

Des systèmes spatiaux
en perspective

Territoires 2040



Des systèmes spatiaux
en perspective

Territoires 2040

Territoires 2040

Revue à caractère scientifique de la DATAR consacrée aux territoires et à la prospective

Datar

Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale

8, rue de Penthièvre, 75800 Paris cedex 08

Directeur de publication

Emmanuel Berthier

Délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale

Responsable des publications scientifiques

Stéphane Cordobes

Conseiller «Prospective, études, veille & publications scientifiques» à la Datar

Coordination éditoriale

Karine Hurel, chargée de mission à la Datar

Florian Muzard, chargé de mission à la Datar

Camille Rognant, chargée de mission à la Datar

La revue *Territoires 2040* éditée par la Datar et disponible en ligne sur www.territoires.gouv.fr rubrique *Territoires 2040* publie des textes à caractère scientifique concernant les domaines de l'aménagement du territoire, des sciences humaines et de la prospective. Ouverte à des contributions variées (travaux d'études, propositions d'articles d'universitaires ou d'experts, etc.), la revue est le vecteur privilégié de valorisation et de diffusion des résultats de la démarche de prospective *Territoires 2040, aménager le changement*.

La revue *Territoires 2040* se veut un lieu de débats et de controverses. De ce fait, les articles n'engagent que leurs auteurs.

Pour toute remarque, proposition d'article ou demande de renseignements : prospective@datar.gouv.fr

À Emmanuelle Bonerandi-Richard

SOMMAIRE

Des systèmes spatiaux en perspective

INTRODUCTION // 7

Emmanuel Berthier, Délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPACIAUX // 9

L'urbain-métropolisé français dans la mondialisation - état des lieux et problématiques // 11

Michel Lussault

Les systèmes métropolitains intégrés - état des lieux et problématiques // 29

Gilles Pinson, Max Rousseau

Les portes d'entrée de la France et les systèmes territoriaux des flux - état des lieux et problématiques // 61

Nadine Cattan, Jean-Baptiste Frétiigny

Les espaces de la dynamique industrielle - état des lieux et problématiques // 79

Gilles Le Blanc

Les villes intermédiaires et leurs espaces de proximité - état des lieux et problématiques // 101

Francis Aubert, Emmanuelle George-Marcelpoil, Caroline Larmagnac

Les espaces de développement résidentiel et touristique - état des lieux et problématiques // 121

Bernard Pecqueur, Magali Talandier

Les espaces de la faible densité - état des lieux et problématiques // 141

Laurence Barthe, Johan Milian

ANNEXES // 161

Composition des sept groupes de prospective de *Territoires 2040*

INTRODUCTION

Emmanuel Berthier

Délégué interministériel
à l'aménagement du territoire
et à l'attractivité régionale

En initiant en 2010 la démarche de prospective Territoires 2040, la DATAR renouait avec une longue tradition. La prospective et l'aménagement du territoire sont en effet intimement liés depuis près de 50 ans, et la délégation, depuis sa création en 1963, a joué un rôle majeur dans l'élaboration et la mise en application de cette culture politique française emblématique.

Pour autant, Territoires 2040 s'inscrit dans une réalité territoriale qui, en un demi-siècle, s'est profondément transformée : métropolisation, urbanisation, développement des infrastructures de transport et des pratiques de mobilité, avènement de l'économie mondialisée, démographie et sociologie du pays, contraintes énergétiques et nouveau rapport à l'environnement, émergence des réseaux, intégration européenne et gouvernance sont quelques-uns des multiples champs de mutation concernés. Ces transformations, en même temps qu'elles rendent nécessaire le recours à la prospective pour les comprendre et mieux anticiper leurs évolutions possibles, obligent également à changer notre manière de faire et de penser.

Pour appréhender le territoire français dans sa situation et son contexte actuels, Territoires 2040 s'est intéressé de manière innovante à sept types d'espace, espaces jugés appropriés parce que remplissant une fonction importante dans le système territorial national : les espaces métropolisés et leur capacité à générer de la croissance dans l'économie mondialisée, les métropoles comme leviers de développement territorial, les portes d'entrée de la France et les espaces de flux comme vecteurs de la mobilité et de l'échange, les villes intermédiaires comme espaces de la proximité, les espaces à base économique résidentielle, les espaces à base économique industrielle et, enfin, les espaces de faible densité et leur potentiel agro-environnemental et de développement local.

Ainsi, depuis plus d'un an, ce sont quelque 200 experts issus de différents milieux et disciplines – universitaires, hauts fonctionnaires, acteurs territoriaux, chefs d'entreprise, etc. – qui se sont réunis au sein de groupes de travail pour tenter de définir ces nouveaux objets de réflexion prospective, de les qualifier et de les problématiser. Le premier numéro de la revue Territoires 2040 s'employait à présenter l'économie générale de la démarche portée par la DATAR, son organisation ainsi que l'intention politique et la situation territoriale qui la motivaient. Ce nouveau numéro de la revue Territoires 2040 restitue la première partie des travaux réalisés sous la forme d'articles signés des présidents des groupes de travail, universitaires et chercheurs reconnus par leurs pairs, qui ont accepté de prendre la responsabilité de ces productions.

Les contenus proposés à la lecture sont riches, souvent innovants, parfois ardu mais, je crois, toujours propices à la réflexion et à l'interrogation. On le sait, la prospective cultive une posture apparemment paradoxale : en même temps qu'elle cherche à se fonder sur une robustesse scientifique, elle revendique un droit à l'impertinence ; en même temps qu'elle répond à la commande politique, elle s'en affranchit fréquemment et s'évertue à déconstruire certaines idées communément admises au bénéfice d'une compréhension plus exacte mais parfois iconoclaste de la réalité. Ces premiers articles de Territoires 2040 n'échappent pas à la règle : ce sont des foyers de controverse et d'analyse qui constituent une invite à penser autrement nos territoires pour mieux anticiper leur devenir. C'était l'objet de la commande et elle me semble satisfaite. Ces travaux suscitent en tout cas suffisamment l'intérêt pour que l'on attende avec curiosité et bienveillance la prochaine parution de la revue qui présentera cette fois l'exploration prospective des sept systèmes spatiaux « mis en question », autrement dit, leurs évolutions possibles et les ébauches d'enjeux territoriaux dont elles seraient porteuses.

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX



© Isabelle Rimbert, 2011

« La métropolisation serait l'expression la plus spectaculaire de l'urbanisation contemporaine — une « prégnance » qui reconfigure en profondeur les sociétés, les espaces, les modes de vie. Apparaîtrait aujourd'hui, telle une basse continue de l'évolution de l'habitation humaine de la planète, ce que je nommerai l'urbain-métropolisé, un type générique dont on peut constater la progression partout au monde, dans toute taille de ville. »

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

L'urbain-métropolisé français dans la mondialisation - état des lieux et problématiques¹

Michel Lussault

Géographe, professeur
à l'université de Lyon
(École normale supérieure de Lyon),
président du PRES de Lyon

Quelles sont les principales modalités territoriales des relations multiples et enchevêtrées que la France entretient avec l'extérieur ? C'est autour de cette question élémentaire que s'est constitué le groupe « Le réseau des métropoles françaises dans l'économie monde ». Il lui incombait donc d'aborder un processus très général en même temps que complexe à objectiver : celui de la connexion de la France au système monde. Et ce avec comme postulat principal que les « métropoles françaises » constituent des systèmes territoriaux « connecteurs », qui assurent des liaisons majeures entre la France et la mondialisation. Celle-ci doit être conçue, au-delà de son aspect de globalisation économique à laquelle on la réduit à tort, dans un rapport de consubstantialité avec l'urbanisation. Il s'agit d'un fondement problématique sur lequel je dois m'arrêter.

L'urbanisation en profondeur

Tout procède en vérité d'un constat élémentaire : désormais plus de 50 % de la population du globe, c'est-à-dire au bas mot 3,5 milliards de personnes, vivent dans des ensembles urbains. Il faut bien mesurer l'ampleur de ce phénomène, aux deux sens du mot « mesurer » : la quantifier et en appréhender l'importance politique, économique, sociale, culturelle, environnementale pour les sociétés. Il y a là un enjeu majeur. Rappelons donc que la population urbaine a connu une croissance spectaculaire au XX^e siècle (notamment dans ces quatre dernières décennies) passant de 220 millions à 2,8 milliards d'habitants. Cette croissance ne va pas se démentir, même si sa géographie va évoluer.

En effet, le phénomène désormais est et sera de plus en plus marquant en Asie et en Afrique, là où existent encore des « réservoirs » de populations rurales et agricoles et où les excédents naturels (la différence positive entre les naissances et les décès) urbains sont importants — excédents qui partout sont devenus le moteur de l'urbanisation. Pour ces deux continents, on escompte un doublement de la population urbaine entre 2000 et 2030. À cette date, plus de 80 % de celle-ci, qui atteindrait selon les estimations les plus fiables 4,9 milliards, vivra dans un pays d'Asie, d'Afrique, d'Amérique du Sud. L'Amérique du Nord, l'Europe (Russie comprise), l'Océanie (Australie, Nouvelle-Zélande) devraient connaître un développement démographique plus mesuré et les organisations urbaines passeraient là de

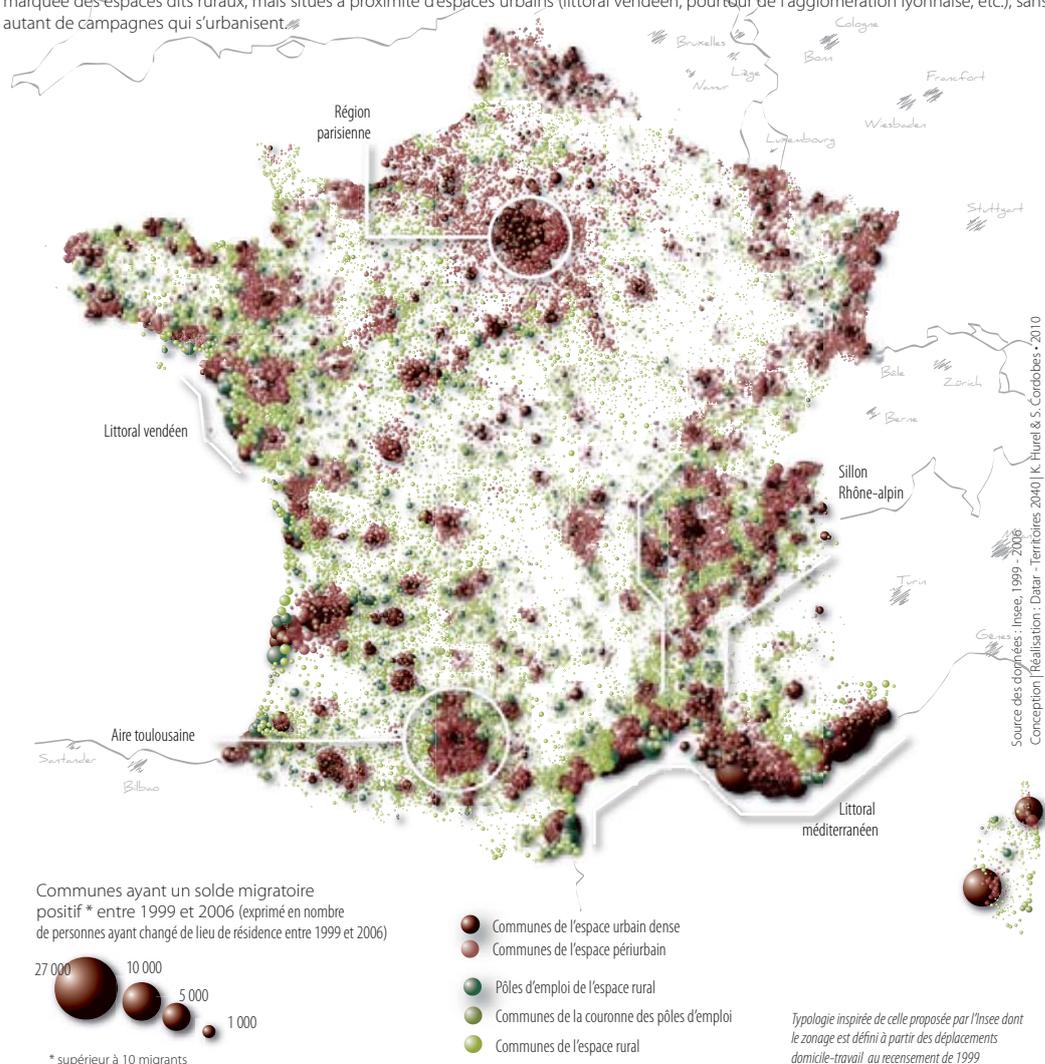
¹ Ce texte n'engage que son auteur. Il repose cependant largement sur les contributions des différents membres du groupe de travail (liste en annexe) ainsi que sur les auditions réalisées. Il essaye de rendre le plus fidèlement possible la richesse des débats et la diversité des points de vue. En espérant qu'ils se retrouveront dans ces lignes, nous les remercions chaleureusement de leur participation.

L'urbain-métropolisé français dans la mondialisation - état des lieux et problématiques

Figure 1. Les espaces attractifs

Cette carte est une représentation possible des espaces français attractifs pour les populations. La taille des bulles est proportionnelle au nombre d'arrivants dans chacune des communes françaises entre 1999 et 2006, la couleur qualifie, quant à elle, le type d'espace concerné : ceux à dominante urbaine (au sens de l'Insee) apparaissent dans des teintes rosées ; ceux à dominante rurale, dans des teintes vertes.

Cette image fournit plusieurs enseignements : d'une part, la nette attractivité des territoires méridionaux, notamment autour de quelques centralités (Toulouse, Bordeaux) et le long de façades et corridors littoraux atlantique et méditerranéen, sillon Rhône-alpin, etc.) ; d'autre part, une attractivité marquée des espaces dits ruraux, mais situés à proximité d'espaces urbains (littoral vendéen, pourtour de l'agglomération lyonnaise, etc.), sans doute autant de campagnes qui s'urbanisent.



ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

870 millions à un peu plus d'un milliard d'habitants. Il s'agit bien sûr d'une inversion historique : le monde urbain qui s'impose nécessite d'inverser le regard géographique habituel. Ce sont les États de ce qu'on avait l'habitude de nommer les « suds », les pays en développement, voire le tiers-monde, qui deviennent les terrains d'expansion de l'urbain. Il importe aussi de préciser que, contrairement à une idée reçue, la croissance urbaine actuelle est plus rapide au sein des aires urbaines moyennes (500 000 à 1 million d'habitants) et petites (moins de 500 000 habitants) qu'au sein des mégapoles (plus de 10 millions de résidents). Celles-ci ne représentent que 9 % de la population urbaine mondiale, alors que les « petites » unités en accueillent 52 %, proportion qui ne va pas cesser de croître. Ceci pour bien souligner que l'urbanisation est un phénomène global, qui concerne toutes les échelles.

Toutefois, l'urbanisation ne doit pas être pensée seulement en termes d'expansion démographique. Il s'agit en vérité d'un processus de remplacement d'un mode d'organisation spatiale des réalités sociales (la ville industrielle, dont la diffusion fut planétaire), par un autre — l'urbain, dont la diffusion contribue à et *exprime* la mondialisation (Lussault, 2009). Un tel phénomène bouleverse toutes les dimensions de la société, concerne tous les types d'espaces. La croissance démographique mondiale intense des organisations urbaines est un indicateur de cette mutation et non point la mutation elle-même.

Cette évolution spectaculaire nous confronte à des défis collectifs de grande ampleur qui procèdent des caractéristiques mêmes d'une urbanisation d'une telle puissance qu'elle a subvertie toutes les caractéristiques des villes qui avaient été mises en place à partir du XVIII^e siècle. Ainsi, celles-ci, tout comme les campagnes, se sont profondément *urbanisées* : à savoir que les formes spatiales, à toutes les échelles, les fonctionnements socio-économiques et les modes de vie au quotidien furent partout bouleversés.

J'ai proposé dans le texte « L'urbanisation, horizon du monde », publié dans le numéro 1 de la revue *Territoires 2040*, une lecture du processus d'urbanisation en tant qu'il participe de la

mondialisation. Je pense en effet que la mondialisation, c'est-à-dire l'institution du Monde comme espace social d'échelle planétaire, se déploie par et pour l'urbanisation. Celle-ci est caractérisée par de grandes logiques, en œuvre partout et à toutes les échelles, que j'ai énumérées dans l'article précité : illimitation, hyperspatialisation, mobilisation, numérisation, séparation, individuation, individualisation, actorialisation, environnementalisation sont des processus qui permettent d'indexer les différentes évolutions constatées.

La France est sans conteste insérée dans cette dynamique de la promotion mondiale de l'urbain, qui bouleverse ses cadres d'habitat. Il n'est pas inutile de le rappeler dans un pays qui reste marqué par des idéologies politiques et des imaginaires sociaux manifestant leur méfiance à l'encontre de l'urbanisation, souvent présentée comme destructrice — en particulier de cette ruralité qui constitue encore un des fondements de notre propre image nationale.

Dans une contribution à un livre récent consacré à la France urbaine, Jacques Lévy, à partir d'une exploitation fine des statistiques Insee de 2006 concernant les aires urbaines, aboutit à ce chiffre très significatif : seuls 3,36 % de la population française habiteraient des espaces qu'on peut considérer comme infra-urbains. Tout le reste peuple les différentes fractions urbaines — en y intégrant les communes rurales multipolarisées de l'Insee que l'auteur considère à juste raison comme des espaces périurbains d'un genre particulier. On trouve là une confirmation de l'urbanisation en profondeur de la France, qui se manifeste par le fait que, depuis 1999 notamment, tous les sous-ensembles du champ urbain national connaissent une croissance notable (figure 1). Les communes centre d'aires urbaines se repeuplent, sauf quelques exceptions, tout comme les pôles urbains au sens de l'Insee. Les espaces de plus faible densité, quant à eux, croissent nettement et le périurbain plus dense continue de se développer.

Ainsi, dans un pays comme la France, le mouvement d'urbanisation est si accompli qu'on pourrait estimer que le rural n'existe plus à l'heure actuelle en tant que *modalité spécifique* d'organisation et de fonctionnement d'une société. Bien sûr,

L'urbain-métropolisé français dans la mondialisation - état des lieux et problématiques

le rural et la ruralité sont toujours présents, mais comme des catégories de discours — politique, patrimonial, culturel. Les espaces de ruralité sont des survivances très artificiellement entretenues. Le renouveau du rural et les néoruraux qui en sont les acteurs ne constituent que des manifestations de l'évolution du déploiement des logiques urbaines dans de nouvelles configurations de société. Les espaces jadis ruraux, en déshérence, s'urbanisent avec l'introduction des formes spatiales, des pratiques, des valeurs et des références qui procèdent de l'urbanisation. Dans ce cadre, la campagne, la nature, sont des constructions, des objets de valeur convoités, qui s'inscrivent dans et servent les stratégies résidentielles ou/et politiques ou/et économiques des acteurs sociaux.

Aujourd'hui, vivre à la campagne est sans doute en France une des postures les plus urbaines qui soient. Les néoruraux, qui se revendiquent comme tels, sont des urbains qui justifient leurs spatialités en appelant à une mythologie urbaine particulière : celle de la campagne et de la ruralité — comme d'autres mobilisent celles du cosmopolitisme et de la mixité pour justifier des choix résidentiels dans les fractions urbaines qui restent marquées par une plus grande densité, la diversité et la continuité bâtie.

On ne peut se méprendre sur cette question que si l'on en reste à une analyse des caractères matériels évidents de l'espace. Alors, parce que les « campagnes » sont peu denses, parce que le bâti n'est pas continu et que l'habitat ancien reste très présent, parce que les forêts, les bois, les cultures, dominent, on pourrait se croire en dehors du domaine urbain. Si ce n'est que la présence de nombreux « pavillons » individuels ou en lotissement, dont la plupart des communes statistiquement rurales pour l'Insee (moins de 2 000 habitants agglomérés) sont désormais pourvues, témoigne déjà de l'effet d'urbanisation.

Toutefois, lorsqu'on étudie les spatialités, ces habitants s'avèrent non seulement intégrés aux systèmes urbains mais en sont parmi les principaux opérateurs et promoteurs. Notamment parce que leur localisation suppose de maîtriser des technologies de mobilité, mobilité qui est un caractère constitutif du monde urbain

et de sa pratique quotidienne (proposition 5). Cette localisation suppose aussi de participer de modes de consommation et de production qui fondent l'urbanisation contemporaine — dont les modes de production de l'habitat pavillonnaire ou les modes de distribution commerciale périphérique des marchandises. Ces résidents ruraux s'avèrent donc des constructeurs intentionnels des organisations urbaines — et de leurs déséquilibres. Les agriculteurs eux-mêmes sont inscrits dans l'ordre de l'urbanisation, ce que saisissent bien ceux d'entre eux qui prétendent réinventer un paysannat et une campagne « authentiques », oubliant du même coup de signaler que cette réinvention n'a de chance de réussir — c'est-à-dire de susciter une adhésion pouvant la légitimer socialement — que si elle est conforme aux principes fondateurs de l'urbain. En particulier, si elle est susceptible d'attirer l'attention des « citadins » en mal de « nature » et de « tranquillité ». La campagne paysanne est, de ce point de vue, une des plus récentes expressions de l'urbanisation en profondeur.

Le fait métropolitain dans son rapport au monde

Fort de tous ces principes, on ne pouvait donc pas se limiter à une étude prospective des métropoles françaises figées dans un cadre géographique précontraint, mais plutôt se demander comment les systèmes territoriaux français s'inscrivent dans les fonctionnements mondiaux, liés à l'urbanisation, à partir des *embrayeurs* urbains que constituent les aires métropolisées ? Des aires considérées aussi comme des *diffuseurs d'urbanité* à plus large échelle. Une première analyse habituelle, et pas inexacte au demeurant mais qui doit être dépassée, tend à considérer le Grand Paris comme la seule véritable porte d'entrée française de la mondialisation. Cette manière de voir est restrictive. Elle occulte le rôle d'autres organisations métropolitaines françaises importantes qui sont autant de plateaux de connexion des territoires français au monde et du monde aux territoires français.

