. de présenter cette étude avec une prise en compte préalable, en introduction au besoin, du phénomène rural pour faire comprendre que l'urbain n'en est pas obligatoirement l'antinomie. Il fallait aussi que l'organisme ne se contente pas de consigner cette préoccupation dans le document mais que ses relations publiques tendent à assurer les contacts nécessaires avec les responsables du monde agricole ; mais l'O.R.E.A.P. n'avait pas de politique des relations publiques.

D'emblée, une politique d'armature urbaine devait donc engendrer des difficultés face à la C.O.D.E.R. Déjà, et c'est un précédent qui aurait dû permettre la prudence, la mission régionale qui avait présenté un schéma d'armature urbaine en 1967 se l'était vu rejeter par la C.O.D.E.R. (13). Cette assemblée avait en effet refusé que soit envisagée une hiérarchie entre les villes, les réactions ayant été presque épidermiques face à cette éventualité. La politique urbaine régionale reprend le système de hiérarchie des villes et se voit durement contrée par les maires ainsi mal placés. Le document propose une sorte de complémentarité entre villes, complémentarité de fonctions et de structures, les trois principales cités aménageables devant être respectivement Amiens, Saint-Quentin et Compiègne. On comprend ainsi les attaques d'Abbeville (placée seulement en catégorie n° 3) ou de Beauvais. Si Amiens se trouve placée en tête des conclusions de l'O.R.E.A.P. c'est bien parce qu'il semble qu'il était impensable de ne pas, du moins en apparence, donner à la capitale régionale la place qui lui convient. Amiens se voit donc présentée comme le centre administratif régional, Compiègne constituant le centre du tertiaire et Saint-Quentin le pôle industriel. Ainsi le livre blanc l'O.R.E.A.V. marque-t-il de son influence cette politique urbaine régionale, deux des trois villes proposées pour une mise en valeur importante étant situées dans la zone d'études de l'O.R.E.A.V., la troisième y étant raccrochée de façon artificielle et presque par obligation. Le maire d'Amiens ne s'y est d'ailleurs pas trompé puisqu'à cette C.O.D.E.R. du 6 novembre il condamna lui aussi le document en reprochant précisément à ses auteurs présumés d'avoir en dernière minute rattaché Amiens à la zone de l'O.R.E.A.V. par deux bretelles d'autoroute.

(13) C'est par rapport à cet échec que l'étude de l'O.R.E.A.P. n'a pas pris pour titre « schéma d'armature urbaine », mais celui de « politique urbaine régionale » qui apparaît plus souple et propice au compromis mais qui en fait constitue une sorte de schéma d'armature urbaine camouflé.

L'ensemble du monde rural lance donc l'offensive (14), appuyé par de nombreux maires et parlementaires, soutenu dans l'ensemble par un esprit très anti-technocratique qui domine la C.O.D.E.R. et qui trouve ici matière à commentaires. Le document se révèle en effet très technocratique et parfois même ésotérique. Il est possible de citer à titre d'exemple un passage traitant du milieu rural picard : « Ce n'est pas l'espace agricole. Ce ne devrait pas devenir un espace « rurbain » : il vaut mieux ne pas oublier que, même naturels, les hybrides sont généralement considérés comme des monstres, et ces derniers, même sacrés, ont toujours été perçus par l'homme avec un craintif respect et un certain éloignement ». Une note renvoie à une prétendue explication du terme « rurbain » : « Ce terme provient d'une contraction de rural et urbain, devient de plus en plus à la mode dans le langage de certains spécialistes. Il n'a pas besoin d'être expliqué pour être compris ». Voilà de quoi frustrer les non-spécialistes et justifier leur méfiance à l'égard des organismes perçus comme technocratiques. A la limite, le document laisse un peu l'impression d'avoir été rédigé pour des spécialistes, en tout cas pour des décideurs possédant la technique, alors que la C.O.D.E.R. n'est pas technicienne et ne veut pas l'être. Erreur de tactique donc de la part de l'O.R.E.A.P., mais aussi erreur de psychologie et de politique, erreur fatale en tout cas. Comme par hasard, les seuls à défendre le document seront les deux maires qui en bénéficient, ceux de Saint-Quentin et Compiègne, encore qu'assez timidement de la part de ce dernier, tandis que l'autre se montrera plus virulent. Le directeur des études entretenait d'ailleurs des rapports personnels et suivis avec lui depuis l'époque de l'O.R.E.A.V.

Mais rien n'y fit et la politique urbaine régionale fut repoussée par le biais d'un vote sur un rapport de la C.O.D.E.R., reprenant tous les points de la conclusion du document, et les modifiant d'une façon telle qu'il ne restait rien de la « politique urbaine régionale ».

Dans la mesure où cette étude constituait la mission essentielle de l'O.R.E.A.P. sur le plan régional, son rejet par les locaux signifiait aussi un rejet virtuel de l'organisme, du moins tel qu'il avait pu être conçu jusqu'à présent, ce qui était grave dans la mesure où c'était la pression de ces mêmes locaux qui avait en partie, après la phase O.R.E.A.V., déterminé sa mise en place. C'était en tout cas l'occasion pour les membres du G.P.E. de régler leurs comptes, puis bientôt pour un certain nombre de fonctionnaires régionaux, de vider leur contentieux à l'égard de l'O.R.E.A.P., notamment le chef du service régional de l'équipement (C.S.R.E.), le T.P.G. et le chef de mission ; cette phase sera abordée en troisième partie.

Si la politique urbaine régionale fut la plus importante pour l'O.R.E.A.P., d'autres études furent engagées qu'il convient à présent d'aborder.

Chapitre II : Les autres études de l'O.R.E.A.P.

L'O.R.E.A.P. entreprit encore l'étude de deux grands dossiers d'aménagement ; le pôle industriel de Saint-Quentin d'une part et les retombées de l'aéroport de Roissy-en-France d'autre part. Les autres dossiers, plus ponctuels et limités dans leur objet, sont des dossiers touchant aux précoc-

(14) Les représentants de la C.O.D.E.R. de Picardie appartiennent pour 50 % au monde rural. Cf. Mémoire Cyriaque-Légrand D.E.S. Science politique, Lille, 1971 ; « La C.O.D.E.R. de Picardie ».

cupations régionales traditionnelles, indépendants, comme il a déjà été dit précédemment, des dossiers de l'aménagement national du territoire. Il est utile de séparer les premiers des seconds pour en faciliter l'analyse.

Section I. - Les grands dossiers d'aménagement régional

a) L'étude de Saint-Quentin

Cette étude présente cette particularité, sans doute unique dans l'histoire des O.R.E.A.M., qu'elle constitue le domaine réservé d'un seul chargé d'études : le directeur des études. Ce dossier sera constamment son affaire personnelle, lancée et évoluant dans le secret de son bureau. Ce black-out rend d'ailleurs difficile son examen, pour ne pas dire impossible, mais ce serait faire une erreur méthodologique que de ne pas se pencher sur les absences et les mystères d'un phénomène administratif, ce qui n'apparaît pas ayant une signification au même titre que ce qui est visible dans l'ensemble du phénomène observable. Dans le cas présent, les silences parlent d'eux-mêmes. Ils confirment l'importance attachée par le directeur des études au travail sur l'aménagement de Saint-Quentin et viennent éclairer d'éléments supplémentaires le conflit interne du G.P.E. et l'atmosphère qui s'en dégage.

Le directeur des études mènera tout seul ce dossier, aidé d'un économiste chargé d'études, spécialement engagé pour cela, sous sa dépendance totale, coupé des autres chargés d'études et s'effaçant derrière son directeur dans le conflit interne du groupe. Jamais les autres chargés d'études n'auront le droit d'aborder ce dossier, aucune réunion de concertation ne sera organisée sur ce thème, alors que le directeur des études, s'appuyant sur sa fonction officielle, interviendra constamment dans les autres études. Ce comportement ne peut, bien sûr, qu'aller à l'encontre de l'esprit d'équipe et pluridisciplinaire qui est censé animer les O.R.E.A.M. Il faut ajouter que le directeur, loin de s'opposer à cette situation, soutiendra tacitement l'attitude de son adjoint.

C'était en effet sur Saint-Quentin que le directeur des études pouvait prolonger le travail de l'O.R.E.A.V., tout en signalant que certains lui prêtèrent l'intention de briguer ultérieurement dans cette zone un poste de commissaire à la commission industrielle (ce qui n'est qu'une hypothèse), poste dont la création est d'ailleurs proposée dans le livre blanc. Le secret est donc total sur cette étude, qui, semble-t-il, bénéficie en outre de l'appui du préfet. Pour l'aider dans son travail, le directeur des études fera passer un contrat avec un bureau d'études parisien qui procédera à des analyses économiques de la zone.

Si la politique urbaine régionale était, en fait, pour tout le monde, l'œuvre du directeur des études, ce n'était pas là sa seule carte, la plus importante constituant précisément l'étude de Saint-Quentin. Ainsi, après l'accueil fait par la C.O.D.E.R. à la politique urbaine, le directeur des études pourra-t-il infirmer sa présentation du dossier Saint-Quentin de telle façon qu'il ne soit pas repoussé à son tour. L'échec du 6 novembre, qui néanmoins prend à son égard l'aspect d'un échec personnel, va le pousser à tenter une seconde offensive permettant de faire oublier cette impasse. Il obtint donc l'autorisation du préfet pour présenter l'étude de Saint-Quentin devant la C.O.D.E.R. en juin 1973. Cette autorisation précède même la réunion du comité technique et celle du G.P.E. que, plus pour la forme que pour le fond, le directeur de l'O.R.E.A.P. croit bon de provoquer. Ainsi la réflexion sur Saint-Quentin est-elle proposée à l'ensemble du G.P.E. quelques jours seulement avant sa réunion, tandis qu'un dossier lui est

remis à l'entrée de la salle. Dans cette réunion, l'affaire est présentée comme terminée sans qu'il y ait à revenir dessus, et le document porte déjà une introduction du préfet le cautionnant. Les chargés d'études qui, durant trois ans, n'avaient pu émettre leurs thèses sur ce thème et qui espéraient pouvoir le faire résolument cette fois-ci, à l'appui notamment d'une critique économique, se voient donc imposer un acquis. Très vite la réunion tourne d'ailleurs aux invectives et à la confrontation destructive.

Le directeur des études va donc présenter personnellement son dossier devant la C.O.D.E.R. du 18 juin, qui est la dernière réunion de cette assemblée tout comme pour le préfet de région en instance de cessation de ses fonctions. L'atmosphère n'est donc pas aux heurts, la C.O.D.E.R. ne souhaitant pas trop engager la future assemblée régionale.

Il n'en reste pas moins que le directeur des études, ayant tiré la leçon de la politique urbaine, a dû faire des concessions qui, bien que de forme, engagent cependant nettement la suite du travail et infirment notoirement ses thèses. Tout en faisant approuver la nécessité de développement du pôle industriel de Saint-Quentin, il doit en effet présenter cette nécessité, non pas comme la solution unique pour la Picardie, mais comme l'une des solutions possibles. Le titre est déjà éloquent puisqu'il s'intitule « pour une action de développement régional dans le cadre européen ». Voilà qui élargit notoirement le cadre de la problématique saint-quentinoise. Mais le corps du dossier est encore plus significatif puisqu'il se décompose en deux parties. La première constitue une analyse générale des grands axes économiques européens à incidence régionale, et, c'est ici qu'intervient la concession, si l'axe Paris-Europe du Nord par la zone de l'O.R.E.A.V. est réaffirmé, l'axe Paris-Amiens-Boulogne-Calais est consacré. La tactique consiste à présenter la seconde partie comme une étude du seul premier axe, ce qui n'exclut pas une étude ultérieure de l'autre tout en ne les hiérarchisant pas.

Dans ces conditions, la C.O.D.E.R. ne fera pas d'opposition et le maire d'Amiens, logique avec sa position du 6 novembre, prendra acte de cette évolution de l'O.R.E.A.P. par rapport à la politique urbaine et se félicitera de voir Amiens bénéficier d'une autre position. Dans sa motion finale, la C.O.D.E.R. « donne acte au préfet de région de la politique préconisée à partir des travaux de l'O.R.E.A.P., pour insérer le développement de la Picardie dans un cadre européen et approuve en particulier :

« — l'importance de l'axe de liaison Paris-Amiens-Abbeville-Calais pour favoriser les liaisons avec l'Angleterre de la Picardie et de la région parisienne, en donnant la priorité au tronçon Beauvais-Amiens ;

« — la nécessité absolue d'un axe de développement essentiel dans la vallée de l'Oise, s'appuyant entre autres, sur Compiègne et Saint-Quentin ;

« — souhaite la mise en œuvre des moyens pour les promouvoir, au niveau national et régional. »

Cette acceptation par la C.O.D.E.R. ne peut pas être considérée comme un succès pour l'O.R.E.A.P. Dans le contenu, il est en effet manifeste que la seule polarisation sur la zone d'études de l'O.R.E.A.V., ligne dans laquelle s'était engagé l'organisme, se voit totalement modifiée puisque, bien que prise en compte par l'assemblée, le développement de cet axe Est n'est approuvé qu'après celui de l'axe Ouest.

Sur la portée ensuite de cette acceptation, il ne faut pas se leurrer : le document ne constitue pas une étude précise propre à l'opérationnel, il n'est qu'un rapport sur des propositions, ce qui limite énormément son effectivité politique, car au fond, il n'engage pas véritablement et n'affronte pas les vrais conflits qu'il a plutôt tendance à éviter.

b) *Les retombées de l'aéroport de Roissy-en-France*

L'étude des retombées sur le sud de la Picardie de l'aéroport de Roissy-en-France, dont la première aérogare doit ouvrir en avril 1974, constitue une commande de la D.A.T.A.R. à l'O.R.E.A.P. Cette commande se situe en juin 1972, période à laquelle la politique urbaine régionale se trouve achevée sur le plan de la conception. Il s'agit alors de trouver du travail à l'O.R.E.A.P. et de justifier de nouveaux crédits. Le lancement constitue donc une décision parisienne qui n'est pas sans intérêt si l'O.R.A.P. sait saisir la balle au bond.

Il faut préciser que l'O.R.E.A.P. n'est pas seul à travailler sur Roissy. Déjà le G.I.A.B.P., au cours des années 69 et 70, fait lancer une étude sur Roissy, dont les conclusions seront déposées et approuvées le 26 mai 1970 par le C.I.A.T. (Comité interministériel d'aménagement du territoire). Ce rapport est intitulé « rapport Paris-Nord ». L'I.A.U.R.P. (Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne) se charge aussi de cette étude à la même époque. De son côté, l'aéroport de Paris procédera à une étude plus spécifique des problèmes aéronautiques posés. Certains bureaux d'études privés se verront également chargés du dossier, tandis que les G.E.P. de l'Oise et de l'Aisne auront pour tâche de se pencher sur les retombées concernant le sud de l'Oise et de l'Aisne. A noter enfin que l'A.R.E.E.A.R. (Atelier régional d'études économiques d'aménagement rural), cellule d'études de l'aménagement rural ayant son siège à Amiens, se verra confier la confection d'un P.A.R. (plan d'aménagement rural) du Valois-Sud, dans le sud de l'Oise, en relation directe avec l'aéroport de Roissy.

L'O.R.E.A.P. n'est pas seul à devoir se préoccuper de ce problème, il lui appartient donc de faire très vite pour intéresser la D.A.T.A.R. Malheureusement, cette étude sera menée très lentement. Quatre chargés d'études seront placés sur le dossier, ce qui est assez faible, compte tenu des nombreux problèmes techniques qui vont surgir et nécessiter des notions et des informations multiples. Des contrats vont être passés avec deux bureaux d'études, le B.E.R.U. (bureau d'études et de réalisation urbaines), et le cabinet Roland Olivier. Alors que les quatre chargés d'études pensaient pouvoir travailler directement en équipe au sein même du G.P.E., ces contrats les déposèrent partiellement de leur objet tandis que s'opère en même temps une dissociation du dossier entre la partie économique et la partie géographie-site. Cette dissociation rejoint un phénomène plus grave et constant : il épouse la dissociation même au sein du G.P.E. entre économistes et urbanistes, laquelle a toujours été imposée aux chargés d'études bien malgré eux.

Aucun contact sérieux ne fut réalisé avec les organismes travaillant sur le même objet, à part quelques informations réciproques et inorganisées survenant de temps à autre. Il apparaît même que l'O.R.E.A.P., du moins les chargés d'études, ignore le P.A.R. du Valois-Sud alors que les ingénieurs de l'A.R.E.E.A.R. sont, pour certains, chargés de mission à temps partiel au sein de la mission régionale picarde. Il n'est pas inutile de rappeler que le G.P.E. est en plein conflit interne, conflit qui s'est exacerbé après novembre 72, que cet état de choses fait peser sur les chargés d'études un climat peu propice à la liberté d'esprit qui leur serait nécessaire, et c'est une cause déterminante de lenteur. Néanmoins, le retard devient important dans la réalisation et il semble que la D.A.T.A.R., au bout de quelque temps, très au courant des problèmes de l'O.R.E.A.P., ne compte plus beaucoup sur l'organisme et l'étude qu'elle lui a confiée. Cet état de choses s'expliquerait en effet par le fait qu'à la D.A.T.A.R. la mission de suivre

les travaux de l'O.R.E.A.P. sur Roissy serait brusquement passée entre les mains d'un responsable moins important que le précédent. Il semble aussi, d'après les dires de certains fonctionnaires parisiens, que le directeur de l'O.R.E.A.P. ait mal compris ce qu'attendait la D.A.T.A.R. du dossier Roissy. Il aurait en effet été demandé à l'O.R.E.A.P. de réfléchir dans la zone des retombées sur une politique de concertation et de relations publiques plus que la mise au point d'une étude à proprement parler. Ceci expliquerait que « l'étude » de Roissy, mal présentée par le directeur au sein de l'organisme, ait pu sembler très floue et que le G.P.E. se soit trouvé confronté à une dimension d'études sans mesure avec ses moyens.

Le rôle de l'O.R.E.A.P. aurait sans doute dû constituer une sorte de mission d'appui technique de la D.A.T.A.R. dans ses discussions avec le district de la région parisienne et l'aéroport de Paris, rôle que n'a jamais tenu l'organisme. Toujours est-il qu'après l'échec de la politique urbaine, l'O.R.E.A.P. est suspendu à Roissy comme à un fil, tendance qui ira d'ailleurs se confirmant jusqu'à la fin de l'année 73. Péniblement les premières réflexions concernant cette étude sont mises en place dans le courant de Mai 73, passent devant le comité technique et sont présentées par le directeur de l'O.R.E.A.P. à la C.O.D.E.R. du 18 juin, en même temps que sera présentée l'étude sur Saint-Quentin par le directeur des études. Les réflexions sont acceptées sans difficultés par la C.O.D.E.R., mais cette acceptation ne correspond en rien à une victoire car elles ne sont que des réflexions générales tandis que le phénomène de Roissy-en-France est tout destiné à recueillir la faveur des locaux pour les promesses de développement qu'il implique en faveur de la région. Enfin sa localisation même, n'étant pas à remettre en cause, ne constitue pas une source de conflits entre les diverses entités politico-géographiques des zones impliquées par les « retombées ». Ce premier rapport de l'O.R.E.A.P. a néanmoins le mérite, et c'est à mettre à l'actif de l'organisme, de démystifier quelque peu le phénomène Roissy, expliquant d'une façon assez nette que les retombées, si elles doivent constituer un certain accroissement du potentiel régional, ne sauraient en aucun cas devenir la « panacée » du développement picard, contrairement à certains espoirs qui avaient pu se manifester jusqu'alors. Le rapport replace aussi Roissy davantage dans le cadre d'un aménagement de la région parisienne.

Certains chargés d'études du G.P.E. sont sceptiques quant à l'efficacité de leur travail sur Roissy, estimant que l'O.R.E.A.P. n'a pas fait mieux que le G.E.P. de l'Oise qui aboutit aux mêmes conclusions, mis à part certains éléments économiques plus complets et élaborés dans le dossier de l'O.R.E.A.P. Ainsi dans la mesure où l'O.R.E.A.P. réalise la même étude qu'un G.E.P., sans davantage « trouver la solution » de la problématique d'aménagement posé, il n'est pas interdit de se demander : « pourquoi une étude de Roissy par l'O.R.E.A.P. ? », ou de façon plus pessimiste encore « pourquoi l'O.R.E.A.P. ? ». Reste à savoir si la D.A.T.A.R. n'a pas fait ce raisonnement. Il est plus simple de penser que l'O.R.E.A.P. a tout simplement commis une erreur de mission.

Section II. - Les études correspondant à des préoccupations essentiellement régionales.

Ces dossiers sont respectivement un plan d'équipement aéronautique pour la Picardie, l'élaboration d'indicateurs économiques régionaux, une enquête industrielle, l'exploitation du recensement de 68, un rapport sur la politique régionale en matière de routes nationales.

Il n'est pas nécessaire de reprendre un à un ces dossiers ; il suffira de les centrer dans le contexte de l'O.R.E.A.P. et de faire les commentaires qu'ils peuvent susciter les uns et les autres.

Il faut d'abord noter que leur importance est toute relative de par leur nature même ; ils constituent en fait des dossiers d'informations propres à épauler les politiques régionales et les études de grands dossiers régionaux.

Une partie d'entre eux est en fait directement destinée à l'appui de l'étude sur Saint-Quentin ; c'est le cas de l'élaboration d'indicateurs économiques régionaux, de l'enquête industrielle et de l'exploitation du recensement de 68. Aucun de ces trois dossiers ne sera diffusé, ils en resteront au stade de la publication, empilés dans les bureaux de l'O.R.E.A.P. L'enquête industrielle, prête à sortir au mois d'août, sera bloquée par le chef de mission pour une question assez floue de finition du périmètre de la zone d'enquête. Il semble que cet argument ait davantage consisté en une exception dilatoire propre à écraser l'organisme dès le lendemain du départ de sa direction. Pour ce qui est des indicateurs économiques et de l'exploitation du recensement de 68, c'est aussi le blocage, conséquence ici d'un conflit engendré dès l'époque du choix de ces études. Ces travaux constituent en effet ceux de l'I.N.S.E.E. qui voit ainsi empiéter sur son territoire. Cet institut apprécie d'autant moins l'opération que le directeur des études prétend contester les chiffres de l'I.N.S.E.E. en ce qui concerne le recensement de 68 dans la région de Saint-Quentin. L'I.N.S.E.E. devient donc rapidement un nouvel ennemi de l'O.R.E.A.P. et ces études s'en trouvent dès le départ compromises.

Il faut signaler que le point commun de ces dossiers réside dans le fait qu'ils sont des décisions du directeur des études lequel, dans la logique de ses préoccupations, les commande pour la zone d'études de l'O.R.E.A.V. et notamment de Saint-Quentin. Mais il est important, à l'occasion de ces dossiers, de voir comment sont choisis les bureaux d'études privés. Le directeur des études en prend la responsabilité et fait notamment passer un contrat avec I.B.M. qui reviendra assez cher à l'organisme. Le directeur des études lance surtout une enquête concernant Creil ; il s'agit de se pencher sur l'image de la Z.U.P. et du centre de la ville que peuvent se faire les Creillois. Ce dossier ne sortira jamais, ne sera même pas édité et coûtera fort cher. Pour le mener à bien, c'est en effet le directeur du centre de sociologie urbaine de Lyon qui est choisi. Il est un ami personnel du directeur des études qui lui avait déjà confié, du temps de l'O.R.E.A.V., la présentation et l'information du livre blanc. Ce directeur de C.S.U. intervient d'ailleurs à plusieurs titres dans les contrats de l'O.R.E.A.P. sous plusieurs aspects ; tantôt les commandes lui sont passées en tant que directeur du C.S.U. ès qualité, tantôt en tant que professeur à l'université de Besançon où il enseigne, tantôt encore en tant que directeur de l'« atelier d'études et de recherches » installé à Amiens : bref, un seul et même commandité sous plusieurs « casquettes ». Mais il faut revenir à l'« atelier d'études et de recherches ». Le directeur des études du G.P.E. avait lancé dès la naissance de l'O.R.E.A.P. un « observatoire démographique régional » auquel il comptait passer une série de contrats qui soutiendraient sur le plan démographique l'ensemble des études à effectuer. Aussitôt il réalisait un premier contrat avec l'universitaire lyonnais, d'autres contrats étant implicitement à venir régulièrement, si bien que ce dernier abandonnait Lyon, Besançon, Paris et venait s'installer à Amiens, y montant son propre bureau d'études qu'il appelait l'« atelier d'études et de recherches ». Il ne se contenta pas d'installer à Amiens pignon sur rue, il engagea aussi tous les investissements nécessaires, notamment une infrastructure de bureau : matériel, téléphone, per-

sonnel. Le mécanisme était donc amorcé sans que l'observatoire démographique soit confirmé et la catastrophe arriva puisque l'I.N.S.E.E. parvint à le faire supprimer. Les opérations ainsi stoppées avaient déjà coûté des fonds mais, malgré cela, le directeur de l'« atelier d'études et de recherches » dut renoncer du coup à son bureau d'études amiénois. Cet exemple montre à quel point la politique financière de l'O.R.E.A.P. prêtera le flanc aux critiques des autres administrations, et notamment du T.P.G.