Notons de suite que dans un pays finalement beaucoup plus ouvert et « traversant » qu'on a l'habitude de le penser, des agglomérations plus petites sont aussi, quoique de manière plus discrète, des connecteurs (et des « diffuseurs ») ; j'y reviendrai. Précisons enfin que ces connecteurs fonctionnent dans

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

les deux sens : ils mondialisent les territoires français, ils « francisent » les espaces mondiaux — mouvement qu'on n'examine pas suffisamment et qu'on n'entend pas ici comme un processus de diffusion d'une culture française officielle, mais à la fois comme insertion de composants des sociétés territoriales françaises dans les circulations des réseaux internationaux et comme multiterritorialisation à toute échelle de ces substances sociétales françaises.

Le travail préalable à l'édification de la prospective consistait donc à saisir les systèmes de liens France/Monde, à travers l'examen de l'urbanisation, particulièrement considérée sous l'angle de la métropolisation (cf. *infra*) en considérant que ces liens sont puissamment organisateurs des espaces métropolisés (et métropolisants) et des territoires que ceux-ci polarisent, sous quelque forme que ce soit. Toutefois, la réflexion nous a menés bien au-delà des cas que nous avons retenus (Paris, Lyon, Marseille, Lille, au premier chef, Toulouse, Nice, Bordeaux, Nantes, Strasbourg en seconde liste, bref les organisations métropolitaines principales qui ont toutes connu depuis le début du millénaire, à lire les travaux de l'Insee, une forte croissance démographique et une dilatation de leur aire urbaine).

Au vrai, les diagnostics élaborés, à partir des situations métropolitaines, autorisent d'examiner les modalités globales de l'urbanisation française, en tant qu'elle participe de dynamiques mondiales. En la matière, cinq domaines problématiques, que je présente ici très succinctement, paraissent devoir être mis en exergue dans la mesure où ils ont focalisé l'attention des experts du groupe de travail.

De la fabrique métropolitaine mondialisée

Une question simple, en apparence, se pose constamment. Quelles sont les principales « activités » et fonctions qui fabriquent de la mondialisation métropolisée ? En la matière, on a particulièrement insisté sur les questions de peuplements et de migrations, de logistique. On a souligné l'importance stratégique des champs de la culture et de l'*entertainment*, le rôle décisif des secteurs bancaires financiers et des différentes ingénieries à forte valeur ajoutée. On a analysé la focalisation

de la plupart des pouvoirs publics sur les grands projets architecturaux et urbains et sur les politiques d'images et de « marque » qui les accompagne. On a constaté la montée en puissance rapide de l'intérêt porté à l'enseignement supérieur, à la recherche, à l'innovation et à la création, à la faveur notamment de la promotion d'un discours consensuel, du moins en apparence, sur l'apparition de la société et de l'économie de la connaissance... On a du coup également examiné le rôle spécifique de certains acteurs politiques, économiques et de certains groupes sociaux, promoteurs des idéologies de légitimation des évolutions métropolitaines et des fonctions considérées comme stratégiques.

Dans ce cadre, on a bien sûr constaté la focalisation des préoccupations sur l'idée de compétition mondiale acharnée, exigeant des politiques pensées en termes d'adaptation des activités et des fonctions urbaines à cette compétition. En ce sens, la métropolisation apparaît donc souvent, aux yeux des intervenants sociaux et politiques majeurs, comme une réponse d'adaptation aux contraintes de l'urbanisation mondialisatrice. Il est frappant ainsi de constater que, du coup, la métropolisation est certes considérée par de nombreux acteurs comme vertueuse et indispensable (elle permet de faire face aux exigences du temps), mais pas réellement heureuse et souhaitable (en tant qu'action permettant de faire progresser le bien commun).

Il y a là apparition d'une tension qui ne laisse pas de poser problème : celle existant entre une dynamique métropolitaine « inévitable », imposée par le contexte et toujours plaidée par ses promoteurs à l'aide d'une rhétorique de mise en péril exogène et ce qui pourrait être un projet endogène de construction d'une société urbaine « agréable » et acceptée par le plus grand nombre. Cela se traduit dans des prises de positions d'acteurs locaux, de plus en plus nombreuses, qui estiment que l'évolution métropolitaine, largement fondée sur une logique de grands projets, d'affirmation de secteurs économiques porteurs et innovants et de focalisation sur des groupes sociaux vecteurs de l'innovation technologique (en une vision restrictive de ce que Richard Florida nomme les classes créatives, que l'auteur, contrairement à beaucoup

L'urbain-métropolisé français dans la mondialisation - état des lieux et problématiques

A l'échelle du monde, les grandes fonctions économiques, politiques, culturelles ou récréatives, se concentrent essentiellement dans les métropoles que sont, pour ne citer qu'elles : Tokyo, New-York, Singapour, Shanghai, Londres ou Paris.

Le renforcement de ce que les géographes ont nommé l'archipel mégapolitain mondial s'accompagne paradoxalement d'une diffusion généralisée de l'urbain. Celle-ci se caractérise, dans toutes les agglomérations du monde, par un accroissement de l'espace périurbain et par une propagation du mode de vie urbain, dans des territoires parfois encore qualifiés de ruraux.

Souligner l'obsolescence de l'opposition traditionnelle urbain-rural aujourd'hui oblige néanmoins à se questionner sur ces urbains, de fait divers, qui se dessinent.

Monde économique

Les 500 plus grandes sociétés mondialisées en 2011 (en nombre de sièges de grandes sociétés mondialisées par agglomération)



Le Cap

Monde de l'échange

Echange de passagers entre les 25 villes ayant les trafics les plus importants en 2004

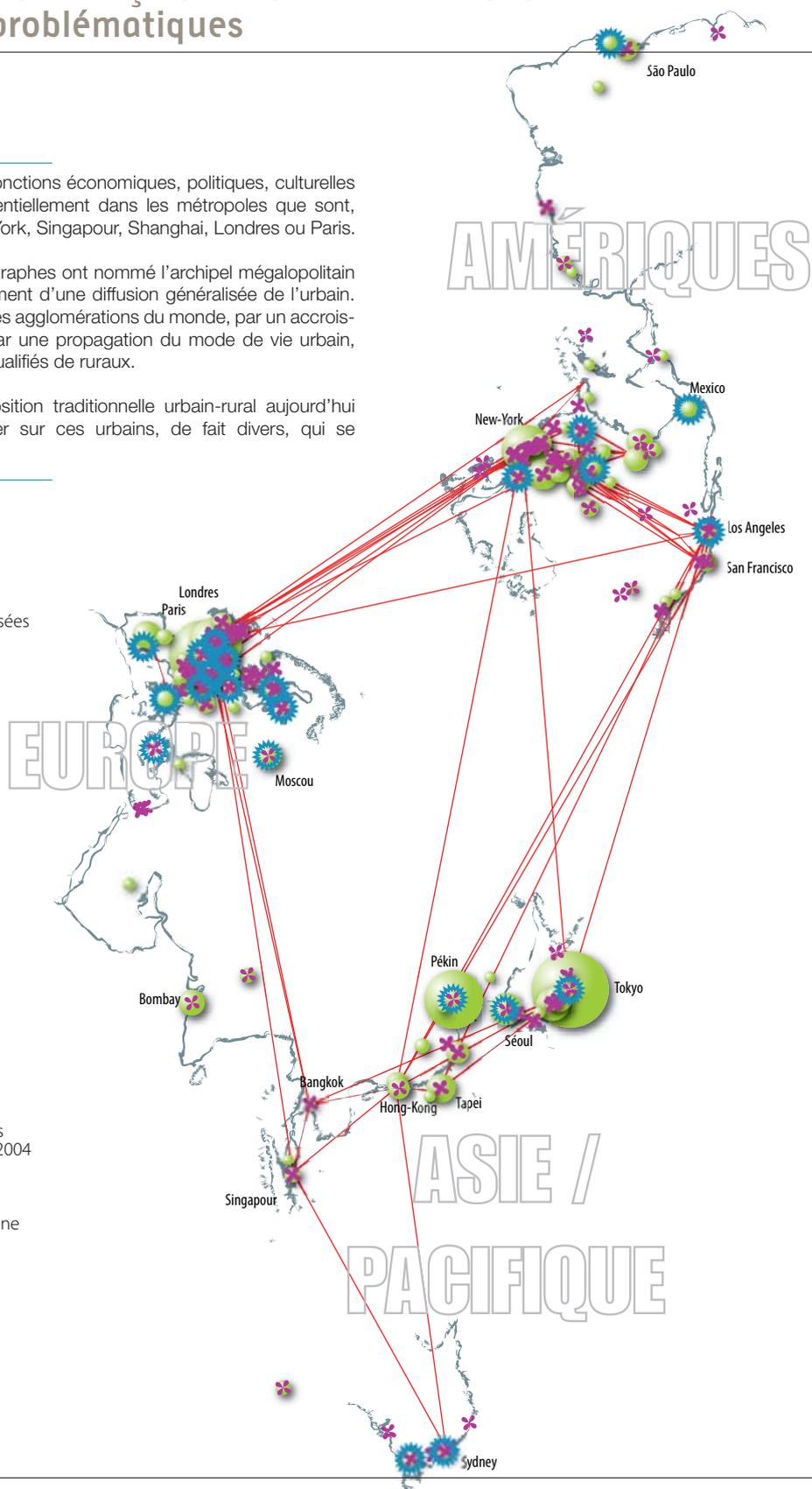
Monde de la connaissance

✿ Agglomération ayant au moins une université classée d'après le Times Higher Education en 2008

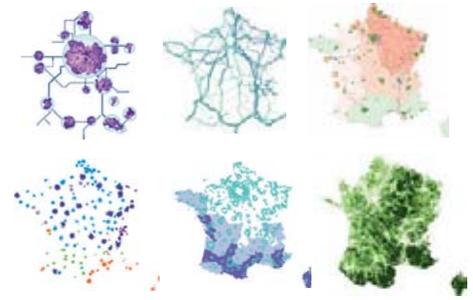
Monde récréatif

⊙ Ville ayant ou allant accueillir les jeux olympiques d'été

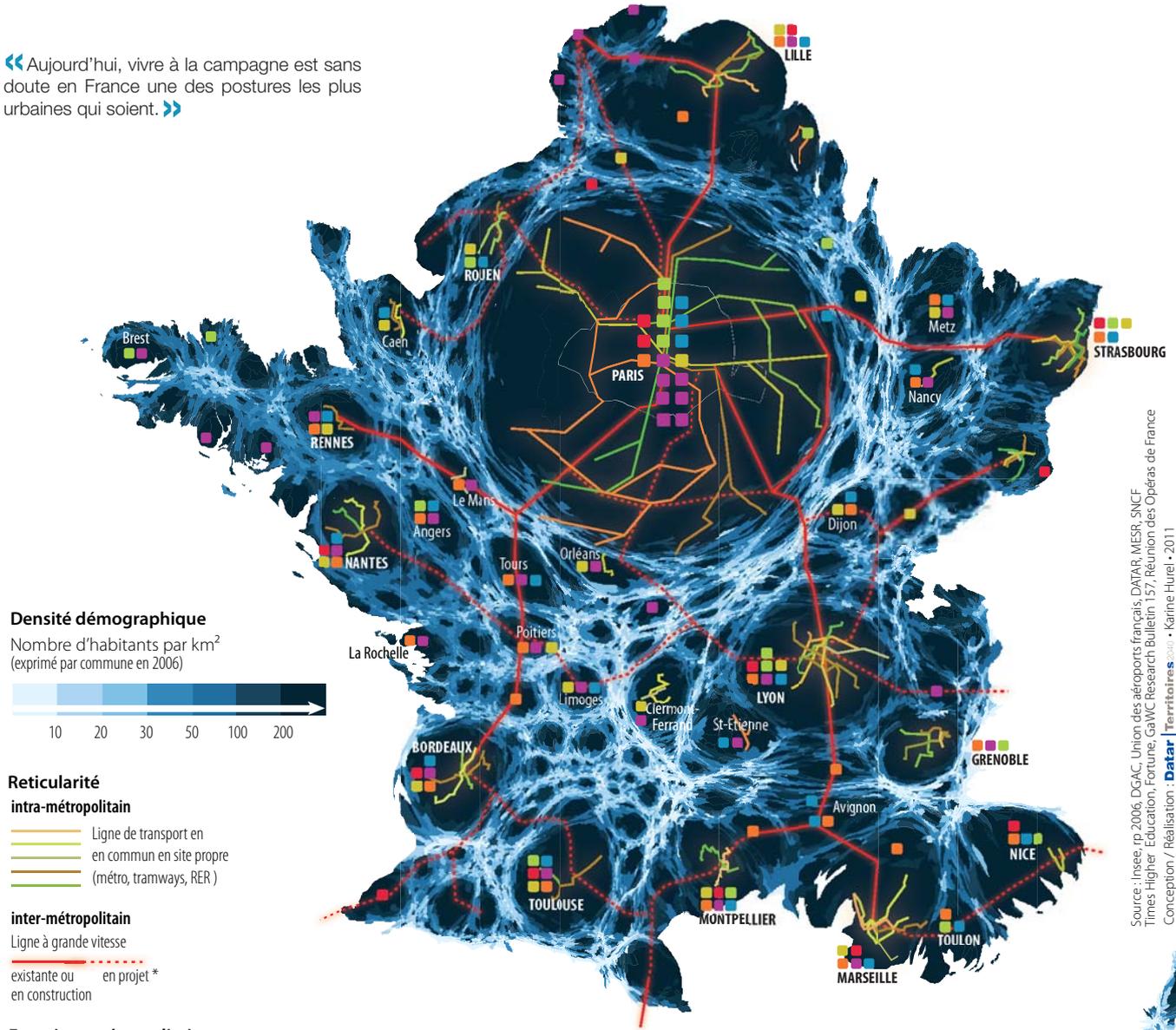
Projection cartographique de Buckminster Fuller



ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

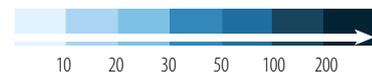


«Aujourd'hui, vivre à la campagne est sans doute en France une des postures les plus urbaines qui soient.»



Densité démographique

Nombre d'habitants par km²
(exprimé par commune en 2006)



Reticularité intra-métropolitaine

- Ligne de transport en commun en site propre
- (métro, tramways, RER)

inter-métropolitaine

- Ligne à grande vitesse
- existante ou en projet *
- en construction

Fonctions métropolitaines

Localisation à l'échelle de l'agglomération

- Economique** Pôle de compétitivité mondiale ou à vocation mondiale
- Connaissance** Pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES)
- Culturelle** Opéra (membre de la réunion des opéras de France)
- Politique** Capitale nationale et/ou préfecture de région

- Connexion** Aéroport dont le trafic est supérieur à 1 million de passagers en 2008
- Gare TGV dont le trafic est supérieur à 1 million de passagers en 2007 (aggloméré par commune)

* Tracé indicatif

Métrie du fond de carte

La surface des communes est proportionnelle à la population qu'elles portent

Nombre d'habitants en 2006



Source : Insee, rp 2006, DGAC, Union des aéroports français, DATAR, MIESR, SNCF, Times Higher Education, Fortune, GAWC Research Bulletin 157, Réunion des Opéras de France
Conception / Réalisation : **Datar** Territoires 2010 • Karine Hurel • 2011

L'urbain-métropolisé français dans la mondialisation - état des lieux et problématiques

de ceux qui le citent et l'utilisent, ne réduit justement pas aux seuls entrepreneurs et aux protagonistes de l'innovation économique), ne permet pas de traiter les grandes questions sociales urbaines du moment. On ne peut escamoter cette tension, ni estimer que les difficultés politiques qu'elle crée seront réglées comme par enchantement du fait de la réussite de la stratégie métropolitaine. Alors que la question à se poser serait : et si la politique de métropolisation ne constituait pas intrinsèquement un processus clivant des espaces urbains et des sociétés locales ? On imagine bien que la question est moins délicate que les réponses qu'elle autorise.

Du système sociotechnique métropolitain et de ses financements

Un consensus s'est imposé sur deux sujets, articulés : 1. l'organisation urbaine métropolisée s'avère de plus en plus dépendante des grands réseaux et objets sociotechniques ; 2. il est difficile de définir et stabiliser les modèles économiques pertinents pour assurer la pérennité de ces systèmes socio-techniques indispensables au bon fonctionnement urbain et à la satisfaction des aspirations des habitants et des acteurs économiques et sociaux. Par système sociotechnique, on entend l'ensemble des infrastructures, des équipements et des institutions permettant la réalisation de la vie au quotidien pour tous les individus, quels que soient leurs statuts, positions, fonctions. Bien au-delà donc des réseaux techniques urbains classiques (eau, énergie, transport, déchet), on peut mettre en évidence l'importance des écoles, universités, hôpitaux, crèches, maison de retraite, théâtres, salles de concert mais aussi, des aménagements des espaces publics, des paysages, des jardins... Bref tout ce qui contribue, par les services qu'ils autorisent et soutiennent, au fonctionnement du collectif métropolitain.

Cet ensemble de systèmes est de plus en plus sophistiqué, complexe, budgétivore — et désormais l'écosystème y est intégré, dans la mesure où l'on avance dans l'idée de valoriser les services écosystémiques urbains. Le travail de diagnostic nous a laissés plutôt dubitatifs sur les capacités de la société française à assumer le financement de long terme de son fonctionnement et les investissements

nécessaires aux modernisations et adaptations de toute sorte. Et ce alors même qu'il n'est guère possible de faire l'hypothèse que les besoins et les attentes individuelles et sociales diminueront dans les prochaines années. D'où un hiatus très problématique entre les multiples revendications des acteurs urbains et les possibilités économiques de solvabiliser les services et prestations qui permettent de les satisfaire. De ce point de vue, les questions de la production de richesses, de leurs redistributions via les mécanismes fiscaux et de la contribution extrafiscale de chaque habitant aux services et aménités collectifs, constituent des enjeux cognitifs et politiques fondamentaux, en même temps que des sujets de société explosifs — qu'il faudra bien un jour ou l'autre aborder sans ciller.

Du trouble dans les espaces-temps métropolitains

Nos analyses ont convergé pour reconnaître que l'urbanisation contribuait à la mise en place d'une fragmentation d'espaces et de temps sociaux. Il s'agit là d'insister à la fois sur l'importance du principe de la séparation spatiale des réalités sociales (qui s'exprime notamment dans le zonage fonctionnel et dans la ségrégation), et sur celle des brouillages des spatialités temporelles individuelles et collectives — sous les coups de l'individualisation, de la mobilisation, de la numérisation, de l'hyperspatialisation, accompagnées des exigences que la réalisation des activités économiques impose aux personnes et de l'impact considérable de l'étalement urbain sur les modes de vie. De tout cela résultent des processus complexes de conjonctions-disjonctions des espaces et des temps, qui possèdent un fort impact sur la vie quotidienne. Il y a là une dimension particulière de l'urbain contemporain à prendre en compte dans nos analyses. Cette complexification des espaces-temps est valable que l'on considère les choses à l'échelle de l'individu, à celle du groupe social, à celle de l'organisation urbaine dans son ensemble, à celle du Monde. Tout un chacun « habite » donc un (hyper)espace-temps urbain qui associe des fractions d'espaces différentes et des temporalités variées, le tout maintenu ensemble par les réseaux mobilitaires et communicationnels et rendu signifiant par les récits et les mises en images. À l'échelle urbaine cela donne des organisations fragmentées et étalées, où s'enchevêtrent les temps sociaux différents.

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

De l'immatériel : les récits, les légendes, les identités

Si l'urbain est profus de matières et de matérialités, car il s'agit de l'espace qui illustre mieux le tropisme matérialiste des sociétés contemporaines, il est aussi immatérialisé, à un point qu'on peine à concevoir, et imagé en permanence. Cette immatérialisation est bien sûr celle qui procède de la numérisation. Que serait au juste notre monde urbain, sans les bases de données, les flux d'informations, les systèmes informatiques d'expertises, de régulation, d'intelligence artificielle, les échanges de connaissances d'ingénierie, qui permettent, rien de moins, que son fonctionnement quotidien ? Pas grand-chose d'autre qu'un vaste désordre ; sans l'immatérialité numérique, rien de possible.

Mais il ne faut pas s'arrêter à cet aspect et bien comprendre que les phénomènes urbains, pour devenir de véritables réalités sociales, ont besoin des récits, des discours, des paroles, des images, qui circulent, fixent le sens des choses, pour un individu et/ou un groupe. Il y a là un processus permanent de sémantisation des espaces urbains qu'il convient de ne pas ignorer, dans la mesure où il rend les réalités signifiantes et discutables par les acteurs. Dans le cadre de notre travail de prospective, nous avons surtout insisté sur trois aspects.

Tout d'abord il paraît indispensable de souligner l'importance des images urbaines officielles. En effet, toute métropole est dotée d'une image conventionnelle, un stéréotype (dont la genèse est complexe) actualisé par la pratique des individus. Cette image est appropriée et instrumentalisée par les acteurs sociaux de la scène politique et souvent par les opérateurs économiques comme un bien doté de valeur, fongible – transformable, au moins indirectement, en un autre type de bien — et négociable à l'intérieur comme à l'extérieur du système local. Ainsi, les dirigeants d'une métropole se servent du capital image de celle-ci pour justifier, légitimer et vanter leurs stratégies, via des récits d'action souvent allégoriques, mais les acteurs de l'économie touristique ne le font pas moins. La production de singularité urbaine via l'image constitue un des éléments clefs de la métropolisation (cf. *infra*).

Bien sûr, à côté de cette image légitime (qui se présente souvent comme une légende dorée locale), coexistent ou/et se confrontent d'autres images, référentielles pour d'autres acteurs et les habitants. À ce sujet, et c'est là le deuxième point sur lequel je voudrais insister, il est frappant de constater la reviviscence actuelle des identités sociales fortement spatialisées. De nos jours, de plus en plus d'acteurs individuels ou collectifs construisent, expriment et revendiquent leur identité à partir de la mise en exergue d'un enracinement et d'un mode spécifique de concevoir la relation à l'espace identitaire. Ceci se manifeste par l'importance prise par les emblèmes spatiaux et par le renouveau des discours fortement territorialisés, au sens strict de discours d'appartenance revendiquant le rapport identitaire d'opérateurs à un territoire et leurs liens aux lieux identificatoires. Le monde urbain contemporain bruit de ces affirmations territoriales, dont le caractère pacifique est loin d'être la règle. Il s'agit même d'un des terrains que le débat politique devrait le plus rapidement investir avant qu'il ne soit trop tard et que la rigidification des catégories identitaires *réifiées par le détour spatial* ne subvertisse l'idée même de la possibilité de construire un espace urbain commun, en multipliant les limites internes de territorialisation des identités.