Pour ce qui est du recensement de 68, dont l'exploitation est confiée à I.B.M., bien que l'étude soit arrêtée par l'I.N.S.E.E., il faut continuer à payer I.B.M. qui refuse évidemment d'interrompre le contrat. Comme il n'est pas question dans ce type d'administration que sont les O.R.E.A.M. d'invoquer le droit léonin de résiliation unilatérale d'un contrat d'études, les choses en restent là et l'ordonnateur secondaire, le C.S.R.E. (chef du service régional de l'équipement) devra faire procéder aux paiements, non sans contestation.

Il faut aussi constater, à l'occasion de ces dossiers, que le directeur des études du G.P.E. a tendance à ramener l'ensemble des études à lui : politique urbaine, Saint-Quentin, enquête industrielle, exploitation du recensement de 68, observatoire démographique, indicateurs économiques.

Autre dossier d'inspiration régionale, le plan d'équipement aéronautique de la Picardie n'appelle pas de grands commentaires. Il fut l'occasion de quelques conflits mineurs à la C.O.D.E.R. du 6 novembre, notamment entre la chambre de commerce de Péronne qui espérait voir décider l'implantation de l'aérodrome régional à Mons-en-Chaussée et d'autre part le maire de Saint-Quentin qui voulait le voir sur son territoire. Sachant que les deux localisations sont distantes d'une vingtaine de kilomètres, il est logique de constater que le conflit n'a pas eu pour centre l'O.R.E.A.P., maître d'œuvre du plan, mais des intérêts locaux fort circonscrits et divergents.

Enfin, pour ce qui est de la politique régionale en matière de routes nationales, il ne s'agit pas d'une étude mais d'un mini-rapport préparé et présenté par le directeur de l'O.R.E.A.P. devant la C.O.D.E.R. du 18 juin. Deux propositions tendent néanmoins à confirmer le triangle d'aménagement Amiens-Saint-Quentin-Compiègne retenu dans la politique urbaine puisque le rapport donne priorité à l'élargissement des tronçons Amiens-Saint-Quentin, Compiègne-Saint-Quentin, sans omettre néanmoins l'axe Beauvais-Amiens.

Au total il s'avère que les études de l'O.R.E.A.P. n'ont pas obtenu un impact très satisfaisant, et c'est le moins qu'on puisse dire. Ce n'est toujours pas à la suite de ces études que l'O.R.E.A.P. pourrait se voir confier des missions de planification stratégique destinées à impulser la mise en œuvre de ses conclusions. Il sera bon de recenser, dans quelque temps, quelles sont les options, définies par l'organisme, qui bénéficieront d'une phase opérationnelle dans la planification.

Au niveau national les études de l'O.R.E.A.P. n'ont convaincu personne et si la D.A.T.A.R. donne mission à l'organisme, début Octobre 73, de porter tous ses efforts sur le dossier de Roissy, c'est surtout pour lui accorder une sorte de gestion des affaires courantes dans l'attente d'une mise en place de l'établissement public régional et de la clôture de l'exercice 73.

Au niveau régional les études de l'O.R.E.A.P., tant dans leurs conclusions que dans la façon dont elles furent menées, lui attirèrent toutes sortes d'hostilités, tant chez les élus et les socio-professionnels que de la part des hauts fonctionnaires régionaux.

Ce constat amène à se pencher sur les causes de cet échec général et constitue l'occasion d'examiner, de la façon la plus objective possible, les éléments qui furent déterminants dans le mauvais fonctionnement de l'organisme.

DEUXIEME PARTIE : LES DIFFICULTES DE L'O.R.E.A.P.

Les difficultés de l'O.R.E.A.P. ont trait à deux sortes de phénomènes : les uns sont internes à l'organisme, d'autres lui sont externes. C'est de leur conjugaison que naîtront les embûches et se précipiteront les choses, et c'est précisément au point de conjonction de ces deux phénomènes, c'est-à-dire lorsque les problèmes internes seront portés à l'extérieur, que démarrera le processus de liquidation.

Chapitre I : Les contradictions internes à l'O.R.E.A.P.

Le terme « contradictions » ne doit pas ici être entendu au sens précis et scientifique d'une quelconque dialectique. Il faut l'entendre au sens large, synonyme de blocage par rapport à un fonctionnement normal de l'organisme.

Sur le plan interne donc, les contradictions sont très enchevêtrées entre des problèmes de structures, de personnalité des hommes et de méthodes de travail. Il est cependant indispensable de les dissocier, même artificiellement, pour procéder à leur inventaire explicatif.

a) *Les structures de l'O.R.E.A.P.*

Un mot d'abord sur le comité technique et le comité de coordination. Il est en effet patent que ces deux structures n'ont pas fonctionné, ou l'ont mal fait.

Le comité technique aurait dû être un organe d'orientation, de concertation et d'échange entre les responsables de l'O.R.E.A.P. et les différents administrateurs régionaux et départementaux, le tout placé dans le cadre d'une action administrative régionale harmonieuse sous la présidence du préfet de région. En fait ce comité fut davantage un organe d'affrontement et de suspicions mutuelles, cherchant à se transformer en organe de tutelle pour ne pas dire de censure.

Pour ce qui est du comité de coordination, lequel est censé constituer l'antichambre des forces politiques et socio-professionnelles et permettre ainsi à l'O.R.E.A.P. d'éviter de se trouver en porte-à-faux avec la C.O.D.E.R., il semble qu'il n'ait jamais été réuni du temps de l'O.R.E.A.P., ce qui n'est pas étonnant si l'on considère l'opposition massive faite par la C.O.D.E.R. à « la politique urbaine ». Il faut ajouter que ce comité, extrêmement lourd puisque réunissant une cinquantaine de personnes, n'est pas chose facile à manier. Il sera d'ailleurs intéressant dans l'avenir de voir si les futurs conseils d'orientation des O.R.E.A.M. (remplaçant les comités de coordination), dont on parle beaucoup actuellement, regrouperont un nombre limité de représentants de l'établissement public régional.

L'essentiel des défauts techniques de l'organisme se situe surtout au niveau du G.P.E. Quand l'O.R.E.A.P. a démarré, il n'avait que deux chargés d'études pour trois directeurs : le directeur principal, le directeur administratif et le directeur des études. Ce facteur de pléthore directionnel est dû à l'intervention du directeur qui fit nommer par arrêté un directeur administratif dans le souci de procurer à l'intéressé (anciennement comptable à l'O.R.E.A.V.) une promotion professionnelle intéressante. Il fit aussi nommer « directeur des études » l'ancien sociologue démographe de l'O.R.E.A.V. Cette promotion, si elle correspond aux exigences de ce dernier, traduit surtout une réalité de fond : d'ores et déjà, le directeur, n'ayant fait qu'un stage de trois mois à l'O.R.E.A.V., et en fin de période, décide de s'appuyer, pour mener les études de l'O.R.E.A.P., sur un homme qui connaît bien les dossiers

et les problèmes, parce qu'il a assuré seul l'intérim en fin d'O.R.E.A.V. dont l'ensemble du G.P.E. avait disparu. Le directeur, nouveau dans la région, fraîchement sorti des écoles puisqu'il est dans son premier poste dans le domaine de l'aménagement du territoire après un séjour de quatre ans en Coopération a besoin d'un homme à forte personnalité pour l'épauler, sinon faire face à sa place.

Cette décision sera extrêmement lourde de conséquences, tant sur le plan structurel que sur le plan humain. Au niveau des structures, l'existence d'un directeur des études avec les implications hiérarchiques qu'elle impose, est absolument insolite dans un G.P.E. d'O.R.E.A.M. Tout au plus peut-il se concevoir un titre de « directeur d'études » (15) mais pas une fonction. Un tel titre pourrait être accordé à des fins de promotion professionnelle et d'indice à un chargé d'études se réclamant d'une certaine ancienneté à l'appui d'une grande compétence.

Le propre des G.P.E. d'O.R.E.A.M., tout comme dans l'ensemble des organes d'administration prospective, est précisément d'avoir évacué les modes de fonctionnement de l'administration traditionnelle, à savoir notamment les relations hiérarchiques faites de commandement (16). Une équipe de G.P.E. est une équipe de recherches, pluridisciplinaire. Les décisions doivent être prises en accord et, dans les cas d'opposition, seul l'arbitrage du directeur intervient, un arbitrage qui loin d'être tranchant passe par le dialogue. Une équipe de G.P.E. pour être efficace doit travailler dans l'égalité et l'unanimité.

Sur le seul plan technique, une mission de direction des études est inconcevable si elle s'insère dans leur confection même. La direction ne saurait être autre chose que de la coordination, de l'impulsion et de la critique constructive. Comment un chargé d'études, promu directeur de toutes les études, détenteur d'une certaine spécialité pourrait-il contrôler d'autres chargés d'études détenteurs d'autres spécialités, sachant bien que dans les O.R.E.A.M. les spécialistes sont des gens chevronnés dans leur branche, d'un niveau technique équivalent à celui d'enseignants universitaires, doublé souvent d'une forte expérience. Dans ces conditions comment opérer un tel contrôle, sinon sur des critères subjectifs, ce qui sera le cas au sein de l'O.R.E.A.P.

Ensuite cette fonction crée un dualisme directionnel ambigu. Quelles seront les compétences respectives des deux directeurs à l'intérieur ? Qui prendra la responsabilité des études ? Qui parlera au nom de l'organisme à l'extérieur si l'on sait notamment qu'à l'O.R.E.A.P. le directeur des études faisait preuve d'une grande autonomie dans ses rapports externes, que ce soit avec des hauts fonctionnaires ou avec des élus.

Cette structure était en fait porteuse de deux conflits latents, le premier se situant entre le directeur des études et les autres chargés d'études, qui constitueront d'ailleurs toujours un bloc homogène dans l'affrontement, le second opposant les deux directeurs, à la fois comme écho du premier conflit et dans la conception globale de la politique de l'O.R.E.A.P.

b) *La personnalité des acteurs.*

Les vices de structures se trouvent parfois tempérées par la nature des

(15) Les barèmes de la D.A.F.U. (Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme).

(16) Cf. « L'administration prospective », Lucien Stez. Armand Colin, Paris, 1970.

hommes, ce qui ne fut pas le cas à l'O.R.E.A.P. où les individus ne firent que les aggraver. L'ambiguïté structurelle résidant principalement dans la fonction du directeur des études, c'est par lui qu'il faut commencer.

Sa forte personnalité va desservir l'O.R.E.A.P. et le G.P.E. Profitant de son titre il considère les autres chargés d'études, qui pourtant ne sont rien moins que ses collègues, comme ses subordonnés. La chose ne serait pas dramatique en soi s'il n'utilisait pas cette subordination de façon abusive bloquant ainsi toute possibilité de réflexion ou d'innovation qui ne soient pas siennes ou n'entrent pas dans ses conceptions de l'aménagement. Son comportement, taxé par les uns de dictatorial, de totalitaire par les autres, aura de fâcheuses conséquences pour l'efficacité des travaux et l'ambiance. Comme on l'a vu, la doctrine de l'O.R.E.A.P. (à partir de l'O.R.E.A.V. ou sans l'O.R.E.A.V.) va créer d'emblée le partage du G.P.E., puis le conflit et l'affrontement. Les premières réunions sont des lieux de bataille rangée. Les discussions envenimées portent sur des points techniques et toujours le directeur des études fait valoir sa fonction pour imposer ses vues.

Dans ses rapports avec les membres du G.P.E. il se montre tranchant et autoritaire. Sa conception du travail en équipe lui est toute particulière : pour lui, l'équipe se fait autour d'un homme fort qu'elle sert. C'est une conception qui peut se défendre en d'autres lieux mais pas dans un organisme de prospective.

Il joue également de son âge puisqu'il semble le plus âgé, face à la plupart des autres chargés d'études.

Son autoritarisme n'a rien de placide et froid ; il s'emporte au contraire facilement. Il cherche à s'imposer non seulement aux chargés d'études, mais aussi au directeur, ce qu'il parvient à faire assez bien puisqu'il est souvent ressenti à l'extérieur comme le vrai « patron » de l'O.R.E.A.P.

Le climat est totalement insupportable au sein du G.P.E. et il ne va faire qu'empirer qu'après l'échec de la politique urbaine, pour des raisons qui seront abordées plus loin. A compter de cette période, le directeur des études utilise chantage administratif et menaces pour faire plier ses adversaires au sein du G.P.E. ou les inciter à démissionner. Il utilise à fond la position hiérarchique qu'il occupe juridiquement, allant du chantage aux dossiers individuels à la menace d'avertissement pour avoir consulté ses documents sans son autorisation, en passant par la demande d'une tête de chargé d'études au directeur avec ultimatum à délai expéditif. Il commettra néanmoins l'erreur tactique, fatale pour lui, de faire sortir le conflit de l'organisme et de le porter à l'extérieur en allant voir seul le chef de mission, n'ayant sans doute pas prévu que des yeux attentifs n'attendaient que cette occasion pour fondre sur l'O.R.E.A.P. et sur lui.

Le directeur porte pour sa part une grande responsabilité dans l'évolution de cette situation. Il laisse en effet pourrir les choses, ne prenant pas parti au milieu des conflits, et s'en remettant d'une façon générale au directeur des études. En réalité il est assez faible tout en se trouvant quelque peu lié par le fait qu'il ait dès le départ accordé sa confiance à un seul homme. Jamais il ne tenta, soit de crever l'abcès qui gonflait, soit de se rapprocher des chargés d'études même quand il se vit lui-même attaqué directement par son adjoint. Sa faiblesse de caractère l'amena à se laisser imposer la conception O.R.E.A.V. comme ligne de base des travaux de l'O.R.E.A.P. Il était pourtant l'un des premiers à pâtir de cette situation mais il n'eut pas, durant trois ans, le courage d'en sortir et laissa ainsi périliter son organisme tout en accentuant la crise de confiance ressentie par les chargés d'études qui avaient l'impression de n'exister dans le

G.P.E. qu'à titre subsidiaire, à titre d'employés mais certainement pas de cadres qu'ils étaient pourtant.

Le dualisme directionnel est donc d'autant plus gênant, outre son ineptie structurelle, que celui qui détient l'autorité dans les faits n'est pas celui qui devrait la détenir en droit.

Les chargés d'études de leur côté vont faire bloc. Ils sont quatre (un cinquième, sous la dépendance du directeur des études, ne prenant pas part au conflit). Il est certain qu'ils ont été un peu désarmés face à l'ampleur des outrances qui régnaient à l'O.R.E.A.P. Ils sont d'abord nouvellement engagés, ce qui limite énormément leurs possibilités de contestation ou même de critiques. Ensuite, et c'est un fait important, ils ne sont pas fonctionnaires et ne connaissent pas tous les rouages de l'administration. Cet handicap n'a pas d'importance au regard de la nature de leur mission, mais il va en avoir beaucoup dans le cadre de l'affrontement qui va se dérouler. S'ils avaient davantage connu les mécanismes administratifs ils auraient vraisemblablement pu manœuvrer beaucoup mieux. Par exemple ils ne savaient pas bien au fond de qui dépendait exactement l'O.R.E.A.P. dans la région : du préfet véritablement ou bien du chef de mission, ou encore du chef de service régional de l'équipement qui possède d'après les textes, une compétence « administrative et technique » sur les O.R.E.A.M. ? Les quatre chargés d'études tout en faisant bloc, perdirent en fait beaucoup de temps à se demander quelle pourrait être la personnalité administrative à qui il eût été judicieux de présenter très tôt les problèmes du G.P.E. pour les faire solutionner d'autorité. En outre ils avaient relativement intériorisé, sans s'en rendre compte, l'atmosphère au sein du G.P.E. si bien qu'ils se croyaient subjectivement moins importants qu'ils ne l'étaient ; aussi craignaient-ils que leur poids soit très faible auprès des administrateurs régionaux s'ils avaient élevé le conflit auprès d'eux.

Ils se contentaient donc de mener un combat défensif, attendant l'occasion de riposter de façon décisive, occasion qui leur fut donnée mais beaucoup trop tard pour qu'elle soit profitable. La seule solution pour eux, puisque leur directeur fuyait ses responsabilités, était de demander audience collective au préfet en y faisant convoquer le directeur. C'était bien sûr une opération non exempte de risques, mais l'attente et le pourrissement ne l'étaient pas moins en fait. Il est en tout cas certain qu'ils adoptèrent toujours une position commune et que toutes les tentatives de division de leur front se soldèrent par des échecs.

c) *Les méthodes de travail.*

Elles sont une conséquence du comportement des hommes. Le reproche essentiel que l'on puisse faire à l'O.R.E.A.P. est de ne pas avoir eu de politique des relations publiques, ni même le souci des relations publiques. Les O.R.E.A.M. sont déjà ressenties comme des organes technocratiques, et c'est vrai que l'on y fait des études de technocrates ; raison supplémentaire, par rapport à tout autre organe administratif, d'avoir des relations publiques soigneusement organisées. L'O.R.E.A.P. ne pouvait se passer de contacts avec les personnalités régionales sous peine de subir de graves déconvenues, ce qui arriva en définitive. L'organisme donna toujours l'impression de travailler en vase clos, isolé dans sa tour d'ivoire que sont ses bureaux du 3^e étage d'une annexe de la préfecture de région qu'il occupe entièrement. Durant trois ans le directeur des études travailla sur Saint-Quentin et n'alla jamais voir le préfet de l'Aisne qui devint ainsi un adversaire notoire. Bien sûr le directeur participa çà et là à quelques réunions et rencontres régionales, mais c'était toujours sur commande et cela ne

pouvait remplacer les contacts personnels. Le directeur des études pour sa part entretenait avec le sénateur-maire de Saint-Quentin des relations privilégiées, mais elles étaient tellement privilégiées qu'elles en avaient un caractère exceptionnel. Timidement les chargés d'études se déplaçaient de temps à autre dans les administrations, mais c'était à l'occasion de problèmes secondaires et cela n'arrivait pas souvent.

Le directeur aurait dû théoriquement prendre en charge les relations publiques de l'organisme. Plusieurs facteurs l'empêchaient de le faire.

Tout d'abord un facteur psychologique car il n'est pas homme de contacts, surtout pas homme politique, tout en n'ayant pas le goût de s'affirmer face à une opinion contraire. Il s'agit d'un homme techniquement compétent et bien à sa place, plus à l'aise dans son bureau de travail qu'en première ligne des relations humaines. Ensuite il est gêné pour engager l'O.R.E.A.P. à l'extérieur étant donné les difficultés internes dont il est conscient et surtout le fait que ce n'est pas lui qui fait la politique à l'intérieur de l'organisme. Enfin se mêle à tout cela un pessimisme général à l'encontre de la majorité des régionaux auxquels il reproche leur conservatisme d'ensemble.

Le directeur des études n'est pas fait non plus pour les contacts extérieurs, tout simplement parce qu'il ne se sent à l'aise intellectuellement que dans un rapport hiérarchique, ce qui ne saurait être le cas dans une action de concertation. Quand d'aventure il se lance dans une réunion avec des locaux, sa maladresse le dessert fortement. Ainsi, dans les débuts de l'O.R.E.A.P., se vit-il violemment contré à l'occasion d'une conférence qu'il tint devant le comité d'expansion de l'Oise auquel il voulait faire admettre que la priorité du développement industriel régional devait être Saint-Quentin. Ses conceptions sont celles d'un aménagement imposé par les organes de décision, les discussions pouvant éventuellement venir après dans le détail des grandes lignes ainsi plaquées.

Cette absence de relations publiques et d'une politique de la conviction fut déterminante pour l'accueil fait à la politique urbaine régionale. L'échec eut pour effet de faire sortir l'O.R.E.A.P. de son château-fort. Le directeur des études se déplaça alors souvent, ayant compris la nécessité qu'il avait à agir ainsi s'il voulait sauver l'étude sur Saint-Quentin à laquelle il tenait tant. Il est certain que ces rencontres, qui ne purent s'étendre que sur six mois, firent beaucoup plus pour l'O.R.E.A.P. que les deux années précédentes. Elles permirent d'infléchir çà et là quelques opinions hostiles de fonctionnaires ou certaines agressivités d'élus. De son côté le directeur, sollicité d'ailleurs par le préfet, organisa avec l'aide des seuls chargés d'études en juin 73 un colloque régional sur les « centres-villes ». Le colloque s'étala sur deux jours et rassembla une centaine d'invités venus de tous les horizons de la région : fonctionnaires, élus, industriels et commerçants, associations, universitaires. Il fut un succès pour l'O.R.E.A.P. sur le plan des relations publiques, mais un succès tardif. Il faut cependant préciser, pour rendre justice aux chargés d'études, qu'ils avaient toujours suggéré au directeur une politique de relations publiques sous des formes diverses (colloques, conférences, expositions, etc.).

Pas plus qu'au niveau régional l'O.R.E.A.P. ne sut, durant son existence, s'organiser les relations qu'il aurait dû avoir avec la D.A.T.A.R. Il ne faut pas croire en effet que la D.A.T.A.R. soit systématiquement comme une mère avec ses O.R.E.A.M. Ces organismes disposent d'une certaine autonomie de manœuvre pour promouvoir leurs actions. Il existe par exemple tous les six mois des réunions inter-O.R.E.A.M., pas du tout organisées par

la D.A.T.A.R., mais à la seule initiative des O.R.E.A.M. elles-mêmes, la D.A.T.A.R. ne faisant qu'encourager ce style de rencontres. Ainsi toute O.R.E.A.M. doit-elle se défendre et s'imposer à la D.A.T.A.R. pour se voir soutenue par elle tant auprès des instances régionales que des autres ministères centraux, et notamment celui de l'équipement. L'O.R.E.A.P. a très mal mené sa politique auprès de la D.A.T.A.R. si bien que celle-ci donne un peu l'impression de l'abandonner aux mains de ses ennemis quand la situation devient critique. Cette attitude place l'O.R.E.A.P. dans une position difficile à l'époque où l'on parle (septembre 73) de supprimer quatre O.R.E.A.M. à la fin de l'année 73. L'O.R.E.A.P. ne sut pas « vendre sa marchandise » auprès de la D.A.T.A.R. ce qui fut d'autant plus déplorable que l'O.R.E.A.V. y avait laissé un mauvais souvenir et que la création de l'O.R.E.A.M. picarde avait été réalisée sans grande conviction par Paris

Toutes ces contradictions internes à l'O.R.E.A.P. auraient pu ne pas lui être fatales si son environnement n'avait pas été semé d'embûches. Or les difficultés venant de l'extérieur ne manquèrent pas.

Chapitre II : Les contradictions externes

L'O.R.E.A.P. ne partait pas gagnante vis-à-vis de son environnement : il allait lui falloir convaincre pour se faire accepter. Cet environnement peut se subdiviser en trois catégories : l'administration dans la région, les instances politiques locales et les populations, les organes centraux auxquels il se trouve lié.

a) *L'administration dans la région.*

Il faut tout d'abord éliminer l'administration de gestion (17) qui ignore l'O.R.E.A.P. et n'a pratiquement pas de contacts avec lui. Seuls les rapports avec l'administration de mission sont à prendre en compte car ces organes de l'administration se voient confier des missions qui approchent celles de l'O.R.E.A.P. dans leur nature. L'O.R.E.A.P. travaille pour le long terme, alors que les autres s'intéressent aux court et moyen termes. Quoique de mission, ces administrations restent traditionnelles par rapport à l'O.R.E.A.P. pour diverses raisons. La première est qu'elles fonctionnent sur des modes hiérarchiques classiques, comme toutes les administrations. Ensuite les hommes y sont des fonctionnaires, à l'exception peut-être d'une partie du personnel des G.E.P. qui peuvent avoir des techniciens contractuels à plein ou mi-temps. Les fonctionnaires de mission seront en fait très peu enclins à accepter que l'on fasse appel à des non-fonctionnaires pour mener des études. Au sein des G.E.P. par exemple, les ingénieurs des ponts et chaussées, les urbanistes d'Etat, les ingénieurs T.P.E. et d'autres encore, s'estiment compétents pour mener à bien les études que font les O.R.E.A.M. et en ressentent une sorte de frustration intellectuelle et professionnelle. Il semble d'ailleurs que ce soit une erreur de ne pas avoir prévu d'articulations structurelles entre les schémas des aires urbaines élaborés par les O.R.E.A.M., et les S.D.A.U. et P.O.S. (plans d'occupation des sols) dressés par les G.E.P. ou les agences d'urbanisme sur les agglomérations de ces mêmes aires urbaines. A défaut d'être inscrites dans les structures, les relations se situent au niveau de l'empirisme, c'est-à-dire qu'elles furent inefficaces et très rares en Picardie.

(17) Cf. M. Pisani dans « Revue française de science politique », 1957, p. 315. M. Pisani est le premier à faire la distinction entre administration de gestion et administration de mission.

Les fonctionnaires sont d'autre part soumis aux indices de traitement de la fonction publique, alors que les chargés d'études des O.R.E.A.M. voient leur salaire aligné, à niveau égal, sur ceux du secteur privé ce qui a pour effet d'engendrer de notables différences.

Sur le plan financier les administrations traditionnelles sont soumises aux règles très strictes de la comptabilité publique alors que les O.R.E.A.M. peuvent engager des dépenses sur un mode bien souvent dérogatoire, tout en bénéficiant de budgets très importants par rapport aux autres organes administratifs d'études, ce qui n'est pas fait pour calmer les jalousies et les tentations.

Tous ces éléments se retrouvent en Picardie à un degré sensible. Il faut voir quelle fut l'attitude des différents chefs de service régionaux ou départementaux concernés par l'existence de l'O.R.E.A.P.