Cette territorialisation urbaine de l'identité sociale participe d'évolutions sociales plus générales dont l'urbain est à la fois le théâtre et, en tant qu'organisation spatiale de la société, l'opérateur. En milieu urbain, s'expriment sans doute des rapports nouveaux des acteurs aux systèmes de gouvernement, de toute échelle. Mais, nous n'avons pas trop emprunté ce chemin d'analyse, qui nous faisait déboucher sur le champ de la question politique et de la gouvernance, défriché par un autre groupe. Nous avons donc bifurqué pour examiner surtout la puissance nouvelle des territorialisations identitaires, troisième aspect du problème, dans un contexte de cosmopolitisation qui contribue, selon nous, à donner une grande importance à l'ethnicisation et la multiculturalisation des sociétés urbaines et de leurs espaces.

Il semble en effet flagrant que les sociétés urbaines sont de plus en plus marquées par l'affirmation de bien des acteurs que l'origine « ethnique » et la culture sont des valeurs

L'urbain-métropolisé français dans la mondialisation - état des lieux et problématiques

fondamentales de définition de l'individu et du collectif. L'ethnie est de nos jours une « notion » et une revendication en pleine reviviscence. Elle s'avère naturalisée, c'est-à-dire dressée en évidence incontestable et anhistorique, alors même qu'il s'agit d'une construction, et réifiée. La revendication ethnique, pour les acteurs, renvoie au fantasme de l'origine et à l'apologie de la filiation. L'ethnie, en effet, établit la conjonction d'une origine géographique – un territoire identitaire de référence – et d'une filiation biologique, que se reconnaît un groupe social qui se définit alors comme homogène et intégré par ces valeurs ethniques supposées immuables. Une telle identification, qui fait dériver impérativement la culture d'appartenance de l'origine, met en cohérence le collectif ethnicisé et l'individu qui s'en réclame. Chez certains opérateurs, on constate la volonté de confondre l'origine et la culture dans une même matrice : celle de la religion censée subsumer les identités individuelles et encadrer la moindre pratique. Cela peut avoir des conséquences fortes en matière d'organisation et de fonctionnement de l'espace : par exemple le souci de séparer clairement les sexes, y compris dans l'espace public, qui est en rupture avec la conception politique standard de l'urbanité occidentale contemporaine.

Ce retour de l'ethnicité, du désir de s'affirmer d'une lignée autochtone, de pure origine et filiation, est aujourd'hui très net – et d'ailleurs ne présida-t-il pas au débat sur l'identité française ? Comme si l'urbanisation mondiale, qui rend les organisations urbaines, dans leur ensemble, de plus en plus cosmopolites, relançait l'utilisation de l'instrument ethnique par les opérateurs à des fins de différenciation de l'espace social intra-urbain. Comme si la montée en puissance, à l'échelle du monde, du *genre commun urbain*, de plus en plus standardisé et homogène dans ses grands principes, poussait les acteurs à trouver des prises à l'affirmation de différences spécifiques et à recourir à la « mythidéologie » (Detienne, 2003) de l'ethnie. Celle-ci peut être utilisée à la fois défensivement et offensivement, mais toujours pour se distinguer et se prémunir des autres.

La culture – au sens anthropologique –, hypostasiée, tend également à se muer de plus en plus systématiquement en vecteur des identités individuelles et collectives et de leur

spatialisation. Au sein du monde urbain générique et globalisé, l'appel à l'ethnie et à la culture deviennent des instruments superlatifs de distinction et d'identification – et ce d'autant plus que les affiliations aux classes sociales ou aux familles politiques classiques paraissent de moins en moins pertinentes. Ethnicisation et culturalisation s'associent et se complètent sans se confondre. Le multiculturalisme, en effet, est transversal au champ de l'ethnicité. On peut par exemple montrer qu'il existe une culture « jeune » – en réalité plusieurs, qui se retrouvent au sein des différents groupes que l'ethnicisation peut séparer. Ces cultures jeunes, nées pour la plupart de l'urbain, se cristallisent dans des attitudes, des usages du corps, des règles vestimentaires, des pratiques, des langages très spécifiques. Adhérer à une de ces cultures implique qu'on en adopte les codes – et notamment les codes spatiaux. Car chaque culture s'inscrit dans des espaces, parfois identificatoires et comme tels protégés par les membres du groupe, et des spatialités.

Le multiculturalisme traverse aujourd'hui bien des familles – il n'est qu'à voir le bonheur d'être parent d'un adolescent pour s'en apercevoir – et chaque groupe social qui se croit homogène. Et ce d'autant plus que les sociétés urbaines sont communicationnelles : donc les collectifs, y compris ceux qui construisent une identité fortement territorialisées, sont traversés par le flux incessant des expressions culturelles, des modes, des valeurs.

On aura compris que ce thème des images et des identités a paru fondamental, car il a permis de cerner un certain nombre d'évolutions urbaines lourdes. Mais il s'est fait plus discret dans la partie prospective proprement dite, sans doute parce que nous n'avons pas su et pu modéliser fiablement des évolutions possibles en la matière.

De la puissance et de la vulnérabilité

Cette question fut une des plus lancinantes durant tout le travail d'identification des tendances urbaines actuelles. Et au bout du compte, la vulnérabilité paraît bien un concept clef pour appréhender l'urbain contemporain – ce qui est une des thèses que je défends désormais avec le plus de constance. Il s'agit

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

d'un concept paradoxal dans la mesure où il dénote la fragilité intrinsèque d'un système qui, pourtant, accumule, du fait même de l'urbanisation une puissance de plus en plus impressionnante. La vulnérabilité exprime en fait la sensibilité extrême des ensembles urbains aux incidents (notamment les plus grands et vastes), ou, si l'on préfère, la probabilité élevée qu'une organisation urbaine connaisse un dysfonctionnement, unique ou récurrent, de quelque nature qu'il soit et qui a la capacité de perturber son fonctionnement à toutes les échelles. À mesure que l'urbanisation progresse, la vulnérabilité des organisations urbaines croît. Cette vulnérabilité est protéiforme : mobilière, technologique, économique, sociale, environnementale. Elle se manifeste particulièrement lors des grands épisodes de crise, de catastrophe. Mais on aurait tort de se donner une conception uniquement catastrophiste de la vulnérabilité, qui doit être abordée de manière plus large. D'autres exemples, moins spectaculaires, moins liés à des événements uniques, de la fragilité des environnements très spécifiques que l'urbanisation compose, viennent à l'esprit, comme les cas de développement urbain de pathologies infectieuses ou virales, ou de pollution grave, ou de malnutrition généralisée — la liste serait fort longue.

On doit aussi penser les inégalités sociales flagrantes en termes de vulnérabilité. En effet, l'exaspération des contrastes entre l'accumulation des richesses (et l'exposition permanente de celles-ci et des riches en tant que nouveau groupe social référentiel de l'urbanisation mondiale) et la diffusion planétaire de la pauvreté constitue une condition de possibilité de nombreux dysfonctionnements graves du système urbain, au plan social, sanitaire, économique, politique.

Cela posé, on peut considérer que la vulnérabilité des systèmes urbains constitue un élément intrinsèque de la systémogénèse. C'est-à-dire qu'elle est aussi constructrice que destructrice, aussi porteuse de solutions qu'elle fournit des occasions de dysfonctionnement. Bref que la vulnérabilité n'est pas un fléau dont il faudrait croire qu'on pourrait se prémunir, mais une caractéristique du système dont il faut s'imprégner pour permettre à celui-ci de progresser. À la pensée dominante du risque et de la catastrophe qui pousse les sociétés à croire qu'elles pourraient se protéger de tout incident (ce qui les expose en

permanence à la défaite douloureuse de cette prétention), à la conception cynique qui estime qu'il faut laisser les systèmes se réguler seuls (ce qui revient à menacer rapidement l'habitabilité urbaine), la stratégie de la vulnérabilité substitue l'idée qu'une autre régulation est possible, qui accepte la fragilité intrinsèque de l'urbain, qui reconnaît l'impossibilité de tout maîtriser, et qui cherche les voies collectives d'une nouvelle approche politique de la régulation urbaine. On verra que nous avons utilisé ce postulat dans la suite de notre démarche.

Rétrospective

Ce premier travail de décryptage fut utilisé pour formuler cinq grandes tendances. Celles-ci ne constituent pas les scénarios proprement dits — qui ne sont que quatre et qui seront présentés dans un prochain numéro de la revue *Territoires 2040*. Ce sont plutôt des énoncés présécénaristiques, qui définissent ce que j'ai nommé des « horizons organisationnels » pour 2040, des sortes de synthèses *rétrospectives* (c'est-à-dire qui s'appuient sur un diagnostic de tendances avérées pour en développer les potentialités futures) très ramassées, échafaudées sur la base du constat des évolutions en cours. Elles ont servi à construire les scénarios, en les cadrant. Citons-les et développons quelque peu.

En 2040, les espaces métropolisés tendront à être à la fois multipolaires, mobilières et fragmentés (culturellement, socialement, spatialement et temporellement)

Il s'agit là d'insister sur le fait que l'urbanisation ne s'organise plus selon le classique schéma radioconcentrique qui a longtemps constitué l'alpha et l'oméga de l'analyse urbaine. Dans ce cadre de pensée ancien, qui correspond au modèle canonique de la ville, l'espace central historique, le plus dense et le plus divers, vers où convergent les voies de circulation, est entouré d'auréoles, de moins en moins denses. On passe alors du centre, au « faubourg », puis à la « banlieue », puis on atteint la « campagne », *via*, éventuellement, une zone « incécise », « ruraine ». Cette vision est aujourd'hui obsolète. Il faut proposer une autre conception, appuyée sur le constat des bouleversements dus à l'urbanisation. Les organisations urbaines, considérées à la juste échelle de leur déploiement spatial (celui des aires urbaines de l'Insee en France) ne sont plus tant des

L'urbain-métropolisé français dans la mondialisation - état des lieux et problématiques

aires radioconcentriques bien ordonnées et délimitées, que des assemblages disparates de fractions distinguables selon leur urbanité, sans claire figure organisatrice globale.

Le modèle radioconcentrique a cédé devant le développement d'un espace urbain en écume, qui juxtapose sans métaplan défini et contrôlé des sphères spatiales diverses, et qui inclut désormais de nombreux périmètres non bâtis. La voirie, le quadrillage des axes et des infrastructures, strient cette écume urbaine et, en même temps, orientent les développements, mais sans jamais les contraindre et les diriger vraiment.

Ainsi, au sein de l'urbain, la périphérisation peut se manifester partout, comme la centralité le peut également. Il s'agit d'un des caractères majeurs de l'urbanité contemporaine. Pour chaque organisation urbaine, on constate que le type central ou le péricentral peuvent se trouver en périphérie de l'étendue urbanisée et le type suburbain, voire le périurbain, en localisation centrale dans cette même étendue. On peut trouver que cette approche brouille la compréhension en distinguant ce que je nomme le plan « physiographique » (celui des localisations dans l'étendue matérielle, qui paraît souvent être le point de vue normal, car on oublie justement qu'il est le résultat d'une construction intellectuelle) et le plan « géotypique » (celui des configurations spatiales de la densité et de la diversité, quelles que soient leurs localisations, qui permettent de discriminer des « types » urbains). Il me semble qu'elle permet surtout d'avoir une approche plus pertinente de la réalité des organisations urbaines contemporaines.

Par exemple, aujourd'hui, et du fait même de l'évolution de l'urbanisation, les centres urbains en position physiographique périphérique sont de plus en plus puissants et nombreux. On observe désormais, de façon quasi générale, la mise en place au sein de bien des organisations urbaines d'un complexe de centralités. Ce complexe, fréquemment hiérarchisé, associe des centres tant concurrents que complémentaires, localisés en des positions variées ; dans ce cadre, on peut insister sur l'importance de l'émergence, depuis les années soixante, des espaces de centralités en périphérie « physiographique », développés autour d'équipements et de services commerciaux

de grande distribution, mais qui peuvent associer une grande diversité d'activités, connaître un réel affinage fonctionnel, occuper une aire de grande taille, bref s'éloigner du modèle du lieu de centralité secondaire, pour devenir un territoire de centralité affirmée et polarisante, qui rayonne par contact contigu et connexe sur de vastes périmètres.

Ainsi, en lien avec l'étalement urbain, de nouvelles centralités apparaissent partout, ce qui complexifie les organisations spatiales car les polarisations deviennent multiples et font système. L'autocentrage a cédé devant l'hétéropolarisation. À l'inverse, la périphérisation, c'est-à-dire la perte de densité et de diversité, s'insinue dorénavant de plus en plus dans les secteurs en position physiographique centrale. On pourrait multiplier les cas où la périphérisation s'épanche dans des fractions centrales (qu'on songe à ces friches, ces délaissés, ces vides qui se multiplient). Ce brouillage de la géographie classique, qui s'accompagne d'une diversification étonnante des pratiques spatiales des individus qui doivent composer avec cette marqueterie, est une des grandes caractéristiques de l'urbanisation de notre époque et constituera la marque de la territorialisation à venir.

Concomitamment, on pose le principe que la poursuite tendancielle du processus de séparation spatiale des réalités sociales contribuera à accentuer la fragmentation des organisations urbaines multipolarisées. Dans ce cadre, la maîtrise par les individus et les groupes des moyens mobilières, nécessaires à assurer les fonctionnements de ces organisations et la vie quotidienne au sein de cette organisation sans « patron » (au sens de la couture) ensembler, continuera d'être stratégique.

En 2040, l'urbanisation métropolisée tirera une grande partie de sa dynamique (à toutes les échelles) de la convergence des activités créatrices à forte valeur ajoutée et des capacités de mise en espace et en récit de la relation entre ces activités et les valeurs spécifiques des identités territoriales

Il s'agit là d'insister sur des points qui sont revenus en permanence dans nos discussions. L'avenir métropolitain passera par la créativité et l'innovation et leur multi (et inter)territorialisation,

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

via des politiques *ad hoc* et des actions idoines des différents opérateurs. Parmi celles-ci, tous les membres du groupe ont souhaité insister sur l'importance de la mise en image et en récit de la métropole créative et créatrice. Il faut noter que ce deuxième horizon prend un tour plus prescriptif que les autres, car il est sous-tendu par l'idée qu'on peut/doit impulser une évolution vertueuse. En effet, l'insistance sur la créativité permet de souligner que l'enjeu n'est pas seulement celui du développement de l'enseignement supérieur, de la recherche et de la technologie, que chacun affirme indispensable. Bien plus globalement, le pari consiste à miser sur toutes les formes de créativité, y compris celles exprimées par les individus « ordinaires », au quotidien et à mettre en exergue le rôle moteur de l'art et de la culture dans la dynamique sociale. On retrouve là des idées qui consistent à poser le principe qu'il est possible de structurer une « société créatrice », condition de possibilité d'une urbanisation heureuse. Il s'agit d'un postulat qui vient lutter contre la tension énoncée à l'occasion de la présentation ci-dessus du premier domaine problématique.

En 2040, les sociétés urbaines seront structurées par la conflictualité entre les individus ou/et entre les différents groupes sociaux (qu'ils soient résidents ou de passage) pour l'accès aux ressources et aux biens publics, et par la capacité collective à résoudre les conflits

Cette affirmation procède bien sûr de notre insistance à examiner les questions d'identités territoriales et les potentialités « clivantes » et agonistiques de celles-ci. Mais c'est aussi une manière d'insister sur la nécessité de ne pas omettre la dimension sociale dans notre démarche de prospective. Souvent, la réflexion sur l'avenir des territoires escamote, ou à tout le moins euphémise, l'importance des problématiques liées aux dynamiques de construction des sociétés urbaines — celles-ci étant en elle-même des opérateurs des évolutions territoriales.

Dans le cadre de notre groupe, nous avons repéré, on l'a dit, le rôle des « élites sociales », ainsi que l'importance générique de la cosmopolitisation ; mais nous avons aussi identifié le rôle des phénomènes de conflictualité entre les individus et/ou entre des groupes. Ces conflictualités nous ont paru se structurer

autour de quatre champs « polémiques », qui peuvent être articulés et associés : celui des affirmations identitaires en tant que celles-ci s'expriment par des enjeux territoriaux ; celui des allocations de ressources et d'accès aux biens collectifs et publics ; celui des aménagements et des équipements de l'espace urbain ; celui de l'organisation de la scène politique locale. Au bout du compte, nous avons estimé que les controverses, les disputes, les conflits seraient au cœur des évolutions métropolitaines et que leur maîtrise (nécessaire à ce qu'il y ait le moins de dérivation possible vers le terrain de l'opposition violente) deviendra tant délicate que cruciale — et ce d'autant plus que les sociétés urbaines seront de plus en plus composites, multiculturelles et multiethniques.

En 2040, les espaces métropolisés seront organisés autour de et par la gestion multiéchelle des vulnérabilités

Cette assertion, forte, ce me semble, découle bien sûr de notre mise en exergue du caractère crucial des vulnérabilités. Je n'y reviens pas, sauf à rappeler que, du coup, l'invention des politiques territoriales de la vulnérabilité constitue un enjeu collectif majeur.

En 2040, seules les métropoles françaises mondialisées maîtriseront la dimension technique de l'organisation urbaine et son financement

Cette affirmation fut souvent rappelée : l'avenir sera marqué par une lutte implacable, à toutes les échelles, du lieu au Monde, pour maîtriser les financements, dans un contexte de remise en question globale des modèles classiques de constitution des coûts et des dépenses utilisés jusqu'à maintenant par les opérateurs. Les collectivités publiques sont d'ores et déjà quasi incapables d'assurer sur le moyen terme leur stabilité financière et leur capacité à soutenir tous les financements nécessaires à réaliser ce que les citoyens demandent — sans en général accepter spontanément de voir leurs contributions personnelles augmenter sensiblement. Les entreprises ne sont guère mieux loties alors que tous les marchés sont de plus en plus instables. Les banques et les établissements financiers, fragilisés par le succès même de la financiarisation de l'économie et de la vie sociale, s'avèrent désormais d'une prudence de sioux quant aux perspectives d'avenir.

L'urbain-métropolisé français dans la mondialisation - état des lieux et problématiques

Dans ce cadre, caractérisé en sus par la mondialisation de tous les circuits économiques, le groupe a postulé que les principales organisations urbaines posséderaient le plus d'atouts pour parvenir à drainer et à sécuriser les capitaux et les ressources, en usant du maximum de réseaux possibles, de toute échelle. Une grande métropole, ainsi, apparaît susceptible de recueillir des financements internationaux hypersélectifs, tout en assurant une circulation monétaire locale à travers une politique des circuits courts et en trouvant des solutions socialement pertinentes d'utilisation des ressources fiscales et parafiscales, à partir d'une dynamique d'acceptation des projets territoriaux, dynamique qu'il faut bien sûr entretenir et assumer. Cette hypothèse peut évidemment être contestée et réfutée. Un des scénarios que nous avons élaborés, comme on le découvrira plus tard, participe et procède même de notre propre doute, dans la mesure où il contredit notre principe.

La métropolisation, partout ?

J'ai déjà signalé que le travail de décryptage nous a fait excéder de loin les cas des seules métropoles cibles placées au départ au centre des cogitations. Je profiterai de l'écriture de ce texte pour risquer une hypothèse interprétative à cette « dérive ». Celle-ci ne fut pas liée à autre chose qu'à l'indécision de la notion de métropole. Tentons d'approcher cette réalité que l'on cerne sous ce terme — en précisant qu'en anglais la notion n'a pas vraiment cours.

Dans l'acception usuelle, la métropole est une organisation urbaine de grande taille et aux fonctions supérieures concentrées. La métropolisation, quant à elle, constitue le processus qui explique la concentration dans des métropoles. On établit ici un lien entre taille, fonctions métropolitaines, économie spécifique, rayonnement et polarisation de l'espace. La métropole s'impose alors comme un pôle d'agrégation et d'interaction spatiales des réalités sociales qui affirme son rayonnement sur un territoire élargi — avec une internationalisation de l'influence qui serait l'apanage des vrais amas métropolitains. De très nombreux travaux abordent la question des seuils (sans qu'il y ait le moindre consensus, même si la barre du million d'habitants est souvent utilisée pour séparer les métropoles

des villes plus petites et celle des 10 millions pour séparer les métropoles des mégapoles) ainsi que celle, liée, des fonctions métropolitaines.

En la matière, la plupart des auteurs se retrouvent pour donner une primauté au développement d'activités qui seraient réellement « métropolisantes » : la finance, le service aux entreprises, l'*entertainment*, l'enseignement supérieur et la recherche, désormais, mais aussi la culture. On insiste aussi sur le rôle du grand projet urbain et architectural, sur la recherche par les pouvoirs locaux de signatures prestigieuses — le prototype pouvant être trouvé dans l'opération qui lie indissociablement Bilbao-Guggenheim-Franck Gerry. On insiste enfin de plus en plus sur le rôle de certains groupes sociaux, ceux que Richard Florida dépeint, en une mythologie puissante qui s'est imposée désormais comme une marque, sous les traits des « classes créatives », qui seraient les acteurs de la sélection des villes qui comptent. À l'inverse, certains analystes insistent plus sur la montée en puissance des clivages sociaux et de la fragmentation sociale et spatiale inhérentes d'une métropolisation conçue alors comme un processus critique d'adaptation urbaine aux lois d'airain de l'économie mondialisée. Manière de dire que le débat au sujet de la métropole est souvent l'occasion de prendre position quant à l'évolution des sociétés au sein du système mondial. Tout cela, nous l'avons abordé dans notre groupe, comme je l'ai déjà signalé, et nous en avons donc, dans une certaine mesure, confirmé la pertinence, au moins relative.

Cependant, même si de nombreuses études, expertises, comparaisons de toute sorte tentent de classer les différentes « métropoles » avérées ou les villes qui entendent accéder à ce « genre urbain », la notion de métropole me semble en vérité à la fois très utilisée et assez peu cadrée, fixée et précise. Ce que nous avons vécu, pendant le travail collectif, sous la forme de l'incapacité à tenir nos géographies métropolitaines initiales. De ce fait même, on pourrait considérer que le mot et la chose renvoient plus au sens commun qu'au domaine scientifique. Et ceci est renforcé par l'usage du vocabulaire de la métropole et de la métropolisation par nos acteurs politiques. En effet, il n'est pas de maire d'une commune urbaine française d'une certaine taille qui ne

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

souhaite aujourd'hui propulser sa ville dans le « club » des métropoles. La métropolisation est alors le nom utilisé pour définir une stratégie politique (parfois strictement municipale) spécifique d'affirmation du dynamisme et du rayonnement d'une entité urbaine quelconque.