Le chef du service régional de l'équipement, chargé du contrôle administratif et technique de l'O.R.E.A.P., tout en étant son ordonnateur secondaire (il paie les contrats, les salaires, les dépenses de fonctionnement) semble ne s'être jamais intéressé à l'organisme. Les chargés d'études ne le voient jamais. Il se contente davantage de sa tâche d'administration et d'ordonnancement que de sa mission technique. C'est pourtant par lui que pouvaient passer les relations entre les G.E.P. des D.D.E. et l'O.R.E.A.P., tant pour les S.D.A.U. et P.O.S. que pour les livres blancs de départements. Le G.P.E. aurait bien voulu pouvoir collaborer au S.D.A.U. d'Amiens par exemple, mais jamais l'occasion ne lui en fut donnée. Le C.S.R.E. maintient l'O.R.E.A.P. dans son isolement, un peu comme un mal nécessaire dont il lui faut subir l'existence. Son indifférence relative fera place, sur la fin, à des attaques au niveau des financements qu'il est bien placé pour connaître. Il sera rejoint en cela par le T.P.G., institution administrative qui a souvent l'occasion de censurer les politiques dépensières des administrations régionales traditionnelles, à plus forte raison de l'O.R.E.A.P., organe mal accepté qui se voit accusé de gaspillage. Il ne faut pas oublier non plus que le T.P.G. est un personnage tout-puissant puisque c'est lui qui approuve financièrement les décisions du préfet de région, lequel lui est donc relativement lié sous peine de subir les interventions du ministère des finances. Le T.P.G. de Picardie va reprocher à l'O.R.E.A.P. ses dépenses excessives ; il soutient qu'à raison de 500 millions de budget de l'O.R.E.A.V. le livre blanc, qui compte cent pages, a coûté en fait 5 millions la page, ce qu'il estime plus qu'excessif. Il faut noter au passage que c'est à l'O.R.E.A.P. qu'il adresse ce reproche, le considérant implicitement comme le prolongement de l'O.R.E.A.V.

La direction départementale de l'équipement, s'étant vue critiquée par l'O.R.E.A.V. et l'O.R.E.A.P. pour le livre blanc du département de la Somme puis pour le S.D.A.U. d'Amiens, n'aura de cesse d'attaquer l'O.R.E.A.P., et son directeur se livrera à de violents assauts au sein du comité technique. Il semble d'ailleurs que ce soit le directeur du G.E.P. de la Somme qui apprécie le moins l'O.R.E.A.P. Il accuse les gens du G.P.E. de n'être que des intellectuels inconséquents, incapables de traiter des moyens d'une politique esquissée, incapables de travailler sur le « concret ». Cette idée de travail « concret » revient d'ailleurs souvent dans la bouche des hauts fonctionnaires régionaux lorsqu'ils critiquent l'O.R.E.A.P. En fait c'est la prospective elle-même qu'ils se refusent à assimiler, à laquelle ils contestent tout droit de cité administrative. Leur perception du « concret » serait d'ailleurs intéressante à analyser. Pour eux le « concret », c'est une sorte de mythe cartésien qui fait que toute étude qui ne se dote pas de chiffres actuels et d'un caractère à court terme opérationnel ne sauraient constituer

un travail sérieux. Ils confondent en réalité prospective et prévision. La prospective est un décollage pour le futur, une entreprise intellectuelle qui inclut la prévision mais simplement comme élément d'un scénario. La prévision n'est que la prolongation dans l'avenir des tendances lourdes du présent. C'était son esprit qui animait l'ancien ministère de la reconstruction et du logement, c'est cette conception qui rendait myope tout projet d'aménagement, incapable qu'elle était à prendre en compte les multiples paramètres qui s'insèrent dans une mutation de société, sans outil méthodologique ni réflexion épistémologique (excluant toute approche scientifique, qu'elle soit structuraliste, évolutionniste, fonctionnaliste, systémiste ou dialectique), imprégnée à fond dans le vice du chiffre et de la courbe, pratiquant sporadiquement la mathématique pour donner une conscience technique à son mode enfantin de raisonnement cartésien baigné d'idéologie humaniste. L'administration traditionnelle procède encore de cette attitude qui reste dominante, et les O.R.E.A.M. sont ainsi ressenties comme des organes subversifs, révolutionnaires même, en tout cas impertinents dans leur arrogance intellectuelle. Beaucoup d'auteurs qualifient ce phénomène de « résistance au changement » et ils n'ont pas tort.

Les critiques des hauts fonctionnaires régionaux ont donc des causes profondes, mais elles peuvent aussi s'associer des éléments plus personnels. Tel fut sans doute le cas en Picardie pour le chef de la mission régionale. Cet organisme se trouve en effet placé directement en concurrence avec l'O.R.E.A.P. Il est censé constituer le « brain-trust » du préfet de région en matière d'aménagement. C'est la mission qui prépare la tranche régionale du plan et réalise la programmation des équipements régionaux. Elle voit donc d'un mauvais œil que le préfet ait aussi à ses côtés un autre organe « pensant » et pensant en fait plus loin et plus haut. Dans la majorité des régions à O.R.E.A.M. les chefs de mission sont très hostiles à cette situation, d'autant plus que leurs crédits sont très modestes. S'il se trouve en outre que si le chef de mission est un homme fort, ou du moins d'ambition, il cherchera à s'approprier l'O.R.E.A.M. ou à la bloquer, soit directement à l'occasion d'un conflit, soit en la neutralisant d'une façon ou d'une autre auprès du préfet. En Picardie, le chef de mission est précisément un « fonctionnaire qui monte » et qui plus est, le directeur de l'O.R.E.A.P. est chargé de mission à mi-temps dans son organisme. Autant de raisons qui l'inciteront peut-être à tenter l'annexion de l'organisme. Le jour où ses deux directeurs auront disparu. Lorsque le conflit du G.P.E. éclatera à l'extérieur, il deviendra aussitôt l'homme de confiance du préfet pour diriger et animer la réorganisation, mission qu'il utilisera au maximum pour devenir le « patron », sinon de droit, du moins de fait de l'O.R.E.A.P., et ceci dans une époque où l'avenir des O.R.E.A.M. est fortement conditionné par la mise en place des nouvelles institutions régionales au sein desquelles les missions devraient voir s'accroître notablement leur importance.

b) *Les locaux dans la région.*

Les régionaux sont la plupart du temps très mal informés sur l'O.R.E.A.P. Ils ne savent pas bien à quoi correspond au juste cet organisme, sinon qu'il s'agit d'une sorte de bureau d'études au service du préfet. Si les idées ne sont pas précises, elles ne sont pas pour autant inexistantes. Malheureusement pour l'O.R.E.A.P., ces idées sont souvent des *a priori* que les faits ne seront pas propres à contredire : pour beaucoup de gens, l'O.R.E.A.P. est un organe de technocrates, avec toute l'hostilité virtuelle qu'une telle perception peut impliquer. Le phénomène est d'autant plus mauvais que la Picardie, à dominante rurale, procède de mentalités rela-

tivement conservatrices et en tout cas très terriennes, c'est-à-dire prudentes, voire méfiantes. « Les technocrates », déjà mal acceptés dans les régions industrielles, y seront très mal accueillis ici. La C.O.D.E.R. se fit bien l'écho de ces méfiances lors de l'examen de la « politique urbaine » dont le texte ne pouvait avoir d'autre effet que de la choquer. Et pourtant vis-à-vis de la C.O.D.E.R. l'O.R.E.A.P. dispose d'un atout : c'est qu'il est l'instrument du préfet et que trop contester son existence revient à mettre en cause un organe du préfet. La C.O.D.E.R. est en fait l'institution régionale qui connaît le mieux l'O.R.E.A.P. puisqu'elle est amenée à constituer une phase du processus de mise en œuvre de ses études, située entre le comité technique et les organes centraux.

Il n'est pas inintéressant de se demander si les autres institutions, les personnalités, les groupes de pression régionaux connaissent bien l'O.R.E.A.P.

Du côté des personnalités régionales, seules celles qui furent vraiment impliquées par le livre blanc de l'O.R.E.A.V. sont au fait des travaux d'une O.R.E.A.M. Les autres sont très peu concernées et ne réagissent que lorsqu'elles se voient nettement pénalisées par tel ou tel dossier d'étude. En réalité les personnalités, notamment politiques, s'intéressent davantage aux organes qui disposent d'un pouvoir de décision, ce qui n'est pas le cas de l'O.R.E.A.P. Si, après le livre blanc de l'O.R.E.A.V., les régionaux attendaient des projets d'aménagement concrets pour l'Ouest et le centre de la Picardie, c'est plus du préfet qu'ils l'attendaient que de l'organe de réflexion en tant que tel.

Les comités d'expansion n'ont pas de rapport avec l'O.R.E.A.P. et ne s'intéressent pas à ses travaux. Ils sont beaucoup plus concernés par le court terme et travaillent surtout au contact de la mission régionale. Les partis politiques de la région ignorent presque tous l'O.R.E.A.P., non seulement dans ses missions, mais même dans la signification de son sigle. Eux aussi sont davantage confrontés à des problèmes de court et moyen terme et ne se préoccupent que très peu d'aménagement. Pour ce qui est des syndicats de tous bords, ils ne se prononcent jamais sur les études de l'O.R.E.A.P. et restent pratiquement muets sur ces sujets d'aménagement au sein de la C.O.D.E.R. L'O.R.E.A.P. est en effet bien loin de toutes les forces vives régionales. Il existe par exemple de nombreuses associations (de locataires, de protection de l'environnement, etc.). Aucune ne connaît l'O.R.E.A.P. Certaines d'entre elles n'en feront la connaissance qu'en juin 73, lorsqu'elles seront invitées au colloque sur les centres-villes. Enfin, les populations ignorent tout de l'organisme de prospective régionale. Un petit sondage pourrait d'ailleurs en constituer une étonnante démonstration. C'est là un phénomène qui peut sembler fatal pour une petite cellule d'études, enfermée dans la préfecture, raisonnant sur l'abstrait. Cet isolement n'aurait d'ailleurs pu se trouver brisé par les actions publicitaires traditionnelles qui n'existent d'ailleurs pas : colloques, petits camions-exposition parcourant les villes, conférences, exposés à la télévision régionale. Il eût fallu que l'O.R.E.A.P. fasse plus : qu'il s'insère véritablement dans la vie régionale et participe au maximum de comités et d'associations de façon à bien sentir la région et s'y faire connaître autrement qu'en des contacts officiels, beaucoup trop formels et en tout cas trop rares.

Les locaux sont donc le plus souvent hostiles à l'organisme lorsqu'ils le connaissent tandis que dans leur grosse majorité ils en ignorent, soit l'existence, soit les missions.

c) *Les organes centraux.*

Il faudrait connaître les secrets de la D.A.T.A.R. pour savoir ce qu'on pense vraiment à Paris de l'O.R.E.A.P., tout comme ce qu'on y pense de la région Picardie. On peut dire que pour la D.A.T.A.R., comme pour les autres organes centraux, la Picardie est une région sans histoires, à dominante rurale, enserrée entre trois grandes régions industrielles (région parisienne, Nord, Basse Seine), que ses taux de démographie et d'industrialisation y sont satisfaisants, qu'elle ne pose pas de problèmes. Ce constat de satisfaction est un peu synonyme de condamnation sur le plan de l'aménagement pour cette région qui n'a jamais été qu'un couloir de passage entre deux grands complexes industriels : la Région Parisienne et l'Europe du Nord-Ouest. Dans ce contexte l'O.R.E.A.P. constitue une sorte d'anomalie que les silences de la D.A.T.A.R. ne démentiront pas. En fait, les autorités centrales de l'aménagement ne se sont jamais penchées sur la Picardie qu'en ce qu'elle intéressait le desserrement de la Région Parisienne (vallées de l'Oise et de l'Aisne, Roissy-en-France). Quant à la capitale régionale, elle est vraisemblablement mal vue du gouvernement depuis qu'elle s'est dotée d'une municipalité d'union de la gauche avec un député-maire communiste. Les relations mairie d'Amiens-administration départementale sont d'ailleurs constamment bloquées depuis cette époque (1971), surtout de la part de l'administration.

L'O.R.E.A.P. est donc très peu assisté par la D.A.T.A.R. Pour le reste, il faut savoir qu'il ne préoccupe pas les autres ministères, sauf peut-être celui des Finances qui, à l'instar du T.P.G. n'apprécie guère les dépenses engagées par l'organisme, tandis qu'à Paris l'I.N.S.E.E. a tout fait pour bloquer une partie des études à caractère démographique engagées par le directeur des études du G.P.E.

Enfin dans les ministères, et notamment à la D.A.T.A.R., on connaît les conflits internes de l'O.R.E.A.P., parce qu'entre fonctionnaires tout se sait, et c'est une occasion supplémentaire de mauvaise réputation qu'il n'est jamais bon d'avoir auprès des instances centrales.