Du coup, je me demande si l'on ne devrait pas changer la manière de considérer la question. Osons dès lors un double postulat : la métropolisation est une évolution intrinsèque de l'urbanisation mondiale actuelle, qui touche toutes les organisations urbaines ; il existe des logiques générales qui marquent l'apparition de cette urbanisation intrinsèquement *métropolisatrice*. Ces logiques seraient celles que j'ai présentées dans le cadre de l'article « L'urbanisation, horizon du monde » et que j'ai rappelées plus haut.

On peut alors avancer l'idée que tout ensemble urbain se métropolise, en raison même de son inscription dans les dynamiques de l'urbanisation mondiale et mondialisatrice, mais que la mise en système de l'ensemble des processus ne se constate qu'au sein des organisations assez vastes pour former une fraction de société complète par rapport à la société de référence – proposition qui relativise l'idée de l'existence d'un seuil, puisqu'il y aurait autant de seuils que de situations sociétales nationales : 2 millions d'habitants cela peut être inframétropolitain en Inde ou en Chine et très franchement métropolitain en Allemagne.

La métropolisation serait ainsi l'expression la plus spectaculaire de l'urbanisation contemporaine — une « prégnance » qui reconfigure en profondeur les sociétés, les espaces, les modes de vie. Apparaîtrait aujourd'hui, telle une basse continue de l'évolution de l'habitation humaine de la planète, ce que je nommerai l'*urbain-métropolisé*, un type générique dont on peut constater la progression partout au monde, dans toute taille de ville.

Toutefois, si la métropolisation est une caractéristique générale de l'évolution urbaine actuelle, seules des organisations capables de mettre en convergence les différentes dynamiques constitueraient des métropoles complètes. Cette mise

en convergence doit être considérée comme le résultat des stratégies des acteurs sociaux, et notamment des acteurs institutionnels. Pour que la métropole s'impose, à mon sens, il faut qu'un récit métropolitain légitime soit construit et diffusé, qu'il structure la « sphère publique » locale autant qu'il s'exporte à d'autres échelles. Il faut en particulier que ce récit participe de la production de spécificité, c'est-à-dire parvienne à ce qu'une métropole donnée se distingue des autres métropoles et des autres villes, par la mise en scène singulière de ces attributs génériques qu'il est indispensable de posséder si l'on veut appartenir au club des métropoles internationales. Une métropole serait donc une entité qui n'existe réellement que par les récits collectifs et les images *qui en imposent*, qui la font exister comme telle, comme une « marque » urbaine aisément identifiable quoi que membre d'une même « famille ». Ce qui explique la volonté effrénée des acteurs métropolitains, partout, de construire des événements urbains spectaculaires, d'attirer des signatures architecturales et urbanistiques prestigieuses, de générer des développements économiques *high-tech*, d'organiser la réputation d'une « ville » autour d'emblèmes citadins, souvent mis en tourisme. Tout cela fabrique de la métropole, cette organisation urbaine comme toutes les autres, mais qui peut, quant à elle, et c'est là sa différence, produire et médiatiser sa singularité hors de son aire locale, hors du bassin de vie quotidienne qu'elle polarise.

En ce qui concerne le cas français, il est flagrant que les principaux ensembles urbains (Paris, Lyon, Marseille, Lille...) qui avaient été considérés comme nos objets de référence sont peu ou prou marqués par cette production de singularité d'échelle supérieure. Ils doivent être considérés comme des connecteurs particulièrement importants. Mais il n'en reste pas moins que les logiques que nous avons pu mettre en valeur s'appliquent toutes, au moins partiellement, à la plupart des situations urbaines. Ainsi, pour peu qu'on accepte cette position, les scénarios que nous avons construits auraient une valeur qui dépasse de beaucoup les seuls systèmes territoriaux des « grandes métropoles françaises » pour dessiner le profil des géographies possibles de l'ensemble des espaces urbanisés, à la fois inscrits dans des configurations locales spécifiques et connectés aux principes mondialisateurs, via l'urbanisation métropolisante généralisée.

L'urbain-métropolisé français dans la mondialisation - état des lieux et problématiques

Bibliographie

Bourdin A., *La Métropole des individus*, La Tour-d'Aigues, L'Aube, 2005.

Detienne M., *Comment être autochtone. Du pur athénien au Français raciné*, Paris, Le Seuil, 2003.

Florida R., *Cities and the Creative Class*, London-New York, Routledge, 2004.

Lévy J., « Un nouvel espace français », in Cailly L. et Vanier H. (dir.), *La France. Une géographie urbaine*, Paris, Colin, p. 55-74.

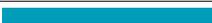
Lussault M., « L'urbain mondialisé », in Olivier Marchal, Jean-Marc Stébé (dir.), *Traité sur la ville*, Paris, PUF, 2009, p. 723-772.

Lussault M., « L'urbanisation, horizon du monde », *Territoires 2040*, n° 1, Paris, Datar/La Documentation française, 2010, p. 59-64.



© Isabelle Rimbert, 2011

« Si les systèmes métropolitains interrogent tant aujourd'hui les acteurs des politiques territoriales et les sciences sociales, c'est d'abord parce qu'ils font figures de laboratoires de nouveaux mondes sociaux dans lesquels les modalités de stratification sociale et les conditions de mobilité et d'intégration sociale ont été profondément bouleversées. »



ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

Les systèmes métropolitains intégrés - état des lieux et problématiques¹

Gilles Pinson

Politiste, professeur à Sciences-Po
Lyon, université de Lyon, laboratoire
Triangle, professeur à Sciences-Po Paris

Max Rousseau

Politiste, postdoctorant au
laboratoire RIVES (ENTPE),
enseignant à Sciences-Po Paris



La “métropole” n’est-elle qu’un mot ? » Cette interrogation provocante a plané sur les débats qui ont occupé le groupe de travail chargé de plancher sur les « systèmes métropolitains intégrés, leviers de développement territorial ». En effet, si le vocable s’est répandu dans le discours des acteurs des politiques territoriales, l’accord sur ce qu’il recouvre précisément est loin d’avoir été atteint. Comme l’indique Michel Bassand, les usages fidèles au sens étymologique du terme, se référant à l’idée de ville mère rayonnant culturellement sur des périphéries soumises, n’ont plus guère cours. Par ailleurs, la banalisation du terme dans les stratégies de présentation de soi mais également dans les discours savants contredit l’idée classique selon laquelle la métropole est rarissime, *one of a kind*, du fait de sa taille mais également des pouvoirs qu’elle concentre et qu’elle exerce. Alors, de quoi la métropole – ou la métropolisation – est-elle le nom ? Et le terme est-il encore utile ?

Quitte à transiger sur la rigueur définitionnelle et étymologique, il faut sans doute s’accommoder du fait qu’aujourd’hui métropole et métropolisation désignent l’ensemble des phénomènes, dynamiques et fonctionnements qui font l’urbain. À l’image d’autres termes, comme « gouvernance » ou « globalisation », la métropole s’est installée et imposée comme le vocable permettant de subsumer un certain nombre de dynamiques territoriales, sociales, économiques, politiques et culturelles en cours dans les plus grandes villes. Plus qu’à un travail de définition, il faut donc s’employer à recenser ces phénomènes mais aussi à identifier les différences qui séparent les métropoles d’avant (Babylone, Rome, Vienne, Manchester) des métropoles d’aujourd’hui (Mexico City, Tokyo, Los Angeles, Dubaï, etc.). Évacuons rapidement un point commun : les métropoles d’antan comme celles d’aujourd’hui sont grandes et peuplées. Au-delà de ce minimum commun, tout semble les séparer. Pour Yves Chalas, alors que les métropoles antique, classique et industrielle étaient denses, continues, monocentriques, pleines, distinctes de leur pourtour rural, alors qu’elles mixaient les fonctions et que les conditions d’implantation y étaient contraignantes, les métropoles contemporaines sont dilatées, discontinues, polycentriques, « pleines de vides », elles se diffusent dans la campagne et l’implantation des activités y est moins contrainte grâce à la multiplication des moyens de mobilité et la rapidité des constructions. Ce qui selon Jacques Lévy différencie fondamentalement les métropoles d’hier et

¹. Ce texte n’engage que ses auteurs. Il est toutefois largement tributaire des débats qui ont eu lieu au sein du groupe de travail « Systèmes métropolitains » de *Territoires 2040*. Nous tenons donc à remercier chaleureusement les universitaires auditionnés par le groupe, Thierry Oblet et Paolo Perulli ainsi que chacun des membres du groupe de travail. Nous espérons qu’ils se retrouveront dans ces lignes.

Les systèmes métropolitains intégrés - état des lieux et problématiques

d'aujourd'hui, c'est qu'alors que les premières régnaient sur des époques où l'urbain et le rural s'opposaient physiquement, socialement et fonctionnellement, les métropoles contemporaines émergent dans un contexte d'« achèvement de l'urbanisation » où la distinction ville-campagne s'est estompée jusqu'à quasiment disparaître. La métropolisation, pour Lévy, c'est précisément ce phénomène de diffusion de l'urbain, d'indistinction croissante entre deux ordres sociospatiaux que, jusque récemment, tout opposait².

Entendue comme processus conduisant au « règne de l'urbain », la métropolisation est donc essentiellement un phénomène d'« homogénéisation ». Toutefois, comme le notait François Ascher, la métropolisation est aussi indissociablement un processus de « différenciation ». En effet, on désigne également par ce terme le processus de polarisation qui travaille les armatures urbaines, qu'elles soient nationales, continentales ou mondiales, et qui conduit à une concentration des populations, des échanges et des fonctions de commandement dans un nombre réduit de régions urbaines. Si l'ampleur de cette polarisation, et le sort qui sera fait aux métropoles moyennes, notamment européennes, reste un enjeu de débat scientifique, il est clair que la mobilité croissante des hommes, des marchandises, des capitaux et des informations a eu pour effet, non pas leur répartition équitable sur les territoires mais bien leur concentration dans les plus grands pôles.

À quoi doit-on les phénomènes hétérogènes, et même parfois contradictoires, qui sont à l'origine de la métropolisation ? Ils sont à la fois économiques, technologiques et politiques. Parmi les origines économiques de la métropolisation, il faut bien entendu mentionner la globalisation (abaissement des barrières à la circulation des marchandises et des capitaux, délocalisations, etc.) qui a conduit au renforcement des fonctions de

commandement et de coordination d'une poignée de très grandes villes, devenues globales. Mais il faut également prendre en compte les transformations des systèmes productifs qualifiés tantôt de passage au postfordisme, tantôt de transition vers la spécialisation flexible. Cette transition s'est traduite par le dépassement du modèle organisationnel basé sur l'intégration verticale et sur la coordination hiérarchique au profit de l'externalisation et du modèle de la firme-réseau. Les conséquences spatiales de cette transition ne sont pas minces. D'une part, les firmes sont obligées de trouver dans leur environnement les services rares qu'elles n'ont plus en interne (finances, comptabilité, recherche, design, etc.) et sont donc amenées à privilégier une implantation dans les métropoles qui leur donne accès à ce type de biens. D'autre part, les territoires qui sont capables d'offrir une alternative à la coordination hiérarchique grâce à la densité des réseaux sociaux qui les innervent et à l'atmosphère industrielle qui les caractérise deviennent les terrains d'élection de la spécialisation flexible (districts de la Troisième Italie, Los Angeles, etc.). Ainsi les territoires typiques du postfordisme sont-ils les plus grandes métropoles et les régions urbaines d'industrie diffuse.

La métropolisation a aussi, bien entendu, ses racines dans les mutations technologiques intervenues plusieurs décennies, notamment dans les domaines des transports et des télécommunications. On a longtemps cru, et certains continuent à croire, que l'invention de l'automobile, du téléphone, du TGV, de l'Internet ou encore le raffinement des logistiques commerciales conduiraient à une abolition des distances et donc à une obsolescence de la concentration urbaine. Il n'en a rien été. Par bien des aspects, ces développements technologiques ont même nourri la métropolisation. Pour rendre raison de ce mystère, on peut recourir aux notions de « métrique », de « contiguïté » et de « connexité » forgées par les géographes. Les « métriques » renvoient aux manières socialement construites d'appréhender les distances et de les gérer. Les techniques que nous avons à notre disposition pour se rapprocher, par l'écrit, la parole, l'image ou le corps, de nos congénères et des objets ou situations que nous convoitons influencent bien entendu largement sur nos perceptions des distances. La fable technologiste, sans doute instruite par le

² Toutefois, il faudrait sans doute ici distinguer une « métropolisation des suds » qui se traduit encore par des transferts massifs de populations des zones rurales aux grandes villes dans un contexte où les différences culturelles et de modes de vie entre urbains et ruraux restent importantes. Si la métropolisation du Nord se concrétise par une diffusion des « valeurs urbaines » dans les campagnes, la métropolisation du Sud peut prendre la forme de l'importation de modes de vie ruraux au cœur des villes.

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

destin des villes nord-américaines à l'heure du *white flight* a voulu nous faire croire que les facilités nouvelles de télécommunications et de déplacements engendreraient la généralisation des stratégies de mise à distance (du travail, de la foule, de l'altérité sociale et ethnique). La « contiguïté », autrement dit la proximité physique immédiate, aurait dû devenir une affliction dont tout un chacun voulait faire l'économie en misant sur la « connexité », cette proximité ponctuelle et choisie autorisée par les réseaux de transport et de communication. En réalité, les métriques contraintes de la contiguïté n'ont pas été remplacées par celles, choisies, de la connexité. Le propre de la métropole, c'est justement la diversification et la coprésence dans l'espace des différents types de métriques. La métropolisation, c'est à la fois la possibilité pour certains groupes sociaux de reconstituer des entre-soi protégés (connexité) mais aussi la nécessité professionnelle, pour ces mêmes groupes, d'être impliqués au quotidien dans les relations de face-à-face que seules les centralités urbaines permettent et qui sont au cœur de l'économie postfordiste (contiguïté).

Enfin, on peut aussi considérer que la métropolisation procède de choix – et de non-choix – politiques, qu'elle n'est pas le résultat des seuls impératifs des marchés ou encore de la capacité des technologies à modifier les modes de vie. L'étalement urbain, dimension importante de la métropolisation, est le fruit de choix politiques en matière d'habitat et d'équipement et de non-choix en matière d'organisation institutionnelle et de planification. Par ailleurs, les dynamiques de polarisation de l'armature urbaine qui sont au cœur de la métropolisation procèdent, eux aussi de choix politiques, le plus souvent justifiés par un impératif économique, mais qui n'en restent pas moins des choix politiques. Un certain nombre de travaux de géographie critique, d'inspiration régulationniste et néomarxiste, ont permis d'établir un lien entre ces dynamiques de polarisation et le changement de paradigme des politiques territoriales intervenues depuis les années quatre-vingt et qui a vu ces dernières passer d'une logique de redistribution à une logique de compétitivité, ou, pour le dire avec les termes de Neil Brenner, du « keynésianisme spatial » aux *locational policies*, politiques territoriales axées sur la promotion des territoires les plus à même de soutenir la concurrence internationale.

Nouvelle orientation qui peut se résumer par ces mots saisis à la sortie de la bouche d'un haut fonctionnaire : « On arrosera là où c'est déjà mouillé. »

Au fil des discussions du groupe de travail « Systèmes métropolitains », trois chantiers problématiques se sont nettement dessinés : un premier portant sur la ou les « condition(s) métropolitaine(s) » ; un deuxième sur les « systèmes métropolitains » et enfin un troisième sur les « environnements métropolitains ».

Dans le cadre du premier chantier portant sur la ou les « condition(s) métropolitaine(s) », le groupe a voulu saisir un enjeu fort de la métropolisation : celui du maintien d'un lien social et de « mondes communs » au sein des espaces métropolitains. Les espaces métropolitains apparaissent, en effet, comme des lieux d'exacerbation des contradictions socio-économiques mais aussi culturelles. Les métropoles sont les lieux où la stratification sociale s'étire et se polarise ; elles sont aussi des espaces où les groupes sociaux peuvent aménager des distances voire des barrières spatiales entre eux. Dans quelles conditions peut-on dès lors envisager la construction d'un « bien commun » métropolitain ? Dans quelles conditions peut-on même concevoir une cohabitation pacifique des groupes au sein des espaces fragmentés de la métropole ?

Le deuxième chantier, intitulé « systèmes métropolitains », recouvre trois questionnements qui ont paru cruciaux, en même temps que connectés, au groupe. Un questionnement sur le ou les « modèle(s) économique(s) » des métropoles françaises et leur évolution ; un questionnement sur les formes de gouvernance des métropoles ; et un dernier sur les conditions de possibilité d'une action collective dans les métropoles. Le parti pris de regrouper les enjeux économiques d'une part, et politiques et institutionnels d'autre part renvoie à un postulat théorique selon lequel les performances des économies métropolitaines sont largement dépendantes de la qualité et de l'intensité des relations qu'entretiennent entre eux les acteurs de l'économie, de leur capacité à agir collectivement. Il en est de même pour les systèmes de gouvernance métropolitaine. La performance et la visibilité des politiques d'agglomération tiendraient ainsi moins à la nature des institutions formelles qu'à

Les systèmes métropolitains intégrés - état des lieux et problématiques

la capacité différenciée des acteurs métropolitains à mettre en place et à adapter des mécanismes de coalition, de mobilisation et d'action collective.

Enfin, le troisième chantier problématique sur les « environnements métropolitains ». Les systèmes métropolitains présentent un paradoxe frappant. D'un côté, ils exercent une pression croissante sur les écosystèmes du fait de la consommation effrénée d'espaces et de l'imperméabilisation des sols. De l'autre, les concentrations urbaines apparaissent comme une solution à la crise écologique et constituent également des foyers d'innovation, en termes de technologies et de pratiques, qui pourraient offrir des solutions à cette même crise. Il y a donc fort à parier que c'est dans les métropoles que se dessineront les modalités de résolution des crises environnementale, énergétique et climatique.

Conditions métropolitaines : entre-soi et mondes communs

Si les systèmes métropolitains interrogent tant aujourd'hui les acteurs des politiques territoriales et les sciences sociales c'est d'abord parce qu'ils font figures de laboratoires de nouveaux mondes sociaux dans lesquels les modalités de stratification sociale et les conditions de mobilité et d'intégration sociale ont été profondément bouleversées. Ce qui s'y joue, ce n'est rien moins que les longues funérailles du fordisme et des dispositifs d'organisation, de mobilisation et promotion sociales qui lui étaient liés.

Pourtant, aujourd'hui encore, le regard que nous portons à la fois sur la ville et sur la société est largement empreint des attentes et des représentations de la fabrique sociale qui se sont structurées au moment du fordisme triomphant. Nous vivons encore dans l'idée que le fonctionnement normal de la structure sociale est caractérisé par la « moyennisation » généralisée, la mobilité ascendante, la réduction des inégalités et la résorption de la pauvreté. Les politiques urbaines sont encore empreintes d'une certaine mythique fordiste de l'ascension sociale (« parcours résidentiel ») et de la cohabitation et de la fraternisation en classes sociales (« mixité sociale »). Pourtant

force est de constater que le substrat économique et politique (capital relativement immobile, marchés nationaux protégés, « capitalisme organisé », consensus autour de modes équitables de redistribution des fruits de la croissance) qui rendait réalistes les aspirations sociales typiques du fordisme, et sur lequel étaient fondées les politiques urbaines, s'est largement évanoui.

Les métropoles que nous avons sous les yeux sont des espaces où la stratification sociale simple du fordisme a laissé la place à une myriade de conditions sociales. Où la hiérarchie claire entre espaces et quartiers a cédé la place à une grande variété de modes d'occupation et de marquage social de l'espace. Où la peur du déclassement est plus présente que l'attente tranquille de l'ascension sociale et où, dès lors, les concurrences entre groupes sociaux s'exacerbent. Où, parfois, la désorganisation sociale a remplacé le conflit par la violence. Bref, les métropoles d'aujourd'hui sont des espaces où les conditions de l'intégration sociale et de la mobilisation politique sont difficiles à identifier et mettre en place.

Conditions sociales et distances spatiales

La structure sociale des métropoles : vers la polarisation ?

Il est vraisemblable que la structuration des sociétés urbaines en un nombre réduit de groupes sociaux bien discernables (par leur position dans le système productif, leur niveau de qualification et de revenus, leur localisation et leurs modes de vie), interdépendants et reliés entre eux par des mécanismes de mobilité sociale ascendante, a vécu. La désindustrialisation et la sortie du plein-emploi ont généré ce que Robert Castel appelle un volant de « surnuméraires », ensemble informe d'individus qui ne trouvent plus leur place dans le système productif mais qui restent utiles pour contenir les revendications salariales. La tertiarisation des économies urbaines et, de manière sans doute plus décisive, leur évolution vers une économie de la connaissance compromet l'intégration économique des individus dépourvus de qualification. L'évolution des marchés du travail urbain conduit certains observateurs à prévoir des phénomènes dramatiques de polarisation de la structure sociale des métropoles françaises. Ce qui les guette, ce n'est rien moins que l'émergence de

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

la structure sociale duale, que Saskia Sassen avait observée dans les villes globales, caractérisée d'une part par la concentration de groupes sociaux hautement qualifiés et à très hauts revenus, intégrés dans des organisations du travail à l'échelle planétaire et des marchés du travail mondiaux, et, d'autre part, par une armée de travailleurs peu ou pas qualifiés et travaillant dans les services à faible valeur ajoutée aux ménages ou aux entreprises (distribution, gardiennage, restauration, entretien, livraison, etc.). Cette vision de sociétés urbaines « en sablier » est toutefois loin de faire l'unanimité. Pour certains, elle néglige la présence encore forte des classes moyennes dans les grandes villes françaises mais aussi à Paris, y compris dans les zones les plus désirables.

Sociétés métropolitaines duales ou pas, il est certain en revanche que deux phénomènes majeurs produisent aujourd'hui des effets notables sur les sociétés urbaines : l'épuisement des dynamiques de mobilité sociale essentiellement orientées vers le haut, d'une part ; et l'étirement de la structure sociale des métropoles du fait principalement de l'étirement de l'échelle des revenus, d'autre part. Contrairement à une image couramment mobilisée, l'ascenseur social n'est pas bloqué, mais il marche de plus en plus dans les deux sens. Les cas de déclassement social d'une génération à l'autre ne sont pas rares, et les cas de stagnation encore moins. Cette nouvelle réalité génère bien entendu des frustrations, notamment chez les ressortissants des minorités ethniques tout particulièrement frappés par ce phénomène du fait du caractère perversif des discriminations. Elle empêche également la promotion régulière de « transfuges de classe », pièces essentielles du dialogue et de la coopération entre les groupes sociaux – et les quartiers – dans la ville. Associée à l'étirement de l'échelle des revenus, cette nouvelle donne de la mobilité sociale produit une série d'effets pervers. Tout d'abord, les expériences sociales tendent à devenir de plus en plus étrangères les unes aux autres. Des frontières étanches entre groupes sociaux, que la promesse fordiste avait semblé pouvoir abaisser, se reconstituent. Ensuite, la peur d'un déclassement toujours possible engendre des réflexes, bien décrit par Éric Maurin, de protection vis-à-vis de ceux qui, placés en dessous, incarnent cette perspective

du déclassement. Enfin, un fossé se creuse entre ceux qui peuvent se constituer un patrimoine, notamment immobilier, et se livrer à des pratiques spéculatives, et ceux qui en sont empêchés du fait de leur faible revenu mais aussi du fait des emballements spéculatifs générés par les premiers.

L'accroissement des distances et la « clubbisation » des espaces et des équipements métropolitains

L'étirement de la structure sociale des métropoles et le grippage des mécanismes de mobilité sociale ascendante, mais aussi le déclin des passerelles constituées précédemment par le travail et le militantisme, produisent des effets visibles sur l'organisation spatiale des systèmes métropolitains. L'accroissement des distances sociales se traduit par l'accroissement des distances spatiales. Notamment, les logiques des marchés fonciers et immobiliers jouent le rôle de « traducteur », au plan métropolitain, des mécanismes travaillant la société française. Comme l'indique Thomas Piketty dans ses travaux sur les inégalités, l'étirement de la structure des revenus permet que se reconstituent, au sommet, des logiques de rentes et de spéculations. C'est ce qui se passe dans les villes avec un regain des mécanismes de rente foncière. Ces mécanismes de marché sont accentués par des mécanismes sociaux de recherche d'un entre-soi. La peur du déclassement, la volonté de se protéger des déclassés conduit à survaloriser dans les stratégies d'achat des éléments comme la réputation du quartier, la protection qu'il offre contre l'irruption des déclassés. La spéculation immobilière et foncière est donc accentuée par les logiques d'investissement symbolique dans le bien logement. Toutefois, le logement n'est plus le seul instrument de construction d'un entre-soi choisi et de protection contre les rencontres sociales non désirées. Les équipements scolaires et, plus généralement socio-éducatifs, sont de plus en plus choisis par les ménages en fonction de leur capacité à mettre à distance les indésirables et garantir un entre-soi. Cette logique qualifiée par Éric Charmes de logique de « clubbisation », très prégnante dans certaines communes périurbaines résidentielles, conduit certains ménages à s'investir dans la gestion de ces équipements afin de maintenir leur caractère exclusif.

Les systèmes métropolitains intégrés - état des lieux et problématiques

Par ailleurs, au bas de l'échelle sociale, des logiques de ghettos semblent en passe de s'installer sur le territoire des métropoles françaises. C'est en tout cas le diagnostic qu'établit Didier Lapeyronnie. S'il faut entendre Loïc Wacquant lorsqu'il alerte sur l'abysse qui sépare les ghettos états-uniens et les quartiers d'habitat social français et l'abus qu'il y aurait à recourir au terme de ghetto, on est bien obligé de faire le constat d'une logique croissante de spécialisation sociale et ethnique de ces quartiers des métropoles. Ce constat ne doit toutefois pas amener à négliger les situations fréquentes de cohabitation sociale et ethnique dans certains quartiers, voire certains immeubles. Edmond Préteceille, dans ses travaux sur la ségrégation à Paris, fait le constat d'une prédominance des quartiers moyens-mélangés. De fait, les situations de coprésence de groupes sociaux et ethniques ne sont pas rares dans les espaces denses des centres. Toutefois, la coprésence n'implique pas, loin de là, le partage de pratiques. À l'inverse, c'est plutôt une cohabitation indifférente qui caractérise les relations entre ces groupes.

Il n'est pas exclu que des antidotes à ces phénomènes de prise de/mise à distance sociospatiale soient trouvés dans les années qui viennent. Les métropoles pourraient devenir des creusets où s'invente une citoyenneté dépassant les lois de l'autochtonie. On voit déjà se dessiner dans les villes des formes de mobilisation interclassistes et postraciales pour défendre des habitants menacés d'expulsion (de leur logement et/ou du territoire) ou pour organiser des formes d'action communautaire (soutien scolaire, associations de quartier). Par ailleurs, au-delà des tendances lourdes liées à la hantise du déclassement, on note l'émergence de choix de vie et d'engagement socioprofessionnel alternatifs chez certains groupes sociaux, notamment parmi les jeunes actifs (déclassement social accepté, voire recherché ; recherche volontaire de la cohabitation, retour à des expériences d'habitat communautaire relayées parfois par des villes, comme Strasbourg, souhaitant promouvoir l'autopromotion). Ces pratiques encore récentes et ultraminoritaires en France à la différence de certains autres pays développés comme l'Allemagne (Berlin, Hambourg, etc.) pourraient contribuer à freiner les logiques de fragmentation travaillant actuellement les métropoles françaises.

Pauvreté et précarité en milieu métropolitain

Si les espaces métropolitains deviennent des espaces où, de manière plus nette qu'ailleurs, s'accroissent les écarts de revenus et les inégalités d'accès aux services et aménités, on pourrait en déduire qu'ils sont aussi des lieux où s'exacerbent les phénomènes de pauvreté. La réalité est cependant plus contrastée que cela.

D'un côté, on l'a dit, les systèmes métropolitains sont les lieux où s'opère la transition vers une économie tertiaire, de la connaissance et de l'innovation. On y trouve donc les populations ayant subi les effets de la désindustrialisation mais aussi le nouveau prolétariat (ou précarité) des services. Directement connectées à l'économie mondiale, les métropoles sont aussi les lieux d'entrée et de « stockage » des immigrants. Quand elles assèchent leur hinterland, les métropoles sont aussi le terminus de ce qu'un membre du groupe a appelé les « débutants », jeunes peu qualifiés et mal insérés professionnellement. La pauvreté s'exprime donc souvent de manière spectaculaire dans les espaces métropolitains. Ses formes de localisation sont très variables. Si les quartiers de grands ensembles sont parfois rapidement identifiés comme les principaux points de fixation de cette pauvreté métropolitaine, la réalité est souvent plus complexe. Dans certaines villes, des quartiers hypercentraux constituent de véritables sas pour les immigrants primo-arrivants (métropole lilloise, Marseille, etc.). La pauvreté peut aussi s'y installer plus durablement (Perpignan). Avec les incitations à l'accession à la propriété, la pauvreté touche aussi de plus en plus les zones périurbaines et urbaines pavillonnaires. Ici, le retour sur le marché du travail et dans la vie sociale est compliqué par la difficulté d'accès aux transports publics.

D'un autre côté, « la densité de pauvreté absolue est, d'une manière générale, plus faible en métropole que dans les petites villes et les territoires urbains. Le niveau de revenu médian dans les grandes villes est certes plus faible au centre qu'en périphérie, mais il est supérieur à ce que l'on trouve dans les communes isolées ou multipolarisées. La raison principale est que le taux d'emploi est en général supérieur dans les métropoles que dans le reste

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

du territoire »³. Ainsi, la polarisation sociale qui travaille les métropoles est-elle en partie compensée par la possibilité de bénéficier dans ces espaces particuliers d'amortisseurs qui n'existent pas ailleurs, à savoir un marché du travail précaire et peu qualifié large et fluide, du fait de la densité des entreprises opérant dans le domaine des services aux entreprises et aux ménages.

Les enjeux émergents du vieillissement

La structure physique et sociale et le fonctionnement quotidien des territoires métropolitains sont en passe d'être bouleversés par le phénomène de vieillissement de la population⁴. En effet, ce phénomène risque d'abord d'avoir un impact sur les formes urbaines. Certains considèrent aujourd'hui que le vieillissement est et sera la principale source du retour vers les zones denses et de désaffection du pavillonnaire, davantage que l'augmentation du prix du pétrole, les 3^e et 4^e âges étant à la recherche de zones offrant une densité de services et d'aménités accessibles moyennant des trajets courts. Pour les communes concernées par le retour des personnes âgées, c'est sans doute l'ensemble de la gamme des services à la population qu'il faudra repenser. Ce retour pourrait aussi susciter de véritables stratégies de spécialisation territoriale, comme l'atteste la prise en compte récente par les politiques publiques du vieillissement de la population dans des métropoles comme Nice ou Montpellier.

Pour d'autres, l'abondance de l'« or gris » pourrait davantage profiter à des espaces périurbains spécialisés dans des fonctions d'accueil du 3^e et du 4^e âge. Certains territoires, comme certaines parties du département de la Seine-et-Marne, ont ainsi vu se construire une série de résidences dédiées privées et onéreuses, ce qui pose finalement la question de l'émergence d'une fonction métropolitaine d'accueil des personnes âgées dans les périphéries, et non plus dans les seuls centres-villes.

³ Cf. note de travail de Christian Deruy, « La pauvreté dans les systèmes métropolitains intégrés ».

⁴ Le terme recouvre ici à la fois le bouleversement de la structure par âge des sociétés métropolitaines et le phénomène d'allongement de la durée de la vie qui contribue à la multiplication des situations de dépendance.

Le vieillissement de la population métropolitaine couplé à la répartition inégalitaire de la richesse et de la propriété des logements par classes d'âge pourrait ainsi faciliter l'acclimatation en France des solutions de type *gated communities* et participer *in fine* au phénomène de « clubbisation » des espaces périurbains déjà mentionnés.

Les métropoles à « l'âge de l'accès »

Une des grandes ambiguïtés des systèmes métropolitains, c'est d'être à la fois des espaces permettant aux individus d'accéder à la palette la plus large d'opportunités en termes d'emplois, de connexions aux espaces lointains ou encore d'expériences, mais aussi des lieux où la compétition pour accéder à ces biens est la plus féroce. Les métropoles sont les espaces emblématiques de ce que Jeremy Rifkin a appelé « l'âge de l'accès ». L'identité, la valeur et l'employabilité des individus ne s'y définissent plus uniquement par le stock de ressources matérielles et monétaires dont ils disposent mais de plus en plus par leur capacité à « accéder » à l'information, à l'innovation, à certains réseaux, à certaines pratiques vectrices d'images positives. C'est la capacité ou l'incapacité de l'individu d'être au plus près des nœuds du réseau, d'avoir accès avant les autres à l'information, d'être en mesure d'articuler les données glanées dans une diversité de communautés qui le définit comme *insider* ou *outsider*. Le développement formidable des réseaux sociaux virtuels est l'une des manifestations de l'importance prise par ces enjeux d'accès.

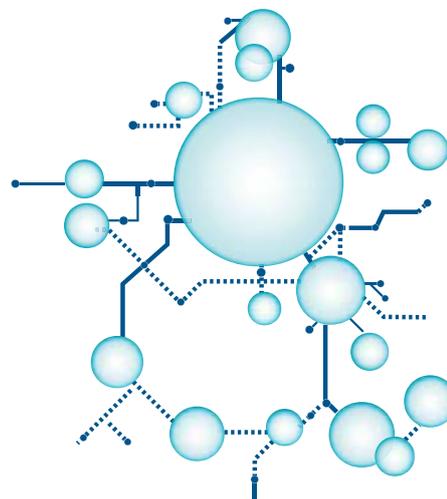
Toutefois, les métropoles sont aussi les lieux où les logiques de marchandisation de l'accès à certaines expériences sont les plus avancées (le loisir urbain est de plus en plus payant, lorsqu'il peut demeurer gratuit à la campagne). Les métropoles sont aussi des espaces où, comme on l'a dit, les groupes sociaux s'organisent en « clubs » afin de limiter l'accès d'*outsiders* à certains biens et expériences. Bref, les métropoles sont aussi des lieux de déchaînement des concurrences entre individus et groupes sociaux pour l'accès à un certain nombre de biens, services et expériences. La ville, et plus encore la métropole se caractérise *in fine*, comme l'indique la sociologue urbaine S. Zukin en s'inspirant des travaux de P. Bourdieu, par les multiples opportunités qu'elle fournit de « rendre visible »,

Les systèmes métropolitains intégrés - état des lieux et problématiques

Les systèmes métropolitains se caractérisent paradoxalement par un phénomène de rapprochement et par un autre, d'éloignement.

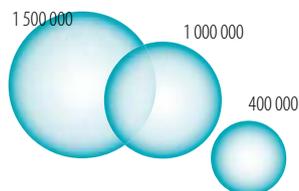
D'un côté, les centres métropolitains se rapprochent les uns des autres grâce au développement des transports ferroviaires à grande vitesse et des liaisons aériennes interrégionales ; de l'autre, l'étalement urbain consubstantiel à la métropolisation a tendance à éloigner en temps et en distance les populations des centres-villes et des zones d'emploi.

Au cœur même des métropoles et à des échelles infra, d'autres phénomènes spatiaux, d'éviction et de ségrégation cette fois, redessinent un environnement urbain divisé et hétérogène.



Aire urbaine «métropolitaine» (plus de 400 000 hab. en 2006)

Nombre d'habitants
(exprimé par aire urbaine en 2006)



Connecteur

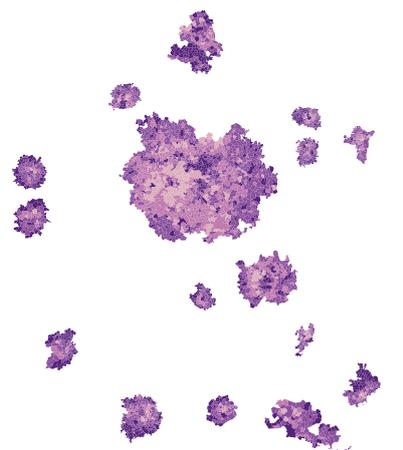
Liaison à grande vitesse



Prolongement de liaison à grande vitesse

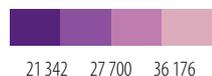


● Aire urbaine entre 200 000 et 400 000 hab. en 2006

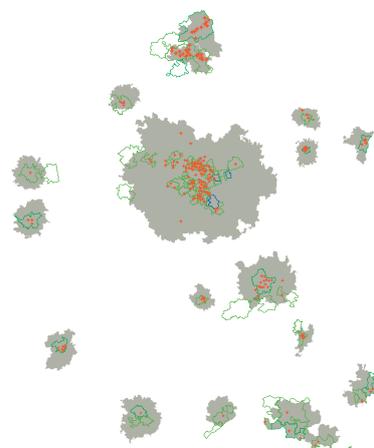


Gradient social

Revenu moyen par foyer fiscal
(exprimé en euros par commune en 2007)



- Moyenne des communes appartenant à une aire urbaine de plus de 400 000 hab. : 26 777 €
- Moyenne de l'ensemble des communes françaises métropolitaines : 19 193 €



Gouvernance urbaine

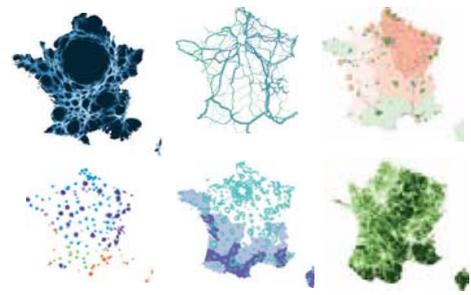
Périmètre intercommunal
au 1^{er} janvier 2010



Politique de la ville

- ✕ Commune ayant une ou plusieurs zones urbaines sensibles

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX



PARIS

77

CA Brié Francilienne
CA Melun Val de Seine
SAN du Val d'Europe
SAN Marne la Vallée - Val Maubuée
SAN de Sénart Ville Nouvelle
CA de Marne et Gondoire
CA du Pays de Meaux
CA Marne et Chantierne

78

CA des deux Rives de la Seine
CA de Mantes en Yvelines
CA de Saint Quentin en Yvelines
CA Versailles Grand Parc

91

CA Europ'Essonne
CA d'Évry Centre Essonne
SAN de Sénart en Essonne
CA du Plateau de Saclay
CA de Seine-Essonne

CA les Portes de l'Essonne
CA du Val d'Orge
CA du Val d'Yerres
CA Sénart Val de Seine
CA Les Lacs de l'Essonne

92

CA Mont-Valérien
CA Grand Paris Seine Ouest
CA des Hauts de Bièvre
CA Cœur de Seine
CA Sud de Seine

93

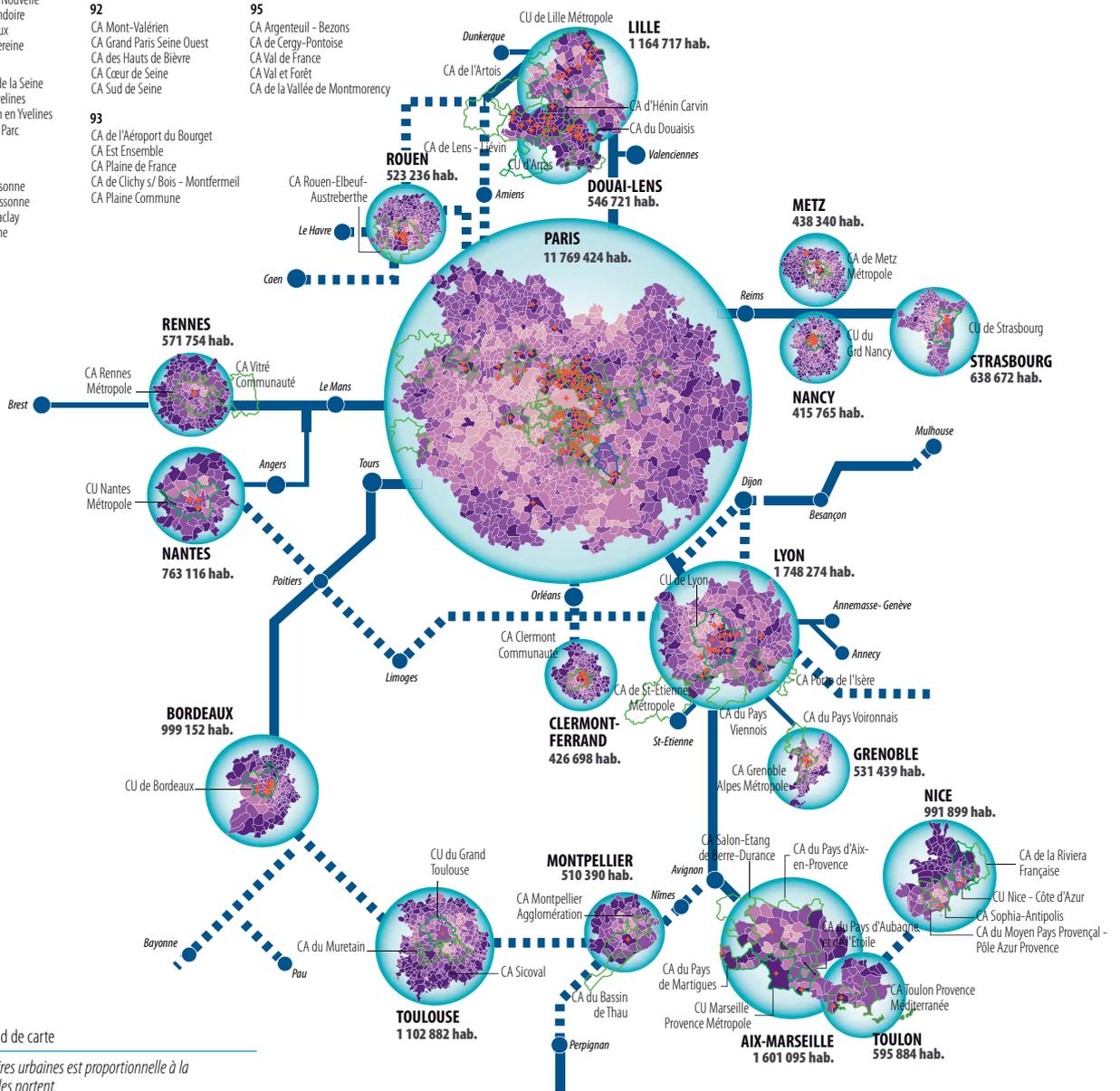
CA de l'Aéroport du Bourget
CA Est Ensemble
CA Plaine de France
CA de Clichy s/ Bois - Montfermeil
CA Plaine Commune

94

CA Val de Bièvre
CA de la Vallée de la Marne
CA le Haut Val de Marne
CA Plaine Centrale du Val de Marne

95

CA Argenteuil - Bezons
CA de Cergy-Pontoise
CA Val de France
CA Val et Forêt
CA de la Vallée de Montmorency



Conception / Réalisation : Datar Territoires 2010 • Karine Hurel • 2011
Source : DGI 2007, Insee rp 2006, DGCL 2010, SGGV, MEDDTL 2010

Métrique du fond de carte

La surface des aires urbaines est proportionnelle à la population qu'elles portent.

Nombre d'habitants en 2006

1 500 000

400 000



« Si les systèmes métropolitains interrogent tant aujourd'hui c'est d'abord parce qu'ils font figure de laboratoires de nouveaux mondes sociaux [...] »

Les systèmes métropolitains intégrés - état des lieux et problématiques

par sa consommation, son appartenance à un groupe social. Mais dès lors que la consommation des lieux devient de plus en plus cruciale dans la construction de l'identité et des positions de pouvoir des groupes sociaux, la concurrence s'accroît et la tentation est grande d'en limiter l'accès à d'autres groupes. On trouve là une clé d'explication à la multiplication des conflits d'usage et d'appropriation qui marquent les espaces métropolitains.