TROISIEME PARTIE : LA CONJONCTION DES CONTRADICTIONS ET LES LECONS DE L'EXPERIENCE O.R.E.A.P.

Les événements vont brusquement se précipiter ; il sera nécessaire d'en faire la description pour essayer de tirer ensuite, sur un plan général, les conclusions de ces trois années d'existence.

a) *La précipitation des événements.*

L'affrontement interne au sein du G.P.E. était relativement bien connu de l'administration régionale. Le préfet en avait déjà fait état en parlant d'« affrontement doctrinal », et il avait posé la question de savoir s'il s'agissait de conflits entre techniciens ou d'éléments essentiellement humains. Le préfet avait émis l'idée d'une réorganisation de l'O.R.E.A.P. allant d'une part dans le sens d'une réduction des effectifs du G.P.E. (supprimer les personnes est encore la meilleure solution pour liquider les querelles de personnes), intégrant d'autre part plus ou moins l'O.R.E.A.P. à la mission régionale sous des formes non précisées (ce qui prouve que certaines idées, notamment celles du chef de mission, avaient déjà fait leur chemin jusqu'au cabinet préfectoral). Ce type de réorganisation verra effectivement le jour dans les faits, mais il faudra pour cela que le conflit du G.P.E., jusqu'alors limité à l'O.R.E.A.P. bien que tout le monde le connaisse, éclate subitement au grand jour.

Les choses vont très vite après l'échec de la politique urbaine régionale. Durant la séance du 6 novembre 1972 à la C.O.D.E.R., le directeur de l'O.R.E.A.P. n'avait pas défendu le document de politique urbaine face aux attaques dont il était l'objet. Le directeur des études, qui n'avait pas à intervenir en séance, était furieux de voir ainsi son supérieur ne rien faire pour le couvrir. Il n'est pas impossible d'ailleurs que l'attitude de ce dernier n'ait pas été volontaire, trouvant là une bonne occasion d'abattre son adjoint. Toujours est-il que dans les quarante-huit heures qui suivirent, le directeur des études passa à l'offensive. Il attaqua en effet directement le directeur et la semaine fut remplie de discussions très âpres entre les deux hommes. Cette première attaque se solda par un échec pour le directeur des études qui se tourna alors vers les autres membres du G.P.E. Il réunit en effet l'ensemble des chargés d'études pour leur demander de faire front avec lui et les inciter à réitérer l'expérience de l'O.R.E.A.V., à savoir la démission collective du G.P.E. Pour la première fois il sollicita les avis et les critiques de la « politique urbaine », vraisemblablement pour amadouer. Les chargés d'études, qui attendaient depuis longtemps une telle occasion, refusèrent de cautionner le document et de se lancer dans une offensive contre le directeur.

C'est à ce moment que le directeur des études va commettre l'erreur de faire sortir le conflit : il va en effet s'adresser directement au chef de mission et au préfet pour leur demander de solutionner les problèmes du G.P.E. Cette demande d'intervention prend la forme d'une offensive radicale contre les chargés d'études, accusés d'avoir constamment saboté le travail, et le directeur, accusé pour sa part de n'avoir rien fait pour assainir le climat. Le préfet se voit donc officiellement dans l'obligation d'intervenir et pour ce faire, il va confier au chef de mission le soin de mener une enquête administrative dont il va devoir rendre compte au ministère de l'équipement et à la D.A.T.A.R. Dès cet instant les choses ne peuvent plus en rester là, et l'O.R.E.A.P. doit être réorganisé : le tout est de savoir dans quel sens il va l'être. Le jeu des acteurs est ici de toute importance. Le directeur des études espère sans doute se voir confier la direction de l'organisme, ou du moins son interim, comme il l'avait fait

à l'O.R.E.A.V. On sait déjà en effet que le directeur doit être muté incessamment, ce qui s'inscrit d'ailleurs tout à fait normalement dans la carrière d'un « X-ponts » qui ne reste que rarement plus de trois années au même poste. Pour ce faire le directeur des études croit bon de s'allier au chef de mission, alliance qui prend d'ailleurs l'aspect, conscient ou non, d'une alliance de générations contre de jeunes irresponsables. De leur côté les chargés d'études entendent bien faire bloc pour « démonter » le directeur des études, quitte même à y perdre eux-mêmes leur situation. Le chef de mission pour sa part va mener une stratégie très fine à l'issue de laquelle la logique voudrait que l'O.R.E.A.P. lui soit confié.

L'enquête administrative commence, tous les membres du G.P.E. sont interrogés y compris les anciens qui ont déjà quitté l'O.R.E.A.P. pour rejoindre d'autres administrations. Les interrogatoires sont longs et détaillés, le chef de mission ne faisant pas les choses à moitié. Avant que les résultats soient annoncés, une réunion du préfet, du chef de mission, du chef du service régional de l'équipement se tient à Paris avec des responsables de la D.A.T.A.R. dans le courant de mars 1973 et des mesures de réorganisation sont décidées pour faire face aux difficultés rencontrées par l'O.R.E.A.P. tant au niveau du G.P.E. qu'à celui de ses relations avec l'administration et les représentations régionales. L'O.R.E.A.P. est mis totalement sous tutelle d'un comité de programme, appelé « comité des sages » (terminologie significative dans ce conflit) chargé de suivre chaque dossier dans le détail. Ce comité constitue en fait un nouveau comité technique, regroupant des hauts fonctionnaires régionaux qui n'attendaient que l'occasion de contrôler plus sûrement l'O.R.E.A.P. Le comité technique existe toujours, mais alors qu'il n'intervient en fait que lié à l'évolution des études (avant qu'un dossier soit présentable à la C.O.D.E.R.) le comité des sages se voit doté d'un contrôle général, permanent et surtout *a priori*. Le directeur de l'O.R.E.A.P. n'y a en effet aucune possibilité d'autonomie. Voilà donc l'O.R.E.A.P. « mis en coupe réglée » par l'administration traditionnelle. La réunion de Paris prévoit en outre le choix de trois thèmes d'études pour l'O.R.E.A.P. : Roissy, l'industrialisation de Saint-Quentin, l'aménagement touristique de la Côte d'Opale (intéressant notamment les régionaux de l'Ouest). Il est prévu en outre que chacun de ces dossiers doit être travaillé sous la responsabilité de la mission et du service régional de l'équipement (si les textes nationaux instituant les O.R.E.A.M. ou précisant leur fonctionnement attribuent quelques fonctions aux C.S.R.E., ils n'en font rien en ce qui concerne les chefs de mission). Enfin il est surtout prévu et annoncé, lors de cette réunion à la D.A.T.A.R. que le G.P.E. doit voir ses effectifs notablement réduits. Par où va passer la réduction ? Ni le directeur des études ni les chargés d'études ne peuvent encore le savoir et tous sont menacés au même titre, c'est donc un combat à mort qu'ils vont se livrer puisqu'ils savent que des licenciements sont prévus.

La stratégie du chef de mission sera déterminante dans l'issue du combat. Il va d'ailleurs se révéler très vite comme la personnalité dominante au sein du comité des sages, lequel tient lieu en fait de direction réelle pour l'O.R.E.A.P. Il faut revenir à l'enquête administrative : tous les chargés d'études, qui s'étaient soigneusement concertés, en arrivent à remettre en cause la fonction de directeur des études, au cours des audiences auxquelles ils sont convoqués. Leur position consiste à rejeter toutes leurs responsabilités, non sur l'homme, mais sur la fonction. C'est un langage qui va être entendu par le chef de mission. S'agissant en effet pour lui de prendre en mains l'O.R.E.A.P., alors que son directeur a déjà reçu son avis de mutation dans la région lyonnaise, il doit absolument faire plier le seul homme suffisamment puissant pour le contrer : le directeur des études.

Les chargés d'études vont donc trouver un allié inattendu en la personne du chef de mission. Celui-ci décide enfin de frapper : il envoie son rapport administratif au préfet, accompagné d'une lettre dans laquelle il met directement en cause la fonction de directeur des études (et implicitement l'homme qui l'occupe), estimant indispensable de supprimer cette fonction pour éviter dans l'avenir les affrontements doctrinaux et les querelles d'hommes. Cette lettre provoque la réaction violente du directeur des études au sein du comité technique ; il s'en prend au chef de mission, qui profite déjà de l'appui du préfet, se laissant aller à des propos qui seront jugés insultants. La guerre, déclarée publiquement ouverte entre les deux hommes, doit se solder obligatoirement par une élimination. On trouve d'un côté un haut fonctionnaire régional qui a la confiance du préfet, et de l'autre un cadre contractuel qui dispose d'importants appuis politiques en la personne du sénateur-maire de Saint-Quentin, lequel, dira-t-on confidentiellement, portera l'affaire devant le ministre de l'équipement lui-même. Cependant l'objet du conflit est inégal : un contractuel contre l'avis d'un préfet régional que le ministre ne voudra pas désavouer. Ainsi le directeur des études recevra-t-il une lettre de licenciement le 1^{er} juin 1973, avec départ effectif le 30 août. Le préfet lui accordera simplement l'autorisation de présenter son étude de Saint-Quentin devant la C.O.D.E.R. du 18 juin.

L'O.R.E.A.P. se voit ainsi décapité tandis que le préfet en confie la responsabilité au chef de mission. Celui-ci arrive dans l'organisme dès le lendemain du départ du directeur et s'y conduit en chef : discours de morale administrative aux chargés d'études, réprimandes générales, appel notamment au respect des horaires (il est d'ailleurs question d'installer une pointeuse électrique pour le personnel). Les chargés d'études ont donc réussi à se débarrasser du directeur des études mais n'ont pas pour autant conquis leur liberté individuelle, bien au contraire puisqu'ils font maintenant connaissance avec le poids des contraintes propres à l'administration traditionnelle. A cela s'ajoute pour eux l'incertitude car ils savent que le « dégonflement » des effectifs risque de ne pas en rester là. Incertitude surtout quant à l'existence même de l'O.R.E.A.P., la situation locale étant désastreuse pour l'organisme, tandis que les bruits de couloir à la D.A.T.A.R. laissent entendre la suppression de quatre O.R.E.A.M., dont celle de Picardie. En ce mois de septembre 1973 tous estiment que leurs jours sont comptés, comme le sont ceux de l'O.R.E.A.P. Peut-être se trompent-ils en fait car tout n'est pas joué et il demeure des inconnues qui pourraient bien renverser la situation. Le destin de l'O.R.E.A.P. est bien sûr lié à la mise en place de l'institution régionale, mais il ne s'agit ici que d'une toile de fond à l'intérieur de laquelle vont se mouvoir d'autres acteurs. D'abord un nouveau préfet est arrivé pendant les vacances. Il s'est entretenu avec le G.P.E. et a semblé fort intéressé par les études de l'O.R.E.A.P. Il est réputé vouloir être un grand préfet ce qui laisserait à penser qu'il se refuserait à voir disparaître l'organisme régional d'études et de recherches. C'est vraisemblablement autour de lui que va se jouer le destin de l'O.R.E.A.P. Il n'a déjà pas hésité à changer de directeur de cabinet, peut-être voudra-t-il choisir aussi son propre chef de mission. A ce jour celui-ci ne s'est pas encore vu confier l'organisme de façon définitive mais simplement une mission de supervision et il est certain que d'autres hauts fonctionnaires de la région voient d'un très mauvais œil son ascension et ses visées « impériales-administratives ». Ceux-ci vont donc plaider, tant auprès du nouveau préfet qu'auprès des instances parisiennes, la nécessité d'avoir en Picardie une O.R.E.A.M. proche du préfet de région mais suffisamment indépendante des administrations régionales, et surtout de la mission dont les objectifs acquièrent de plus en plus la nature gestionnaire. Bref, si

l'O.R.E.A.P. est sauvé, ce qui s'exprimerait notamment par la nomination d'un nouveau directeur, il faudra y voir là l'expression d'un autre conflit intra-administratif qu'il n'appartient pas d'analyser ici.

b) *Les leçons de l'expérience O.R.E.A.P.*

Pour intéressante qu'elle soit, il convient de ne pas en rester à la monographie de l'O.R.E.A.P. mais de voir s'il est possible d'en tirer quelques conclusions dans le cadre plus global des O.R.E.A.M. au sein des institutions régionales.