L'accès aux qualifications au cœur des concurrences entre groupes sociaux

Les marchés scolaires et des qualifications sont sans doute ceux pour lesquels les logiques d'accès et de « clubbisation » sont les plus nettes. Dans l'ère fordiste, la création en masse de postes de cadres et de techniciens qualifiés avait permis aux *baby-boomers* de bénéficier d'une ascension sociale et professionnelle en dépit d'un niveau somme toute modeste de qualifications scolaires et universitaires. Ce phénomène a nourri les croyances en la valeur faciale des diplômes ainsi qu'en la capacité de l'école républicaine et de l'université à déjouer les rigueurs de la reproduction sociale. L'essoufflement des mécanismes structurels d'ascension sociale a conduit à une brutale désillusion. On a redécouvert que le fonctionnement « normal » d'une société est plutôt de nature « matricielle ». Les mécanismes de reproduction sociale sont la norme plutôt que l'exception. Comme le montrent bien les travaux de L. Chauvel, on a redécouvert que la valeur faciale des diplômes n'avait valu que dans un contexte très spécifique et très situé historiquement de mobilité ascendante structurelle, massive. Et que passée cette parenthèse enchantée, les concurrences sociales autour des titres scolaires et universitaires avaient repris leurs droits, imposant des hiérarchies très strictes entre types de diplômes, filières et établissements.

C'est dans ce contexte que doivent se comprendre aujourd'hui les concurrences fortes qui se jouent autour de l'accès aux établissements scolaires et universitaires, aux diplômes mais aussi aux savoir-faire et savoir être qu'ils délivrent. Ces concurrences sont particulièrement fortes en milieu métropolitain où se concentrent à la fois les groupes sociaux les mieux placés dans la hiérarchie des emplois et les groupes sociaux les plus

fragiles. Elles se traduisent par des stratégies de contournement de la carte scolaire, des stratégies consistant à barrer l'accès aux biens de club offerts par les établissements (publics ou privés) les plus cotés aux *outsiders* ou encore par les comportements hypercompétitifs des parents qui nourrissent un marché florissant de l'enseignement payant à domicile. Par ailleurs, on sait aussi qu'aujourd'hui l'offre scolaire détermine largement les choix résidentiels des ménages. Les logiques de ségrégation sont dès lors largement médiatisées par les enjeux scolaires.

L'accès à la santé, aux loisirs, à la culture

En matière de santé, d'aucuns prétendent que le modèle français de l'accès universel aux soins et de continuité territoriale de l'offre de santé est aujourd'hui remis en question. La polarisation de l'armature urbaine nationale se traduit, dans ce domaine, par la polarisation de l'offre hospitalière dans les principales métropoles. Cette logique de polarisation, associée à la fermeture progressive des hôpitaux locaux, a comme double effet d'accroître le risque de créer des déserts médicaux et de donner naissance à des plateaux hospitaliers métropolitains de plus en plus gigantesques. L'exacerbation des inégalités d'accès à la santé distingue aussi entre eux les différents espaces de la métropole et ici c'est plutôt l'accès à la médecine de ville qui devient discriminante. L'accroissement des distances sociospatiales mentionnées plus haut, associé aux logiques de libéralisation de la tarification des actes, est susceptible de renforcer la désertification médicale des zones les plus pauvres des métropoles et rendre ainsi l'accès à la santé de moins en moins universel.

En matière de loisirs et de pratiques culturelles, si les travaux de Bernard Lahire montrent l'extrême hétérogénéité des pratiques et l'effacement progressif de la distinction établie entre consommations culturelles légitimes et illégitimes, il ne faut pas conclure pour autant à un nivellement des capacités d'accès à la culture. Si les pratiques dissonantes consistant à articuler consommations légitimes et illégitimes se banalisent, il ne faut pas oublier que pour pratiquer la dissonance, il faut au minimum avoir connaissance de la diversité des formes d'expression existantes et de certaines des hiérarchies qui, encore, les ordonnent. La capacité de classer, de situer les

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

produits culturels les uns par rapport aux autres demeure un critère essentiel de jugement des individus. Or, là encore, l'accès à ce type d'information n'est pas équitablement distribué.

Deux évolutions, distinctes mais étroitement liées entre elles, sont sans doute encore plus décisives pour comprendre ce qui se joue dans les rapports entre pratiques culturelles et de loisirs et espaces métropolitains. La première évolution c'est l'importance prise par les pratiques culturelles, de loisirs et de consommation dans la construction des identités sociales des individus et des groupes. La seconde c'est le rôle des pratiques des espaces urbains dans la construction de ces mêmes identités. Ces deux phénomènes se croisent et se renforcent mutuellement et tendent à exacerber les pratiques consistant pour les groupes sociaux à marquer l'espace par leurs pratiques culturelles. Ces pratiques de marquage ne vont pas jusqu'à l'exigence de l'exclusivité mais sont assez prégnantes pour construire des barrières invisibles à certains lieux et pratiques. Ces logiques de marquage culturel de l'espace métropolitain, dont les protagonistes sont les groupes sociaux et les entreprises bien plus que les institutions culturelles, ont été bien identifiées par les concepteurs de *city-building games* et notamment de *City Life*, jeu dans lequel le joueur doit gérer les distances spatiales entre six groupes socio-culturels (« *Elites* », « *Suits* », « *Radical Chic* », « *Blue Collars* », « *Fringes* » et « *Have Nots* ») qui ont des valeurs et des pratiques parfois incompatibles entre elles à tel point qu'une trop grande proximité entre ces groupes pourrait mettre le feu à la ville.

L'accès à la mobilité physique et numérique

Les inégalités métropolitaines s'expriment de plus en plus par des inégalités d'accès à la mobilité. L'évolution des marchés fonciers et immobiliers contraint les populations modestes à des localisations périphériques. Ces localisations peuvent contraindre les plus fragiles et les plus dépendants (et plus particulièrement les jeunes, les mères célibataires et les personnes âgées) à l'immobilité. De plus, les emplois les moins qualifiés sont de plus en plus localisés dans les périphéries contraignant ceux qui les occupent à des déplacements périphérie-périphérie encore très mal couverts par les transports collectifs. À terme, le renchérissement du pétrole pourrait

piéger ces populations. Par ailleurs, les politiques de déplacements tendent de plus en plus à sanctuariser les centres urbains (TCSP prestigieux, régulation de l'accès au centre par les prix avec le stationnement et les péages urbains) et sont à l'origine de logiques de valorisation immobilière de ces centres qui en rendent l'accès difficile.

Mais la mobilité n'est plus uniquement physique ; elle est de plus en plus numérique. Et, dans ce domaine également, on voit se dessiner de nouvelles formes d'inégalités d'accès. Les nouvelles technologies de la communication permettent certes une connexion permanente, mais les possibilités de connexion restent quant à elles à géographie variable. La ville numérique nécessite des investissements physiques qui peuvent laisser certains espaces de côté. L'évolution des technologies étant ce qu'elle est, il y a de fortes chances que les difficultés d'accès aux terminaux, aux réseaux et aux contenus génèrent une forme nouvelle d'analphabétisme. Les pouvoirs publics, notamment métropolitains, devront nécessairement se confronter à la menace grandissante de cet « analphabétisme numérique ». Or force est de constater qu'ils demeurent pour l'heure passifs face à ce nouvel enjeu⁵.

L'accès au logement

L'enjeu de l'accès au logement est également une source croissante d'inégalités au sein des métropoles. Le manque de logement dans les grandes métropoles est devenu chronique. Cette rareté, plus ou moins organisée par les politiques municipales et les acteurs de la promotion, associée au phénomène de métropolisation, a conduit à une envolée des prix de l'immobilier que la récente crise a à peine endigué. Entre 1995 et 2008, selon la Fondation Abbé Pierre, les prix de l'immobilier ont augmenté de 150 % en moyenne sur l'ensemble du territoire national quand les revenus, en moyenne, n'augmentaient que de 60 %. Cette logique inflationniste pèse sur les loyers et conduit les ménages à consacrer une part croissante de leur budget au poste logement. D'après l'Insee, la part cumulée du logement, de l'eau, du gaz et de l'électricité

⁵ Cf. note de travail d'Olivier Frérot, « Quelques réflexions sur la mobilité numérique ».

Les systèmes métropolitains intégrés - état des lieux et problématiques

dans les dépenses est passée de 10,8 % en 1960 à 25,4 % en 2008. Bien entendu, tous les groupes sociaux ne sont pas « logés » à la même enseigne face au budget logement. Dans son rapport sur le budget des familles en 2006, l'Insee indique que le poids budgétaire est « deux fois plus élevé pour les 20 % des ménages les plus modestes que pour les 20 % les plus riches ». Cette logique inflationniste pèse aussi sur les capacités de mise en chantier des bailleurs sociaux et les incite à délaisser les logements très sociaux au profit de produits moins risqués et plus rémunérateurs. Les ménages les plus précaires sont quant à eux confrontés à l'assèchement progressif du marché des logements locatifs « sociaux de fait » du fait de l'emballement des marchés immobiliers et de la hausse constante du pourcentage de propriétaires, mais aussi à la raréfaction des logements sociaux « très sociaux ».

Les incitations à l'accès à la propriété prennent de plus en plus le pas sur les politiques volontaristes de constitution d'un patrimoine social. Certes, ces incitations répondent à une aspiration diffuse à l'accession dans un contexte où la possibilité de pouvoir bénéficier d'une retraite correcte paraît de plus en plus incertaine. Mais les appels à la construction d'une nation de propriétaires et la mise en avant de la valeur assurantielle de la propriété immobilière se heurtent à une réalité têtue. Ce ne sont pas seulement les inégalités face au logement qui vont croissant mais également les inégalités face à l'accès à la propriété immobilière. Selon les travaux de l'économiste G. Fack, parmi les 20 % de ménages ayant le niveau de vie le plus faible, la proportion de locataires ne cesse de croître, passant de 40 % en 1988 à 56 % en 2006, alors qu'à l'inverse, parmi les ménages les plus aisés la proportion de locataires ne cesse de baisser et celle des propriétaires d'augmenter. Ainsi, pour les ménages les plus aisés, l'accès à la propriété est synonyme de sécurisation du parcours de vie, voire de source de revenus supplémentaires. Pour les plus précaires, il implique des sacrifices considérables et une exposition au risque de surendettement.

Toutefois, rien ne dit que l'engouement actuel pour la propriété immobilière est appelé à demeurer la norme sociale qu'elle tend à devenir aujourd'hui. En effet, pour certains groupes sociaux,

notamment chez les jeunes actifs les mieux dotés culturellement et les plus mobiles car inscrits dans des marchés du travail internationalisés, la propriété immobilière n'est plus vue comme une assurance mais comme une entrave à la mobilité et à la réactivité face à des opportunités professionnelles.

L'accès au travail

Les métropoles sont des espaces où l'accès au travail est plus facile qu'ailleurs. Le dynamisme et la diversité des marchés du travail métropolitain sont avérés à tous les niveaux de qualification et de rémunération, malgré le changement de nature du marché de l'emploi faiblement qualifié sous l'effet de la transition vers l'économie postfordiste. L'hypothèse d'une évolution dualiste des marchés du travail métropolitain ne se vérifie pas, y compris pour Paris. L'offre d'emplois intermédiaires dans les territoires métropolitains demeure importante. Les systèmes métropolitains restent donc des espaces où les opportunités de parcours professionnels sont plus nombreuses et diversifiées que dans d'autres types de territoires.

Mais là encore, la disponibilité, la variété et la richesse des opportunités ne signifient pas que les individus sont situés sur un pied d'égalité pour accéder à ces opportunités. Les marchés du travail sont aussi touchés par le phénomène de désinstitutionnalisation ; les qualifications et compétences attestées par les diplômes sont concurrencées en tant que critères de sélection par les « savoir être », les modes de socialisation et l'inscription dans des réseaux sociaux. À l'ère du « capitalisme cognitif » et de la « productivité relationnelle », les compétences génériques valent moins que la créativité, la sensibilité, le culot social et l'intelligence des relations. Toutes choses que les milieux de socialisation offrent et que les institutions scolaires sont bien en peine de transmettre. C'est bien sur ces éléments que se joue la concurrence pour l'accès aux emplois les plus valorisés des marchés du travail métropolitain. Comme l'indique Thierry Oblet, cette nouvelle donne pose de redoutables problèmes pour certains groupes sociaux, les plus fragiles ou les plus stigmatisés (les « jeunes de banlieue » notamment). La distance qui les sépare de l'emploi est autant symbolique et culturelle que géographique. Là encore, la comparaison avec l'époque du fordisme est saisissante. Dans l'ère fordiste, le travail était

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

là ; l'industrie mobilisait en masse des personnels non qualifiés et permettait de leur donner un rôle social voire politique. La force de la société industrielle résidait bien comme le disait E. Durkheim, dans cette faculté de « faire de grandes choses avec des individus médiocres ». La société postfordiste est beaucoup moins intégratrice. Elle enjoint chacun à inventer son métier, à faire la preuve de son employabilité, à mobiliser des ressources non génériques (la créativité, le culot social) que seuls l'expérience sociale et les mécanismes de socialisation permettent d'accumuler. Un enjeu pour les politiques urbaines à l'avenir sera donc d'accompagner les individus qui n'ont pas bénéficié d'une socialisation leur donnant accès à ces ressources.

À la recherche des identités métropolitaines

Les considérations qui précèdent font la part belle aux logiques de concurrence et de mise à distance qui semblent travailler la structure sociale des métropoles. Une question surgit alors : qu'est-ce qui peut faire « monde commun » dans les métropoles ? Nous traiterons des mécanismes proprement politiques qui peuvent participer à créer du commun dans la partie suivante. Attardons-nous un instant sur la question de l'identité métropolitaine. Le terme est tellement piégeux qu'il serait sans doute utile de le bannir de toute discussion sérieuse. Son usage conduit souvent à des visions fixistes, essentialistes, anhistoriques des identités. C'est un poncif des sciences sociales que de rappeler que les identités territoriales n'existent pas en tant que « données », réalités immanentes et éternelles. Les identités sont le produit précaire d'un travail de délimitation d'un groupe, de construction discursive de ce groupe, et des luttes de définition de ce groupe opposant différents types d'entrepreneurs d'identité. Mais ces entrepreneurs existent-ils à l'échelle des métropoles ?

Stratégies identitaires, marketing urbain et mobilisations métropolitaines

Si aujourd'hui les identités métropolitaines sont prises en charge, c'est essentiellement dans le cadre des stratégies identitaires élaborées par les élites et les institutions métropolitaines afin de faire exister leurs territoires sur le marché des « eurocités ». Les stratégies de marketing urbain fonctionnent énormément à la fabrication d'images, de récits formant au

final des identités urbaines plus ou moins en décalage avec la réalité. La capacité des édiles, techniciens et commentateurs barcelonais, et aujourd'hui lyonnais, lillois ou nantais à faire de leurs « bonnes pratiques » des étalons de la « grandeur » urbaine est saisissante et relève bien d'un travail de construction identitaire. Les politiques culturelles, les grands événements, les grands gestes architecturaux et urbanistiques sont mis au service de ces stratégies identitaires. Les mises en scène parfois fantasques de périmètres métropolitains sans cesse plus étendus (Grand Paris, région urbaine de Lyon, métropoles Nantes-Rennes) ayant vocation à atteindre la « taille critique » afin de figurer honorablement dans la compétition interurbaine globale⁶ relèvent des mêmes dynamiques.

Ce *storytelling* identitaire est aussi conçu de plus en plus comme un levier de mobilisation métropolitaine. Dans les métropoles, ce que Manuel Castells appelle le « pouvoir de l'identité » semble jouer à plein. Dans un contexte postfordiste où la compétitivité économique est de plus en plus fondée sur la capacité sur un territoire à démultiplier les coopérations, un fond identitaire commun, légué par un particularisme culturel, linguistique ou religieux (la Catalogne, l'Alsace), des sociabilités ouvrières (le Nord) ou un passé commun de pauvreté (Vendée, Vénétie), est un vecteur de confiance, d'innovation et de facilitation des interactions productives.

Identités métropolitaines vécues

La question de savoir si les habitants des métropoles s'approprient cette identité métropolitaine est beaucoup plus délicate à traiter. Comment, en effet, objectiver l'émergence d'une identité métropolitaine ? Au travers des modes de définition de soi ? Au travers des pratiques du territoire et des mobilités ? Au travers des échelles de mobilisation citoyenne et de participation politique ?

⁶ Cf. note de travail de Marc Dumont, « Leviers ou inerties cognitives ? Images et représentations des systèmes métropolitains face à quelques-uns de leurs paradoxes ».

Les systèmes métropolitains intégrés - état des lieux et problématiques

Les arguments avancés pour mettre en doute l'émergence d'une identité métropolitaine consistent généralement à mettre en exergue les pratiques fortement déterritorialisées et hypermobiles des élites professionnelles qui vivent entre plusieurs métropoles ; ou encore les logiques de repli sur le quartier des populations des grands ensembles ou du périurbain pavillonnaire. Les phénomènes NIMBY sont aussi invoqués pour abonder dans le sens de cette vision sceptique. Toutefois, il n'est pas sûr que l'investissement ou même le repli sur l'espace de l'immédiate proximité – le quartier, le village, la *gated community* – ou encore la projection à l'international soient antinomiques d'une appropriation d'une identité métropolitaine. Les systèmes fédéraux montrent que, bien loin de s'annuler, les espaces d'identification peuvent s'emboîter.

Encore une fois, mieux vaut revenir à une conception constructiviste des identités et faire l'hypothèse que des formes d'identification à la métropole ne peuvent procéder que des effets performatifs des discours d'entrepreneurs – politiques mais pas uniquement – d'identité. Les identités politiques sont le produit des entreprises et des concurrences politiques. Les identités métropolitaines naîtront lorsque les espaces intercommunaux et métropolitains seront des espaces de compétition politique pluraliste. La création de l'institution maire de Londres, élu au suffrage universel direct, a sans doute grandement fait pour l'émergence d'une identité métropolitaine grand-londonienne. Elle a aussi sans doute œuvré à l'émergence de clivages et de conflits entre zone centrale et territoires périphériques, mais il faut bien comprendre que les conflits, bien loin de dissoudre l'identité et l'espace métropolitains, les construisent.

Identités et minorités

Les métropoles sont le lieu de l'expression des tensions raciales⁷ qui s'expriment dans le caractère parfois très rugueux des interactions quotidiennes, dans l'ethnisation des rapports sociaux et aussi dans les « émeutes urbaines » telles celles qui ont eu lieu en novembre 2005. Mais les métropoles sont

aussi peut-être le lieu où ces tensions peuvent être dépassées. La ville donne accès à une variété de sources d'identification permettant aux individus de jouer avec différentes identités. La citoyenneté urbaine peut être plus facilement définie à partir de pratiques, de formes d'investissement dans des collectifs, et non pas uniquement en référence à la nationalité, à l'autochtonie. La question est donc de savoir si les métropoles françaises auront la possibilité de se constituer en creusets de dépassement de la question raciale ou si leur organisation sociale et spatiale sera déterminée par le « pourrissement » des relations raciales. Entre le dépassement et le pourrissement, y a-t-il une place en France pour le développement communautaire ? En effet, sommes-nous condamnés à ne privilégier, au nom des sacro-saints principes républicains, que les logiques d'émancipation des minorités fondées sur la promotion des individus ? Ne peut-on pas œuvrer à renforcer les capacités d'action collective des minorités, à l'image des stratégies d'*empowerment* pratiquées dans les pays anglo-saxons ?

Les métropoles posent aussi la question des migrations, qui doit être distinguée analytiquement de celle des rapports raciaux, même si les deux thématiques sont connexes. En effet, les métropoles sont les principaux points d'entrée des flux migratoires et font office de « sas » en attendant une intégration dans les marchés du travail. En France, le regard sur les migrations est encore teinté de méfiance, voire de suspicion. On peine encore, y compris parmi les édiles métropolitains, à voir dans l'immigration une ressource dans la mondialisation. Pourtant, parmi les migrants, on trouve souvent des populations intégrées dans des réseaux commerciaux internationaux très actifs, dont les activités sont au final profitables aux villes même si ces retombées échappent aux radars de l'administration, de la statistique et du fisc. Par ailleurs, les métropoles sont confrontées à des flux migratoires d'un type nouveau impliquant des populations pour qui la France n'est pas forcément un terminus mais une étape dans une trajectoire de migration et qui n'ont, par conséquent, pas forcément l'assimilation dans la société d'accueil comme horizon. Ces logiques migratoires interrogent la logique assimilationniste qui domine en France les représentations de l'étranger, de l'immigré et inspire les politiques publiques.

⁷ Le terme de « race » étant ici défini au sens social, comme pratiques d'assignation d'une identité raciale dans les interactions sociales, et non au sens biologique.

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

Systèmes métropolitains : identités productives, action collective et gouvernance

Les enjeux soulevés par les métropoles sont aussi d'ordre économique et politique. La métropolisation a à voir avec l'émergence d'une économie d'archipel et de flux dans laquelle la fortune des villes tient moins à leur capacité d'exploiter un hinterland riche qu'à leur positionnement dans un système d'échanges au long cours, qu'à leur faculté à se positionner en *hub* de l'économie globalisée. Mais combien de grandes villes françaises sont réellement en mesure de jouer ce rôle ? Y a-t-il une place pour d'autres formes de positionnement ? Les fonctions de tertiaire supérieur, d'innovation et de créativité ou encore les fonctions de logistiques sont-elles les seules qui assurent aux villes une place honorable dans la compétition métropolitaine ? Quelle est l'identité productive des systèmes métropolitains français et leur garantit-elle à tous un avantage comparatif dans l'économie globalisée ? Sinon, les métropoles disposent-elles de l'action collective pour changer la donne ?

Bien évidemment, la métropolisation soulève aussi des problèmes de gouvernance qui rejoignent partiellement les problématiques économiques. Les métropoles françaises sauront-elles se doter de dispositifs de gouvernance qui leur permettront à la fois de gouverner et d'intégrer des territoires et des sociétés urbaines fragmentées mais aussi de construire des stratégies de positionnement ?

Systèmes productifs métropolitains et économies d'agglomération

Les économies métropolitaines françaises : diversité et fragilité

Il est très difficile de caractériser de manière générique les économies métropolitaines françaises. Les facteurs de différenciation au sein de ce « groupe » sont nombreux : poids respectifs des différents secteurs ou filières, démographie des entreprises, présence variable des grands groupes, etc. De plus, il faudrait sans doute réserver un traitement particulier à l'économie francilienne, première région industrielle et lieu de concentration des centres de décision économique.

En tout état de cause, les systèmes économiques métropolitains ont en commun d'être intégrés dans la variété française du capitalisme, que l'on peut qualifier de « capitalisme saint-simonien » ou encore de « capitalisme d'ingénieurs ». Cette variété possède un certain nombre de traits des « économies de marché coordonnées » ou du « modèle européen continental » : un système financier centralisé, un degré élevé de protection sociale et plus encore de l'emploi, un investissement public important dans la formation de la main-d'œuvre. Toutefois, le capitalisme français se distingue aussi par le rôle essentiel joué par les ingénieurs formés dans les grandes écoles dans la détermination des politiques économiques, la gouvernance des grandes entreprises et les systèmes d'innovation. Cette situation a toute une série de conséquences. D'abord les ingénieurs d'État occupent des fonctions clés au ministère de l'Économie et des Finances mais aussi au sein des exécutifs des grands groupes français. Les politiques économiques sont donc marquées par un fort tropisme favorable aux grands groupes. Ensuite, cette omniprésence des ingénieurs pèse sur la manière dont on conçoit l'innovation en France. Celle-ci est censée procéder des activités de recherche menées dans les laboratoires des grands Établissements publics scientifiques et techniques (CEA, CNET, IFP, CETE, etc.), des grandes écoles et des grandes entreprises et pas tant des ateliers des PME ou des interactions territorialisées de type « districts industriels » (modèle de la Troisième Italie) ou « milieux innovateurs » (modèle californien). D'où une certaine prédilection pour les grands projets techniques impulsés par l'État ou les champions nationaux (Plan Calcul, Concorde, TGV, etc.). D'où des positions fortes dans les domaines de l'ingénierie et des grands projets (nucléaire, ferroviaire, aéronautique, services urbains, etc.). D'où également une difficulté chronique à mettre en œuvre des politiques publiques permettant aux PME de valoriser leurs innovations ou d'avoir accès aux résultats de la R & D (la politique des Pôles de compétitivité n'ayant pas complètement permis de surmonter cette difficulté) et plus généralement à accompagner par des politiques publiques les logiques d'innovation et de coopération qui émergent des systèmes productifs territoriaux.

Les systèmes métropolitains intégrés - état des lieux et problématiques

Ces caractéristiques du capitalisme à la française ont un impact direct sur la structure des économies métropolitaines. S'il est encore une fois difficile de généraliser, on peut néanmoins dire qu'elles se distinguent par une démographie marquée par le faible nombre de grandes entreprises moyennes positionnées sur des marchés finaux de biens de consommation ou de biens d'équipement. La région parisienne concentre les sièges des grands groupes et l'essentiel des services rares aux entreprises (la finance notamment) ; les villes de province présentent un profil productif dominé par les implantations de grands groupes et une myriade de petites entreprises souvent cantonnées à un rôle de sous-traitance. Si les grandes capitales régionales françaises aspirent toutes au statut de métropoles, force est de constater que leurs économies articulent encore de manière très incomplète ce que l'on peut considérer comme étant les quatre fonctions économiques qui font les métropoles. Les fonctions d'innovation (R & D, activités créatives) et les fonctions d'échanges (commerce, salons, transports, logistique) sont sans doute celles qui sont le plus équitablement réparties et les moins discriminantes entre Paris et les métropoles régionales. C'est sur les fonctions de commandement (sièges sociaux, pouvoirs d'impulsion politique) et les fonctions de services aux entreprises que les déséquilibres sont les plus criants. Sur le premier point, la globalisation a pris le relais du dirigisme colbertiste comme facteur de délocalisation des fonctions de commandement économique. Sur le second, c'est surtout dans le domaine des services financiers que la différence Paris/province est criante.

Des inquiétudes se sont exprimées au sein du groupe sur l'avenir des systèmes productifs des métropoles de province. Comme on l'a vu, la vaste majorité des entreprises qui composent les systèmes productifs métropolitains sont souvent cantonnées dans des positions de sous-traitance, ce qui les expose aux stratégies de réduction des coûts des donneurs d'ordre. Cette pression permanente les empêche bien souvent de constituer des marges leur permettant d'investir et d'innover. Si le lien avec des donneurs d'ordre de plus en plus investis dans des stratégies globales, venait à s'étioler, les systèmes productifs métropolitains se retrouveraient en

fâcheuse posture⁸. Les PME pourraient éprouver les pires difficultés à se repositionner sur les marchés finaux. À ces facteurs de fragilité, s'ajoutent ceux liés au déplacement des outils de production vers les marchés de consommation porteurs des pays émergents et les perspectives de remontée de la production de la valeur dans les pays producteurs de matière première (comme par exemple, la relocalisation des capacités de raffinage de pétrole dans les pays producteurs). Tous ces éléments peuvent agir dans le sens d'une poursuite de la tendance à la désindustrialisation d'autant plus dommageable que l'industrie demeure une source importante d'emplois et un conservatoire des technologies et savoir-faire essentiels à l'innovation. Toutefois, certaines expériences malheureuses de délocalisation (les problèmes de qualité et de sécurité des produits, mais aussi de réponse rapide aux évolutions de la demande, dans les domaines du jouet et du textile notamment), mais également le renchérissement inéluctable des coûts de transports pourraient conduire à terme à des logiques de réindustrialisation – encore très timides aujourd'hui⁹ – des métropoles françaises.

Les stratégies économiques des métropoles : la tentation postindustrielle et résidentielle

Face à ces difficultés inhérentes à la structure des économies des métropoles de province, la tentation est grande de faire le deuil des activités manufacturières et de tout miser sur les services et les activités à forte valeur ajoutée, mais aussi sur l'économie résidentielle.

Un consensus tacite semble réunir les acteurs impliqués dans la conception des stratégies de développement économique des métropoles. Les nouvelles bases d'une compétitivité des économies des pays anciennement industrialisés se recomposent autour des activités de services, de conception et de créativité à forte valeur ajoutée. L'avantage compétitif des pays

⁸ Cf. note de travail de Nicolas Millet, « Les systèmes territoriaux métropolitains : relations entre les "marchés de grand large" et la base productive locale ».

⁹ El Mouhoub Mouhoud évalue à 1 pour 20 le rapport entre relocalisations et délocalisations pour l'Europe et les États-Unis, cf. « La prime à la relocalisation n'est-elle qu'un leurre ? », *Le Monde*, 10 mars 2010.

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

occidentaux se situe – encore – dans leur appareil de formation et de recherche. Cet appareil permet de former des individus à haute qualification et de maintenir une avance sur les pays émergents sur les services rares (finances, assurances, conseil aux entreprises), sur les hautes technologies et sur les activités créatives (design, mode, industries culturelles, etc.). D'où une certaine uniformité des politiques publiques métropolitaines de développement économique qui privilégient le développement d'une offre d'immobilier tertiaire de bon niveau, visent l'amélioration des facteurs de localisation des services rares et des sièges (notamment en termes de connectivité) et viennent en appui aux secteurs à fort contenu technologique et culturel en établissant des liens avec le monde de la recherche et de la création (sites technopolitains, pôles de compétitivité, clusters scientifiques et créatifs, campus des arts, etc.). D'une certaine manière, la course à la taille métropolitaine et les politiques de *boosterism* consistant à densifier et gentrifier les centres relèvent aussi – peut-être de manière inconsciente – de cette même logique de reconversion des économies métropolitaines aux impératifs de l'économie de la connaissance. L'algorithme est le suivant : les activités et les richesses économiques métropolitaines de demain sont par nature imprévisibles car elles reposent sur des logiques de réseaux, de fertilisations croisées par définition implanifiables ; si elles sont implanifiables, ces nouvelles activités ont plus de chance de naître là où les croisements et les échanges sont nombreux et les tissus d'interactions horizontales denses, bref les métropoles, lieux par excellence de la « sérendipité » ; les politiques de *boosterism* et de métropolisation consistant à concentrer les grands équipements et les aménités dans les plus grandes villes sont donc des politiques de développement économique. Cette théorie implicite peut venir au secours de stratégies urbaines souvent très stéréotypées consistant à « mettre au niveau » la gamme d'équipements offerts par la ville, stratégies qui ont souvent leur source dans le fort tropisme aménageur des élites techniques et politiques des villes françaises et l'absence de véritable maîtrise des théories du développement économique.

Ce tropisme fort pour l'économie de la connaissance et l'action sur le cadre spatial est aujourd'hui renforcé par le formidable succès qu'ont connu des théories qui ont peu de choses à

voir entre elles mais dont les effets sur les stratégies urbaines sont congruents : les travaux sur l'économie résidentielle de Laurent Davezies et ceux de Richard Florida¹⁰. La réception de ces travaux parmi les acteurs des stratégies et politiques métropolitaines a conduit à accréditer l'idée selon laquelle le développement économique procéderait essentiellement d'une action publique forte en matière d'habitat, d'urbanisme, de politiques culturelles et de la réalisation d'équipements. Cette action permettrait d'augmenter la population et de nourrir une économie résidentielle, véritable planche de salut des économies occidentales. Elle serait également de nature à attirer la classe créative qui ferait aujourd'hui la fortune économique des villes occidentales. Les conditions de réception de ces théories tendent à conforter les élites urbaines dans leur tendance à miser essentiellement sur le cadre bâti et à s'exonérer d'une action en direction des milieux et activités économiques existants. Cette action de fond est quelque peu négligée par les acteurs désormais dominants des politiques métropolitaines, les communautés urbaines et d'agglomération. Certaines CCI pallient ce manque en développant une action auprès des PME.

La difficile action collective des acteurs économiques métropolitains

L'avènement d'un nouveau contexte dans lequel la performance économique d'un territoire dépend de plus en plus de la qualité et de la densité des rapports qui s'établissent entre les acteurs qui composent ce territoire est à l'origine de la réussite des systèmes productifs locaux de type réseaux de PME ou milieux technopolitains. Les entreprises ont su y développer une capacité d'action collective et une propension à établir un dialogue productif avec les gouvernements locaux et d'autres institutions (universités, centres de recherche, etc.). Or on est obligé de constater que, là encore, la structure des économies métropolitaines françaises pèse sur les capacités d'action collective des acteurs économiques. En effet, la position de sous-traitance pèse sur les marges, et donc sur les capacités d'investissement et d'enrichissement de la chaîne

¹⁰ Florida R., *The Rise of the Creative Class. And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*, New York, Basic Books, 2002.

Les systèmes métropolitains intégrés - état des lieux et problématiques

de valeur, et, *in fine*, sur la disponibilité des entrepreneurs à rentrer dans des dynamiques collectives, sur leur capacité à identifier les ressources offertes par le territoire (par les collectivités, les instances consulaires mais également l'environnement économique, social et culturel) et même à identifier les avantages compétitifs de leur propre entreprise. Cette situation particulière des petites entreprises de sous-traitance tend à élargir le fossé qui les sépare d'un autre monde, constitué par les collectivités territoriales et les grandes entreprises avec lesquelles le dialogue est plus ou moins constructif. La défiance des chefs de petites et moyennes entreprises à l'égard d'un monde politique considéré comme peu fiable, est encore forte. Dans l'ensemble, la capacité d'action collective des milieux économiques français, leur propension à saisir les autorités publiques d'un certain nombre d'enjeux s'avère souvent faible.

Des germes d'action collective existent néanmoins malgré les difficultés. Il faut d'abord noter que les acteurs économiques sont globalement demandeurs d'actions en matière d'animation économique. Les attentes vis-à-vis des institutions (métropolitaines ou consulaires) sont indéniables. Si, au fil des années, le centre de gravité de l'action collective autour du développement économique s'est déplacé du monde consulaire vers les collectivités territoriales¹¹, certaines chambres de commerce conservent une capacité de mobilisation forte. La CCI de Marseille Provence a par exemple joué un rôle moteur dans la préparation de la candidature de Marseille au titre de capitale de la culture 2013¹². Dans certains cas, les « grands élus » se sont érigés en véritables animateurs des réseaux économiques. Ils ont contribué, comme c'est très nettement le cas à Lyon, à étoffer la capacité d'action et d'entraînement des collectivités. C'est pourquoi selon le groupe de travail, un *leadership* politique métropolitain bien incarné apparaît comme un élément de plus en plus crucial dans la compétition interurbaine. Des participants relèvent à cet égard l'investissement nouveau de l'échelle métropolitaine par quelques

leaders, comme à Rennes ou à Nantes. Ces « grands élus » ont parfois pu trouver dans le monde économique des *alter ego* avec lesquels constituer de véritables coalitions. Toutefois, ces dynamiques d'action collective reposent souvent sur des individus et peinent à trouver un ancrage institutionnel durable.

Gouvernance métropolitaine

Des métropoles ingouvernables ?

La question de la gouvernabilité occupe les débats sur les métropoles. Certes, les villes ont toujours échappé en partie à la volonté politique telle qu'elle s'exprimait dans les politiques urbaines. Aujourd'hui, cette forme d'impuissance publique s'exprime dans le flou doctrinal et cognitif sur lequel se fondent les politiques et stratégies urbaines de compétitivité. La rhétorique du projet urbain tente bien aujourd'hui de masquer cette impuissance. Toutefois, si elle inspire les politiques de reconquête des centres-villes qui visent à en faire des vecteurs d'attraction et d'identification (quitte à les sanctuariser), elle ne parvient pas à donner une réponse à la dérive de certaines banlieues et à la périurbanisation.

Et si, finalement, l'ingouvernabilité était un trait essentiel du phénomène métropolitain¹³ et, plus, la source de leur compétitivité ? Le propre des (« vrais ») systèmes métropolitains ne serait-il pas d'être capables, du fait de la diversité de leur base économique, de leur capacité à offrir des ressources rares (main-d'œuvre hautement qualifiée, services et équipements rares, etc.), de se renouveler spontanément face aux changements de cycle économique ? Et si les métropoles étaient ces lieux où la destruction créatrice schumpétérienne agissait d'elle-même sans avoir besoin d'être accompagnée par des politiques publiques. Des lieux « où les choses poussent toutes seules ». L'ingouvernabilité pourrait donc être, d'une certaine manière, une caractéristique intrinsèque, voire le signe de l'existence d'une métropole¹⁴.

¹¹ Cf. note de travail d'André Delpont, « Gouvernance, métropoles et grands projets ».

¹² Cf. note de travail de Didier Kahn, « Les CCI dans la gouvernance des métropoles ».

¹³ C'était l'hypothèse que Bernard Jouve formulait en filigrane dans l'un de ses derniers textes. Cf. Jouve B., « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté », *Revue française de science politique*, 55, 2, 2005, p. 317-337.

¹⁴ D'où, peut-être, l'attention croissante donnée aux nouvelles modélisations

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

On peut objecter à cette vision (libérale et/ou libertaire) que si le rythme actuel des changements économiques et technologiques incite à abandonner certaines des lubies de la prévision et de la planification et à intégrer l'incertitude dans nos manières de penser et d'agir, croire, à rebours, que les politiques publiques et les dispositifs de gouvernance ne peuvent en rien influencer sur les mécanismes économiques, sociaux et culturels constitue une vision tout aussi erronée. Il convient sans doute de repartir d'une conception modeste du gouvernement (inspirée par le politiste Jean Leca) le définissant comme l'ensemble des activités, dispositifs et mécanismes – dont les autorités politiques ne sont d'ailleurs pas nécessairement les protagonistes principaux – qui participent à délimiter et intégrer bon an mal une communauté et à lui impulser une direction. En partant de cette conception raisonnée du gouvernement, on échappe à la fois à l'illusion du contrôle politique intégral et au mythe de l'auto-organisation sociale¹⁵. Les travaux de Patrick Le Galès et de Dominique Lorrain sur l'Île-de-France nous montrent qu'y compris en l'absence de dispositifs de gouvernance métropolitaine institutionnalisés couvrant correctement les échelles fonctionnelles, les métropoles sont souvent gouvernées *a minima* par les gestionnaires de réseaux, par les grandes structures techniques gérant des portefeuilles fonciers ou des stocks de logements.

En tout cas, un accord se dessine sur le fait que l'action collective (plus ou moins structurée par les gouvernements locaux ou métropolitains) compte, même s'il est toujours difficile d'en identifier précisément les effets, de lui imputer tel ou tel événement positif. Elle compte sans doute encore davantage dans

numériques de l'espace métropolitain, qui permettent de représenter de plus en plus clairement des phénomènes spatiaux complexes et offrent ainsi davantage de « prise » sur la réalité fluctuante des phénomènes métropolitains. Cf. note de travail d'Alain Renk et Klio Krajewska, « Évolution des images de l'aménagement. De nouvelles représentations pour construire des territoires opérateurs de changement ? »

¹⁵ Dans cette conception du gouvernement, les ingénieries mobilisées *par* ou *pour* l'action publique dans les systèmes métropolitains acquièrent *de facto* un rôle crucial. Grégoire Feyt pose ainsi les jalons d'une analyse de l'intégration dans les cultures-métier du fait métropolitain sous différents angles dans sa note de travail. Cf. Feyt G., « Pour une prospective de la capacitation professionnelle ».

les métropoles françaises qui ont rarement la taille critique leur permettant de compter sur une régénération spontanée de leur tissu économique. Elle compte aussi en Île-de-France ! Même s'il peut compter sur un tissu économique divers et de logiques de destruction créatrice, le Grand Paris a aussi besoin de visions, de stratégies et d'une ingénierie de l'action collective.

Action collective et évasion institutionnelle

L'action collective compte certes, mais le problème c'est qu'elle tend de plus en plus à s'épanouir dans le huis clos. En effet, les politiques territoriales, et *a fortiori* métropolitaines, sont de plus en plus élaborées dans le cadre de dispositifs type *multilevel governance*, partenariaux, négociés, intergouvernementaux, bref en dehors des assemblées qui sont pourtant la garantie de la publicité des débats autour des politiques publiques. La fabrique de nouveaux territoires d'action et de représentation (comme l'intercommunalité) est une solution permettant aux espaces de représentation de se réarticuler avec les espaces de l'action. Toutefois, cette quête du *truly bounded*, de cet ajustement entre échelles, est en partie une quête sans fin. Il y a fort à parier qu'à l'avenir l'essentiel des stratégies et politiques métropolitaines sera élaboré au sein de scènes interterritoriales fonctionnant sur la base de la recherche du consensus plutôt que d'un système majoritaire. Il faut sans doute se résoudre à cette évasion institutionnelle (la translation des lieux de décision des assemblées élues vers les cénacles intergouvernementaux) et compenser ses effets antidémocratiques (difficultés pour le citoyen à décrypter les processus de décision et à imputer la responsabilité des décisions) par des dispositifs permettant aux citoyens d'exercer un type de contrôle complémentaire du vote.

L'évasion institutionnelle se double de processus de professionnalisation et d'oligarchisation de la politique métropolitaine. En l'absence de structuration de véritables espaces publics métropolitains, les politiques métropolitaines sont définies dans des cénacles qui ressemblent de plus en plus aux « régimes urbains » décrits pas les chercheurs états-uniens, structures informelles de décision associant les membres des élites politiques, économiques et technico-administratives

Les systèmes métropolitains intégrés - état des lieux et problématiques

et fonctionnant dans une certaine opacité. On peut même imaginer que cette opacité, l'exclusion des populations dominées hors du jeu politique traditionnel, bref, un certain degré de dé-démocratisation, seront désormais considérés par les élites urbaines composant ces régimes comme des conditions nécessaires à la construction d'une capacité d'action publique métropolitaine visant à produire une « ville compétitive ». Après tout, les édiles participant aujourd'hui à la gouvernance intercommunale des grandes villes françaises n'ont-ils pas déjà fait le calcul que le déficit démocratique qui caractérise le fonctionnement des EPCI est plutôt fonctionnel, qu'il permet de fait de construire une capacité d'action collective ? Ce phénomène d'oligarchisation est à mettre en relation avec les phénomènes de déstructuration des organisations et espaces de mobilisation politique qui, aux temps forts du fordisme, permettaient une implication des populations, y compris les plus fragiles économiquement, dans la vie politique urbaine. La « démocratie de l'abstention » tend à s'installer dans les espaces de relégation des métropoles.

En contrepoint de ce double phénomène d'oligarchisation et de démobilitation, on voit timidement apparaître des formes d'autosaisine et à l'auto-organisation citoyenne dans les domaines de la culture, du patrimoine, du sport et des loisirs mais aussi de l'emploi. On voit aussi se structurer des mouvements sociaux capables de remettre en débat les stratégies de compétitivité et de métropolisation des élites.

Les systèmes de gouvernance métropolitains et leur environnement institutionnel

Deux tendances contradictoires travaillent aujourd'hui les relations politiques et institutionnelles à l'échelle des métropoles. Les grandes agglomérations ont gagné en autonomie fiscale, en capacité d'action et en expertise. Les institutions intercommunales ont aujourd'hui la main sur l'essentiel des politiques urbaines et ont la capacité d'investir des champs d'action sur lesquels la législation ne leur reconnaît pas de légitimité à agir. Derrière les discours sur la décentralisation ou la régionalisation, la vraie révolution intervenue dans l'organisation territoriale de la France depuis plus de vingt ans, c'est bien la montée en puissance d'un pouvoir urbain et métropolitain. Révolution

que le législateur voudrait actuellement conforter au travers du projet de création des métropoles. Cette tendance à l'affirmation des pouvoirs urbains et métropolitains est depuis quelque temps concurrencée par une autre tendance, potentiellement contradictoire : celle du gouvernement à distance des territoires par l'État central. La diffusion des préceptes du *New Public Management* au sein des bureaucraties centrales incite ces dernières à dégager l'État des activités de mise en œuvre des politiques territoriales et à faire le deuil d'une forte présence au niveau déconcentré, notamment au niveau départemental. En compensation, l'État établit des objectifs généraux, lance des appels d'offres, met en concurrence les territoires pour l'attribution de fonds, évalue leurs performances sur la base de batteries d'indicateurs, gratifie les « meilleurs » et espère ainsi gagner en capacité stratégique à guider à distance le comportement des acteurs locaux. Reste à savoir si cette nouvelle tendance (expérimentée notamment dans le domaine de la rénovation urbaine, mais aussi plus récemment du Plan de Relance ou du Grand Emprunt) est appelée à se généraliser ou constitue davantage un signe de retrait de l'État.