L'élément le plus important de l'échec de l'O.R.E.A.P. fut la scission interne du G.P.E. facilitée par la structure même. L'équipe n'a jamais existé. L'O.R.E.A.P. aurait pu faire face à ses difficultés si le G.P.E. avait été homogène et uni. Ainsi du moins en est-il de toutes les O.R.E.A.M. qui fonctionnent mieux. La force d'une O.R.E.A.M. repose en grande partie sur sa cellule d'études. La cohésion et l'unité n'excluent pas bien sûr les divergences éventuelles, voire même les oppositions, mais ces éléments ne doivent pas tourner en affrontements comme ce fut le cas en Picardie. A l'O.R.E.A.P. l'unité était impossible dans l'ambiance que l'on sait, même si certains membres du G.P.E., en l'occurrence les chargés d'études, avaient fortement conscience de sa nécessité. Les cellules d'études d'O.R.E.A.M. sont aussi souvent plus étoffées ; il manquait par exemple à l'O.R.E.A.P. un spécialiste d'infrastructure (transports, assainissement, etc.), un sociologue qui soit plus sociologue que démographe, un géographe, un informaticien et un expert en relations publiques. Il est d'ailleurs regrettable de constater que les O.R.E.A.M. se passent jusqu'à présent de spécialistes des questions administratives, juridiques, financières et même politiques.

Le second facteur consiste en la personnalité du directeur d'O.R.E.A.M. Dans les meilleures O.R.E.A.M. le directeur est un homme fort, suffisamment autoritaire pour préserver l'indépendance, assez souple pour entretenir des relations efficaces avec les environnements administratif et socio-politique. C'est surtout un homme dynamique et opérationnel qui conduit la politique de son organisme avec détermination. Il est possible de citer, à titre d'exemple, l'O.R.E.A.M. Nord, qui, grâce à son directeur, sut à merveille trouver les points de convergence avec l'administration locale, notamment la direction régionale de l'équipement et le G.E.P. du Nord, et surtout s'insérer fructueusement dans les mentalités industrielles du Nord. Le directeur de l'O.R.E.A.P. fut, lui, constamment effacé, sans désir de s'imposer ou même de s'affirmer, sans pratique opérationnelle des contacts et de la conviction. Il faut dire à sa décharge qu'outre son tempérament, qui n'est pas celui d'un « fonceur » et le fait qu'il occupe en Picardie son premier poste d'aménageur (il est donc sans expérience), que les problèmes du G.P.E., tout comme la personnalité du directeur des études, constituent pour lui un banc d'essai des plus délicats, l'empêchant à coup sûr de faire preuve à l'extérieur d'une détermination suffisante parce qu'il se trouve en fait placé au cœur de l'indétermination.

L'autre facteur de difficultés de l'O.R.E.A.P. relève de la région picarde. Les O.R.E.A.M. qui fonctionnent mieux trouvant en effet sur place pour l'aménagement le relais de fortes volontés politiques régionales. Ces volontés n'existent pas en Picardie. La région n'a pas de conscience régionale, tout comme elle n'a pas de ténors politiques d'envergure nationale. Il est surprenant par exemple de constater que le président de la C.O.D.E.R. est un inconnu sur le plan national alors que de nombreuses régions se sont dotées de présidents de C.O.D.E.R. à stature nationale. Seul le président du conseil général de la Somme présente une image de marque de ce type, mais il

est dans l'opposition au sein de laquelle il occupe d'ailleurs une place marginale, sans d'autre part que sa volonté régionale se soit manifestée de façon éclatante.

De plus la Picardie, qui n'a pas de centre intellectuel psychologique ou économique, se voit travaillée par des tendances centrifuges importantes, le Sud de l'Oise se voyant attiré par la région parisienne, l'Est de l'Aisne par la région Champagne-Ardenne (M. Taittinger, maire de Reims et membre du gouvernement, s'est d'ailleurs fait l'écho de cette attirance en proposant le rattachement de l'Aisne à la région Champagne-Ardenne). Dans ces conditions l'O.R.E.A.P. ne pouvait se voir appuyé réellement par les locaux et c'est là un handicap qui ne peut qu'hypothéquer lourdement des projets de prospective régionale.

Il semble aussi que l'O.R.E.A.P. ait souffert d'une mauvaise localisation géographique en se voyant implantée en Picardie. Cet élément procède en fait des intentions parisiennes, non seulement au niveau des ministères (notamment équipement, commissariat au plan, D.A.T.A.R.) mais aussi du gouvernement lui-même. A cet étage il semble que la Picardie doive rester ce qu'elle est, avec une vitesse de croisière acceptable. Bien sûr on y vote un peu trop à gauche, mais les charmes du scrutin majoritaire dédramatisent cette tendance. Il semble surtout que les instances parisiennes s'intéressent et assistent les O.R.E.A.M. situées dans les grandes métropoles industrielles (Rhône-Alpes, Nord, Provence-Côte d'Azur) et que cette politique risque de s'intensifier avec la mise en place des nouvelles institutions régionales. Il n'est pas interdit de penser que ces discriminations inter-régionales, génératrices de hiérarchies dans l'aménagement, ne recourent pas une nouvelle hiérarchisation inter-régionale ce qui serait contraire aux principes de l'aménagement équilibré du territoire.

Ce qu'il importe de dire, à l'issue de ce dossier d'information sur un organisme régional de prospective, c'est que l'O.R.E.A.P. ne constitue pas un cas unique. Toutes les O.R.E.A.M. ont leurs difficultés et leur mesure de contradictions internes comme externes. Chaque O.R.E.A.M. est un cas particulier qu'il conviendrait d'analyser. Certaines sont très proches les unes des autres, telle par exemple l'O.R.E.A.V. de la Loire moyenne qui, se voyant transformée en O.R.E.A.C. (organisme d'études pour l'aménagement du Centre) (18) semble suivre le chemin de l'O.R.E.A.P. ; mais il faut répéter qu'il ne s'agit là que de ressemblances ne réduisant pas le phénomène observable à quelques structures types et uniformes.

A l'occasion de l'expérience O.R.E.A.P. il est possible de déceler quelques éléments communs aux O.R.E.A.M. dans la crise qui est la leur, éléments qui prennent un tour spécifique en chaque cas d'espèce. Les O.R.E.A.M. sont situées au cœur d'une contradiction fondamentale engendrée par le passage d'une société rurale et agricole à une société néo-industrielle et urbaine. L'enjeu de cette transformation fait apparaître deux forces antagonistes, l'une traditionnelle et l'autre moderniste, au sein de la société française, de ses classes dirigeantes (ou dominantes), de son pouvoir d'Etat lui-même, de son administration, de ses doctrines politiques. Les O.R.E.A.M., tout comme la D.A.T.A.R. et une partie de l'administration d'aménagement, constituent les forces modernistes qui luttent contre le conservatisme de l'administration traditionnelle et des représentations politiques locales. Quel destin différent pour l'O.R.E.A.P. si la région picarde avait utilisé sa puis-

(18) Cf. journal *le Monde* du 12-10-1973.

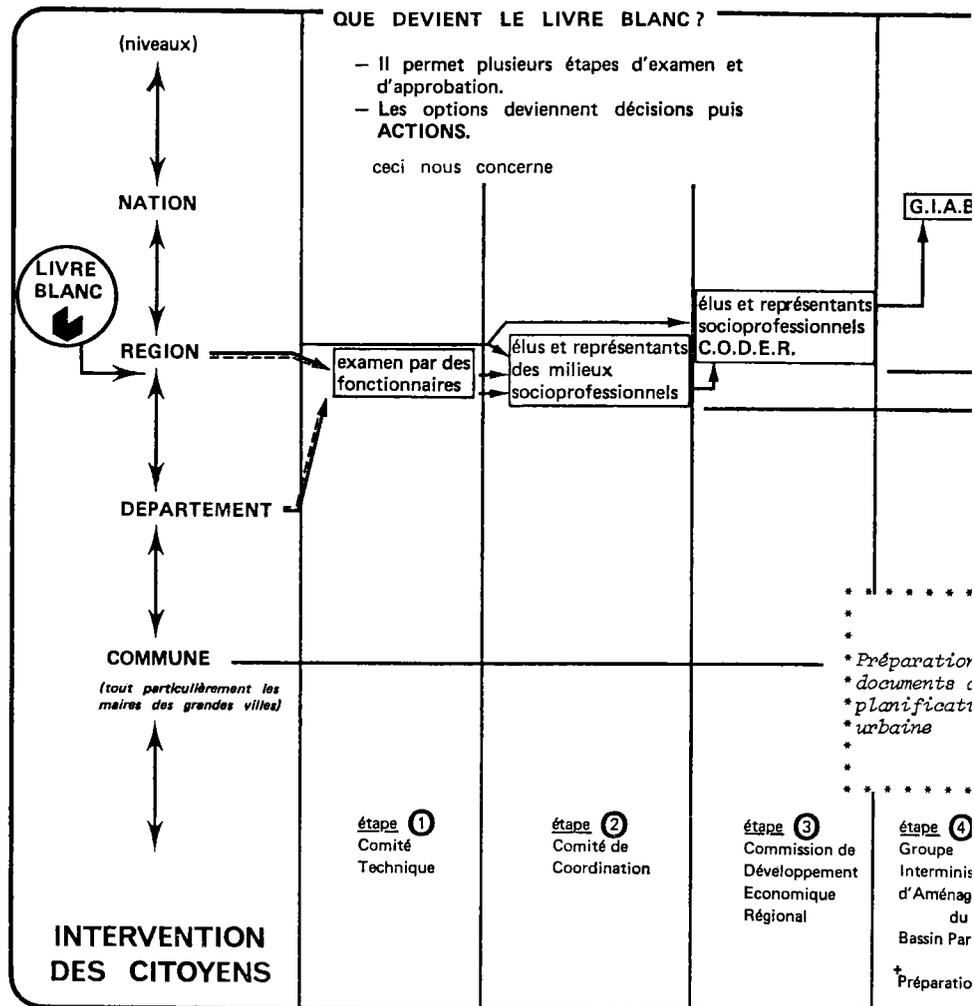
sance non pas à bloquer, mais à appuyer la prospective urbaine ! Mais l'idéologie néo-industrielle et urbaine était antagoniste par rapport à la dominante de la propriété et du capitalisme agricoles en Picardie. La résistance au changement reste considérable et les actions d'aménagement, difficiles mais significatives, sont comme des percées, limitées mais précises. Dans cette lutte les O.R.E.A.M. ne sont pas neutres tel de purs esprits, leur contenu s'avère au contraire éminemment politique bien qu'elles ne possèdent pas le pouvoir de décision. Elles sont en réalité le fer de lance d'une sorte de néo-capitalisme technocratique qui bouscule et cherche à s'imposer. Les O.R.E.A.M. situées dans les régions industrielles ne font pas exception au phénomène ; la résistance qu'elles rencontrent alors n'est pas directement celle d'un monde rural mais d'une certaine couche industrielle contemporaine d'une société non encore urbanisée à l'extrême (ex. : la mentalité industrielle des grandes familles du Nord). Dans ce contexte la force des O.R.E.A.M. constitue une force idéologique assurant la progression d'une catégorie économique nouvelle, en lutte contre l'idéologie encore dominante des catégories économiques actuelles. Dans cette situation même la régionalisation, loin d'aller dans le sens d'un pouvoir régional authentique, fût-il de gestion, constitue une prolongation au niveau des régions du pouvoir technocratique d'Etat, lui-même instrument de forces économiques grandissantes. Il serait nécessaire d'approfondir ces phénomènes au moyen d'analyses économiques précises, ce qui n'est pas l'objet de la présente étude. Il s'agit néanmoins d'un facteur fondamental pour comprendre que la crise des O.R.E.A.M., loin d'être due à des éléments subjectifs (action et personnalité des hommes) procède de contradictions diverses (internes au niveau des structures administratives ; externes à celui des politiques, des méthodes et de l'idéologie). Ces contradictions restent essentiellement objectives et s'inscrivent dans une dynamique (ou une dialectique) de ce qu'un marxiste pourrait qualifier de phases « d'évolution des forces productives ». C'est à ce titre qu'il faut prendre conscience que les O.R.E.A.M. n'ont jamais pu être considérées par leurs créateurs comme autre chose que les éléments temporaires et organiques d'une idéologie et d'une politique qui, passée l'étape actuelle de leur progression, se doteront de nouveaux organes politico-administratifs de pointe.

Ainsi, à la différence des institutions traditionnelles qui peuvent se maintenir, même à titre d'antiquités politico-administratives, les O.R.E.A.M., parce qu'elles sont au cœur du changement, ne sauraient être des institutions qui demeurent.

Amiens, 18 octobre 1973.

TABLEAU ANNEXE I

Étapes d'élaboration des travaux de prospective et programmation en matière d'aménagement du territoire



Ex. : Bulletin spécial livre blanc O.R.E.A.V. Mai 1970

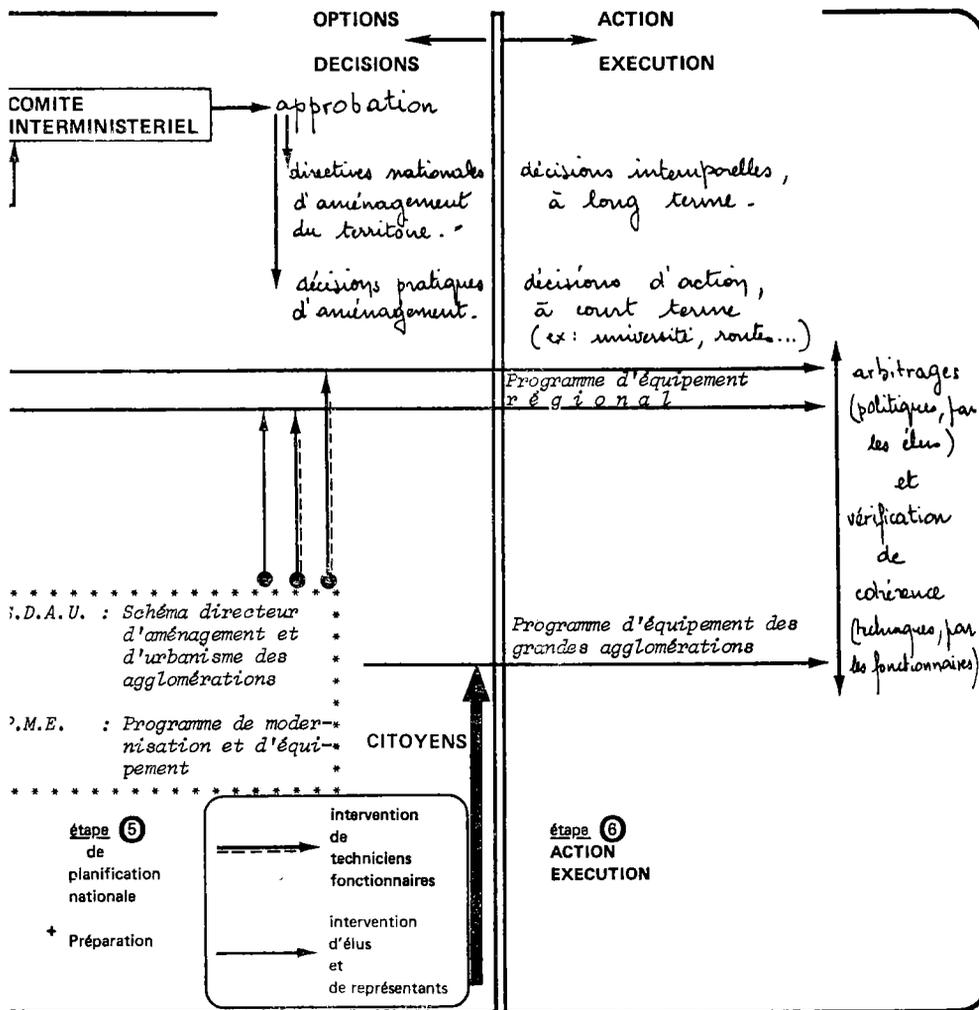


TABLEAU ANNEXE II

La zone d'études de l'O.R.E.A.V.



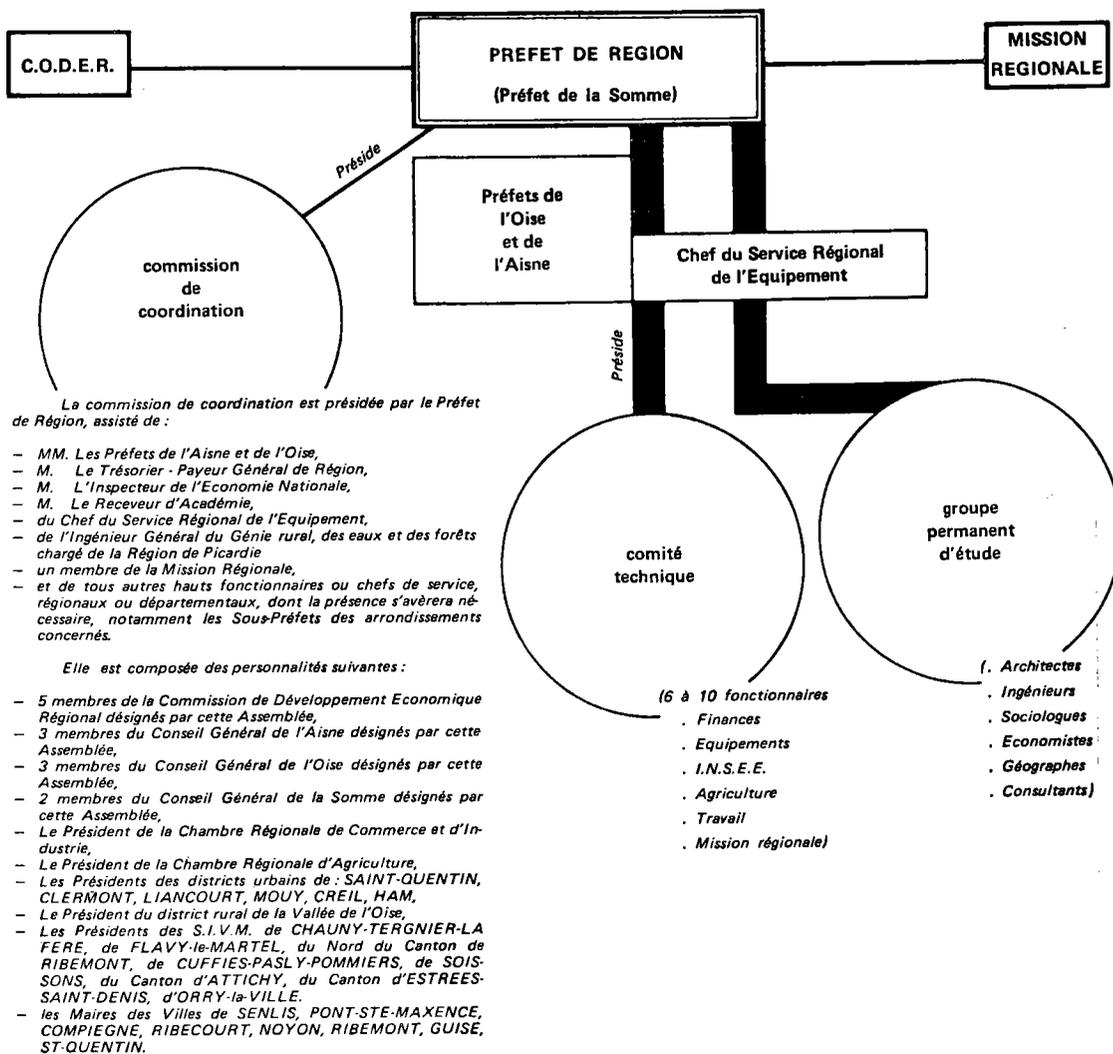
SON CONTEXTE

Ex. : Spécial livre blanc O.R.E.A.V. Mai 1970

TABLEAU ANNEXE III

La structure de l'O.R.E.A.V.

LES 3 CELLULES DE L'O.R.E.A.V.



**DENSITE DE POPULATION
EN EUROPE DU NORD OUEST
EN 1965**

Habitants au kilomètre carré

- moins de 25
- ▨ de 25 à 50
- ▩ de 50 à 100
- de 100 à 200
- de 200 à 500
- plus de 500



L' O . R . E . A . V . DE L'OISE ET DE L' AISNE

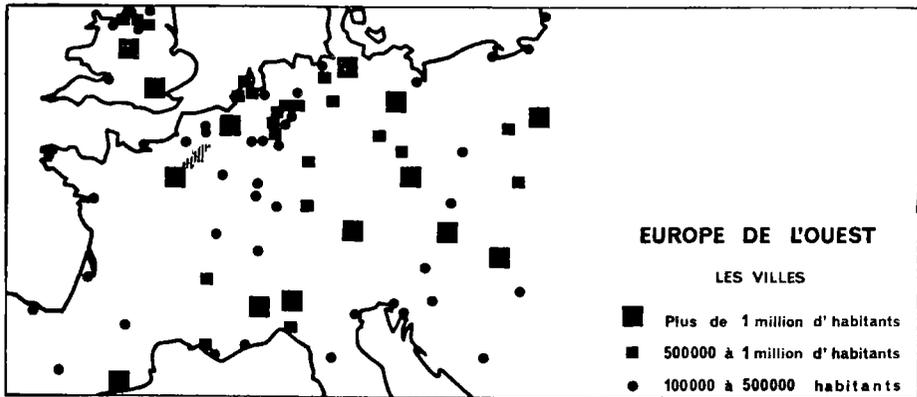
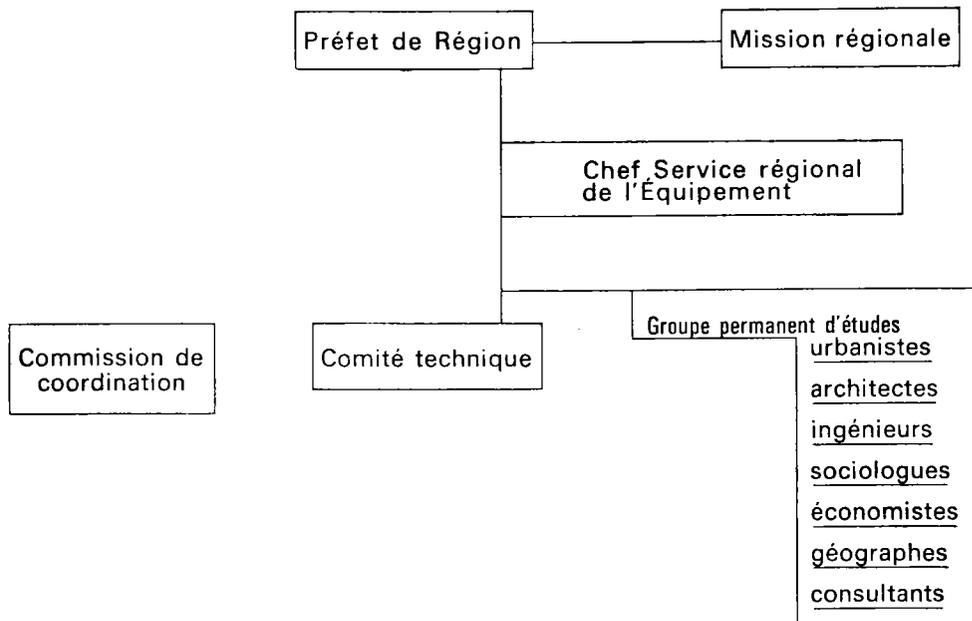


TABLEAU ANNEXE V

ORGANIGRAMME DE L'O.R.E.A.M.



PLACE DE L'O.R.E.A.M. PAR RAPPORT A L'ADMINISTRATION CENTRALE

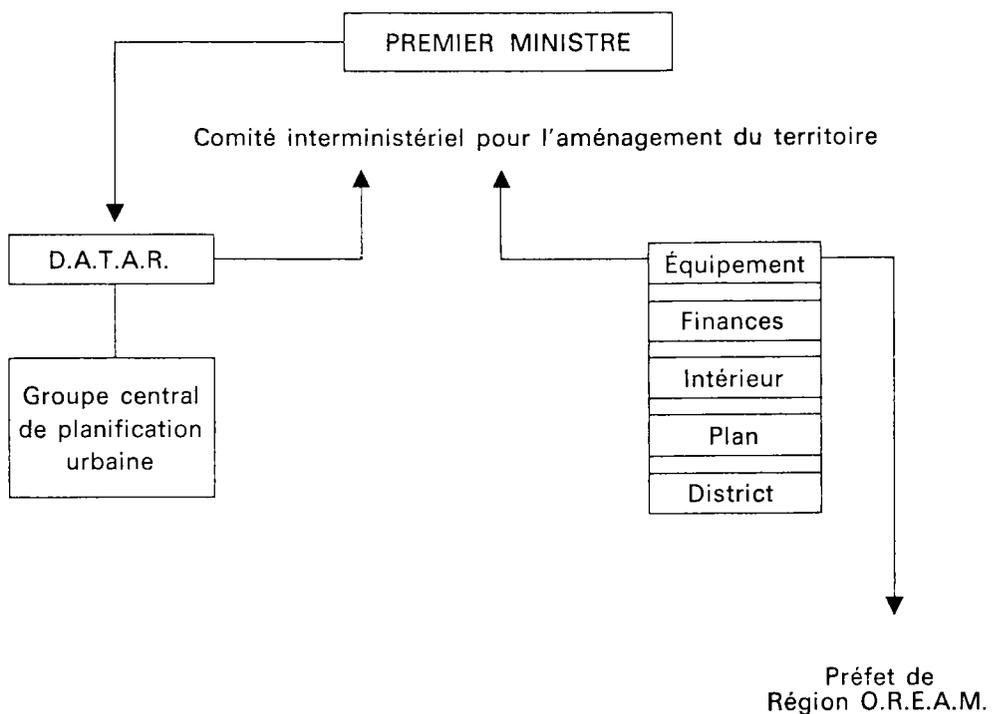


TABLEAU ANNEXE VI

Schéma des relations fonctionnelles entre l'O.R.E.A.V. et les organes centraux d'aménagement.