Ce qui est sûr, c'est que l'État central est devenu l'une des sources d'incertitude majeures pour les gouvernements métropolitains. L'activité de ce dernier semble en effet être guidée à la fois par des enjeux essentiellement symboliques (d'où l'activisme législatif et l'empressement à afficher son retour dans des domaines jugés rémunérateurs électoralement), par les préceptes du *New Public Management* (d'où le tournant de la compétitivité) et par l'impératif de réduction des dépenses publiques (d'où un « bricolage » constant des ressources des collectivités). Difficile dans ces conditions d'élaborer des stratégies à long terme. Ce qui se dessine clairement toutefois, c'est le choix fait par l'État d'une stratégie de métropolisation consistant à concentrer l'effort d'investissement sur une petite dizaine de métropoles (cf. le Plan Campus, le Grand Emprunt) et de proposer aux autres territoires de s'organiser en réseaux à mailles larges (les fameux « pôles métropolitains ») dont l'efficacité est à démontrer. Cette situation n'est pas sans générer de nombreux conflits entre les collectivités et l'État. Ce dernier est de moins en moins perçu comme pourvoyeur de ressources et d'expertise mais comme acteur gênant les stratégies locales

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

par l'instabilité réglementaire et le non-respect des engagements financiers. La volonté de restaurer le préfet dans son rôle de coordonnateur des services déconcentrés et la réforme de l'administration territoriale de l'État ne sont pas sans susciter des inquiétudes quant au rôle de chacun et à la crédibilité du dispositif. Au final, on a du mal à comprendre si on a affaire à un État central qui a perdu tout rôle dans la gouvernance des métropoles ou à un nouvel État ayant renouvelé ses stratégies d'action et de contrôle.

Technologies de la représentation et de la participation

Les nouvelles formes de la gouvernance métropolitaine, telles qu'elles ont émergé en France notamment, semblent privilégier, on l'a vu les logiques de négociation intergouvernementale. Les années soixante furent caractérisées par l'émergence de projets visant à constituer des « Gargantuas » métropolitains, gouvernements supramunicipaux privant les unités de base, les municipalités, de leurs compétences et de leur souveraineté. Les années quatre-vingt furent plutôt favorables aux solutions *public choice* voyant dans la concurrence entre communes la manière la plus efficace d'inciter ces dernières à améliorer leurs services et prestations. Il semblerait que l'heure soit aujourd'hui à une solution intermédiaire, baptisée « néorégionaliste » par les Anglo-Saxons et qui consiste à mettre en place des formes souples de coopération permettant de prendre en charge collectivement la construction de visions territoriales et la production de certains services tout en respectant la souveraineté des unités de base en donnant à leurs représentants un droit de veto. Ainsi, dans le compromis intercommunal tel qu'il s'est stabilisé en France, ce sont les maires qui ont le dernier mot, ils peuvent user de leur droit de veto au sein du bureau, même si formellement ce sont les conseils communautaires qui votent. Malgré les apparences, le système majoritaire n'a pas encore triomphé, loin de là, au sein des enceintes intercommunales.

Tout cela ne poserait pas de problème si, au final, la première victime des arrangements néorégionalistes n'était pas tout simplement la démocratie. Faut-il pour autant se contenter de pleurer la démocratie municipale et de militer pour son retour ? Ce serait s'illusionner sur ce qu'elle avait de vraiment

démocratique et dilapider les avancées de la construction intercommunale en termes de rationalisation de l'action publique. Faut-il faire des EPCI des Gargantuas plus démocratiques en organisant l'élection directe des conseillers communautaires au suffrage direct et en leur confiant l'essentiel des compétences sur leur territoire ? C'est l'orientation prise par la création du nouveau statut juridique de « métropoles » mais c'est prendre le risque de rigidifier les frontières des organisations métropolitaines et de compromettre les coopérations que la souplesse des périmètres de compétences (certains diront l'enchevêtrement des compétences ou le « mille-feuille ») permet aujourd'hui.

On peut faire un autre pari ! On peut considérer que l'interterritorialité et l'intergouvernementalisme sont – à l'échelle métropolitaine comme à l'échelle européenne ou encore globale – des horizons indépassables de l'action publique moderne. Dès lors, peut-être vaut-il mieux chercher à adapter les dispositifs de contrôle démocratique à cette nouvelle donne que de chercher à les reterritorialiser. La démocratie municipale telle qu'elle existe aujourd'hui est une « démocratie du sommeil » qui attribue un monopole d'expression politique à ceux qui résident dans la commune et excluent ceux qui y travaillent ou la pratiquent d'une manière ou d'une autre (par la consommation, la culture ou tout simplement par la flânerie). Comment faire participer les métropolitains mobiles ? Et à quelle échelle ? Pour l'heure, les solutions offertes par la démocratie consultative ou participative semblent montrer leurs limites. Elles tendent à mobiliser des citoyens déjà inclus dans les mécanismes démocratiques. Elles légitiment les mobilisations – NIMBY et PIMBY¹⁶ – des groupes sociaux les mieux armés par ailleurs pour faire entendre leurs intérêts.

La démocratie consultative et participative est sans doute porteuse de solutions à la crise (ou l'absence) de démocratie métropolitaine mais pour cela, il faudrait désormais que le débat ne porte plus sur son opportunité ou sa légitimité et davantage sur les technologies qui lui permettraient de déployer tout son potentiel. Le fait que la démocratie de

¹⁶ Not In My Back Yard et Please In My Back Yard.

Les systèmes métropolitains intégrés - état des lieux et problématiques

délégation ne suffise plus à forger le lien entre les citoyens et les institutions politiques ne devrait plus faire débat. Il faut maintenant se pencher sur les dispositifs matériels concrets (panels, tirage au sort, promenades, cartes vivantes, etc.) les plus à même de mobiliser ceux qui sont exclus de la démocratie représentative. Par ailleurs, il faut se garder d'enterrer trop vite cette démocratie représentative. Dans des métropoles où le temps manque et où la division du travail ne donne pas des signes de ralentissement, elle constitue encore un mode essentiel de participation à la construction d'un bien commun. Encore faut-il la renouveler, réfléchir aux formes d'implantations des organisations de la démocratie de la délégation – partis, syndicats – dans les lieux les plus touchés par la démocratie de l'abstention.

Toutefois, une organisation citoyenne plus structurée semble en mesure de voir le jour à l'échelle métropolitaine : le groupe a ainsi noté l'émergence récente d'un phénomène d'autosaisine citoyenne dans les domaines culturel, patrimonial, sportif, mais aussi des tendances à l'auto-organisation (forums de l'emploi, etc.). Enfin, on voit timidement se structurer des mouvements sociaux urbains capables de questionner les stratégies métropolitaines des élites. L'avenir dira si cette envie manifestée de concertation dans les processus de production des politiques métropolitaines débouchera sur la volonté d'une véritable coconstruction de l'action publique métropolitaine.

Environnements métropolitains : morphologies urbaines, pratiques et impact écologique

Les métropoles seront-elles les cimetières de l'environnement ou, à l'inverse, offriront-elles les solutions à la crise écologique ? Leur empreinte spatiale est-elle appelée à nuire toujours davantage aux écosystèmes et à la biodiversité ou peut-elle devenir compatible avec leur préservation ? Dans un troisième chantier problématique, le groupe de travail a voulu aborder d'une part les questions relatives à la fois aux morphologies spatiales des métropoles françaises et à l'impact de ces morphologies sur les environnements et, d'autre part, les innovations en termes de pratiques et de nouvelles technologies qui pourraient, à terme, moduler cet impact.

Échelles, morphologies, flux métropolitains

Les dynamiques métropolitaines bouleversent à la fois les fonctionnements classiques de la ville (le rôle des centralités, le caractère massif des flux, le primat des échanges centre-périphérie, etc.) et notre capacité à saisir et représenter l'urbain et ses dynamiques. La lecture d'une phrase d'une contribution d'un des membres du groupe nous semble résumer bon nombre des enjeux de représentation et d'organisation soulevés par les métropoles : « L'une des questions géographiques majeures des dernières années renvoie au décalage qui semble de plus en plus avéré entre dynamiques des flux et capacités des formes »¹⁷. Les logiques métropolitaines sont compliquées à saisir et conceptualiser ; les outils de représentation classiques (la carte, l'axonométrie, etc.) ne parviennent que médiocrement à en rendre compte comme on l'a vu plus haut. Pour Lussault, on a affaire à une « crise figurative » qui se double d'une crise des doctrines de l'action sur l'urbain : « On n'y voit goutte, les schémas d'imagerie classique sont impuissants à imposer un ordre de lecture possible aux désordres des phénomènes ». Bref, si la ville industrielle puis fordiste présentait une certaine stabilité et une certaine simplicité en termes de structure sociale et de flux et se prêtait relativement bien à un urbanisme procédant par l'élaboration de plans dessinés encadrant son développement sur vingt ou trente ans, la ville hétérogène, multiculturelle, étalée et éclatée emblématique des temps postfordistes présente une structure sociale, des rythmes et des flux socio-économiques qui se prêtent mal à l'approche trop graphique, trop peu dynamique, trop peu évolutive et trop peu pragmatique qui caractérise l'urbanisme de plan. Plus grave peut-être, les outils de politiques publiques (la planification, les politiques de transports publics, les politiques du logement, etc.) restent largement marqués par les schémas de ville classique et fordiste (la ville des continuités spatiales, la ville des grands flux structurants) et la croyance en la possibilité pour la puissance publique de contrôler l'ensemble des phénomènes qui font la ville. Essayons toutefois de mettre un peu d'ordre et de nous donner des outils d'intelligibilité des morphologies métropolitaines.

¹⁷ Cf. note de travail de Laurent Devisme, « Entre "système métropolitain intégré" et condition urbaine ».

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

Morphologies et centralités métropolitaines

La métropolisation a d'abord un impact sur le rôle joué par les centralités dans les armatures métropolitaines. La question de la centralité a longtemps été une obsession des politiques d'aménagement et elle le demeure en grande partie avec le discours de la ville compacte, le retour de la figure du quartier d'affaires et de l'équipement structurant. Cette centralité, contre toute évidence, se conjugue la plupart du temps au singulier. Au total, on peine à sortir de schémas duaux opposant un centre dominant et des périphéries dépendantes. Les travaux sur les *edge cities*¹⁸ aux États-Unis et la ville émergente en France ont pourtant tenté de s'attaquer à ces œillères cognitives. La centralité – et l'« urbanité » plus ou moins fantasmée à laquelle on l'associe – doit-elle toujours rester une valeur cardinale des politiques publiques urbaines ? Sans doute les centres peuvent-ils et doivent-ils garder en Europe leur fonction symbolique et identitaire pour l'ensemble des métropolitains et pas uniquement pour leurs résidents. Et pour cela, il faut veiller à ne pas trop les muséifier, les sanctuariser. Bref, sans doute le schéma radioconcentrique n'est-il pas totalement obsolète et a-t-on besoin d'investissements spécifiques dans les centres métropolitains.

Mais faut-il pour autant que les périphéries, le périurbain demeurent les « délaissés », les « angles morts » de la planification et des politiques urbaines ? Il faut à l'inverse, comme l'a suggéré Thierry Oblet¹⁹, constituer le périurbain en champ de politiques publiques sans nier les aménités qu'il offre à ceux qui le pratiquent. Ce changement de regard est d'autant plus impérieux que le phénomène de départ des ménages du cœur de l'agglomération vers les villes secondaires et les espaces périurbains reste une tendance lourde explicable par la combinaison de plusieurs facteurs, comme l'attachement à la propriété individuelle, la prégnance de la ruralité dans la culture française, ou encore l'absence de réelle volonté de bloquer l'ouverture à l'urbanisation par les communes.

Le regard des aménageurs sur les périphéries a semble-t-il évolué ces dernières années. L'« urbanité » n'est plus considérée comme l'apanage des seuls espaces hypercentraux. Progressivement, l'idée d'une centralité au pluriel, de centres de différentes natures offrant une diversité de fonctions d'ambiances et de possibilités d'identification s'installe. Le périurbain ne fait plus systématiquement figure d'aberration urbanistique. L'idée se fait même jour que la ville étalée pourrait peut-être s'avérer *in fine* aussi durable que la ville dense : le rapprochement des zones de résidence et d'emploi et de loisirs permet d'éviter l'engorgement du centre, et donc de soulager le système de transports. Par ailleurs, il est plus aisé d'y construire de l'habitat écologique. Certains participants constatent ainsi un phénomène récent de déconcentration des bureaux et des entreprises dans le périurbain, qui ne semble pas forcément contradictoire avec le développement durable si elle permet effectivement de rapprocher les entreprises de leur main-d'œuvre.

Mobilités et changements d'échelle

L'hypermobilité semble être devenue la norme dans nos sociétés contemporaines et *a fortiori* dans les espaces métropolitains. Les déplacements domicile-travail se sont allongés et s'organisent de moins en moins en flux massifs entre un nombre limité de lieux de résidence et d'espaces de travail. Au-delà, les déplacements liés aux loisirs ont explosé et, pour certains groupes sociaux, sont devenus plus importants et ont un impact environnemental plus important que les trajets domicile-travail. Par ailleurs, d'un point de vue social, l'augmentation régulière des prix de l'énergie couplée aux tensions du marché immobilier conduisent au risque du développement d'une « assignation à résidence », une immobilité contrainte (avec ses conséquences en termes notamment d'accès à l'emploi) chez les métropolitains dépendants de l'automobile, notamment dans le périurbain²⁰. Cette explosion des mobilités pèse fortement sur les infrastructures de transports soumises à une pression sans cesse croissante et conduit à une détérioration des conditions de déplacement des métropolitains.

¹⁸ Garreau J., *Edge City: Life on the New Frontier*, Toronto, Anchor Books, 1992.

¹⁹ Audition devant le groupe de travail, art. cit.

²⁰ Cf. note de travail d'Hélène Reigner, « Systèmes métropolitains intégrés, développement territorial et gouvernance des politiques de mobilité, de transports et de déplacements urbains ».

Les systèmes métropolitains intégrés - état des lieux et problématiques

Une des questions cruciales pour l'avenir est donc celle de la poursuite de cette tendance à l'hypermobilité. Est-elle viable ? L'accélération des temps sociaux et des rythmes de vie dont témoigne l'hypermobilité ne risque-t-elle pas, au final, de nuire à ce qui rend les villes vivables et productives : les rencontres et l'enrichissement qui en découlent pour les individus et pour les sociétés urbaines. Sans verser dans le malthusianisme, ne faut-il pas commencer à réfléchir à des politiques permettant non seulement un aménagement (cf. les bureaux du temps) mais une décélération des temps sociaux ? Si des mouvements comme *CittàSlow* ne concernent pour l'heure que des petites villes (Bra en Italie, Segonzac en France), les métropoles auront sans doute à s'inspirer des solutions qu'ils offrent.

Force est de constater que les politiques de déplacements ont pendant longtemps pêché, et pêchent en partie encore, par une sorte de fétichisme de l'équipement : fascination pour le métro dans les années soixante et soixante-dix ; fétichisme du tramway-urbaniste depuis. La réalisation d'un équipement de Transport collectif en site propre (TCSP) fait encore trop souvent figure de solution miracle aux problèmes de mobilité. Aujourd'hui, ce sont sans aucun doute les systèmes de vélos en libre-service qui nourrissent cette pente fétichiste. La réflexion sur l'articulation entre politiques de transport d'une part, et politiques de l'habitat, implantation des services et urbanisme commercial d'autre part, a encore un impact limité sur les modes d'urbanisation. De manière générale, les politiques de déplacements sont encore insuffisamment conçues à partir des usages : « Que peut-on faire à cinq minutes à pied, à dix minutes à vélo, à vingt minutes en transport en commun, à trente minutes en voiture ? »²¹

Les exemples des villes qui ont obtenu les meilleurs résultats en termes de report modal et de réduction de l'usage de l'automobile montrent que les leviers les plus efficaces sont ceux qui jouent sur les comportements individuels, soit en organisant la congestion automobile, soit en taxant son usage. La question

est donc de savoir si les édiles français auront ce courage. Un autre enjeu est celui de la mesure du caractère potentiellement ségrégatif de ces politiques qui risquent de faire des centres des lieux encore plus exclusifs si elles ne sont pas associées à des politiques de logements sociaux et de maîtrise de la rente foncière. Ces politiques ont aussi la caractéristique de reléguer au second plan la question de la fluidité du trafic automobile au profit d'une attention à la sécurisation des usages. Nos ingénieurs sauront-ils franchir ce pas ?

L'habiter métropolitain

Les qualités du logement restent le facteur principal dans la stratégie de localisation des ménages. Si des considérations telles que l'accessibilité et la proximité des services émergent dans ces choix de localisation, malgré tout, pour un logement de qualité (entendre relativement grand, individuel et donnant accès à un jardin privatif), les métropolitains restent prêts à accepter un rallongement des distances domicile/travail (ce qui rapproche ici les métropolitains français de leurs homologues nord-américains). On peut donc s'attendre à ce que le processus de périurbanisation et de réinvestissement des petites villes situées dans le giron des grandes métropoles se poursuive dans les années qui viennent. Que faire ? Le contraindre par un contrôle plus efficace des ouvertures de terrain à l'urbanisation ? L'encadrer en favorisant la densification des villes, villages et bourgs secondaires, en développant les formules d'habitat individuel dense, en aménageant ceintures vertes et corridors écologiques ? Telle est la question à laquelle les politiques d'urbanisme et d'habitat, mais aussi les promoteurs immobiliers, devront répondre. Encore une fois, ces réponses seront sans doute d'autant plus ajustées que les discours ethnocentristes sur le périurbain, stigmatisant les styles de vie qu'ils génèrent et le faible gradient d'urbanité qu'il incarne se seront atténués.

Aux côtés de ces tendances centrifuges, on observe également des dynamiques centripètes. Les centralités principales et secondaires connaissent un second souffle du fait des processus de gentrification mais aussi de la relocalisation des anciens dans des espaces leur offrant une grande diversité de services dans un rayon de mobilité raisonnable.

²¹ Cf. note de travail de Julien Vert et Stéphanie Dupuy-Lyon, « Métropole et enjeux de développement durable ».

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

Ces centralités, convoitées, voient se développer les conflits d'usage autour des espaces publics (parcs, places, etc.), de la voirie et de la vie nocturne. La question est de savoir si ces contradictions se résoudront par l'éviction de certains groupes des espaces centraux ou bien si des modes de gestion de ces espaces pourront être inventés afin de réguler – sinon régler – ces contradictions. En tout cas, célébrer ces « retours aux centres » comme signe de la vigueur nouvelle de l'urbanité ne sert à rien si on n'admet que ces retours sont vecteurs de conflits et de contradictions. Le groupe a bien noté un regain des formes d'investissement des métropolitains des zones centrales dans la vie des quartiers (fête des voisins, AMAP, sociabilité des parents d'élèves, etc.) ou encore le regain des projets d'habitat communautaire. Mais il ne faut pas oublier que ce retour à la vie de quartier se fait souvent au prix (et au terme) d'une homogénéisation sociale de ces quartiers.

Écologie métropolitaine

Enfin, le groupe de travail sur les systèmes métropolitains a été le cadre de vifs débats sur la question du développement durable. Contrairement aux visions caricaturales du débat sur l'urgence écologique, les discussions n'ont pas opposé des promoteurs de l'urgence climatique ou écologique, d'une part, aux « climato-sceptiques », d'autre part. Le constat de crise écologique a fait consensus au sein du groupe et la légitimité des questions relatives à l'environnement dans les métropoles n'a pas été discutée.

Au-delà, c'est dans la société française dans son ensemble que les enjeux environnementaux sont devenus incontournables. Il n'y a pas consensus sur les voies de sortie de la crise écologique – les uns mettent l'accent sur la modernisation écologique et l'émergence probable et souhaitable d'un capitalisme vert, les autres voient dans la police des comportements individuels le seul moyen de surmonter la crise, d'autres encore voient dans cette dernière une opportunité de remettre en cause le capitalisme et modes de vie qu'il impose – mais on peut considérer que les « consciences » et les représentations du monde ont connu un processus d'« environnementalisation » qui ne peut pas ne pas avoir d'effets sur les pratiques. Pour nos contemporains, il est clair que le monde

et ses ressources sont « finis ». Ces progrès de la sensibilité aux questions environnementales impactent d'ores et déjà fortement les politiques métropolitaines. Ainsi, les conflits d'usage autour des installations polluantes se multiplient. Les dispositifs de protection et de gestion durable des espaces verts métropolitains – espaces agricoles périurbains, jardins, etc. – se généralisent. On découvre aussi que les espaces métropolitains peuvent être – parfois même davantage que les espaces ruraux – des conservatoires de la biodiversité (cas des jardins urbains abritant une grande variété d'essences d'arbres).

Ce qui fait moins consensus ce sont les progrès intellectuels et politiques que permet la notion de développement durable. Pour certains, ce qui pose problème c'est que la notion de développement durable semble avoir autorisé une réduction des enjeux sociopolitiques aux enjeux environnementaux, et des enjeux environnementaux aux enjeux climatiques, et finalement une réduction de la gamme des « solutions » à la question des pratiques individuelles. L'écologie politique permettait de conflictualiser l'enjeu environnemental, d'amener de la mésentente propre à mettre au jour la structure des intérêts qui participent à la destruction de l'environnement. Le développement durable fait de nous tous les responsables au même niveau de la tragédie écologique. Omettre de recycler sa brique de lait aurait ainsi le même impact que la poursuite du programme électronucléaire. Le développement durable a peut-être permis la sortie des questionnements environnementaux de leur ghetto écologiste – et donc l'environnementalisation des consciences mentionnée plus haut – mais il n'est absolument pas sûr que ce soit pour le meilleur, puisqu'aujourd'hui, à peu près n'importe qui peut se prévaloir d'être un ami de la Terre²². D'une certaine manière la déconflictualisation de la question écologiste, permise par l'invention sémantique du développement durable a ouvert la voie au *green washing*. Cette logique de dépolitisation va de pair avec une technicisation des enjeux environnementaux. De

²² Swyngedouw E., « Les contradictions de la ville postpolitique. À la recherche d'une politique démocratique de production environnementale », dans Béal V., Gauthier M., Pinson G. (dir.), *Le Développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Saint-Étienne, Presses de l'université de Saint-Étienne, 2010.

Les systèmes métropolitains intégrés - état des lieux et problématiques

fait, le caractère de plus en plus technicisé, « ingénieur » du traitement des problèmes environnementaux a conduit à une forme de dépolitisation des enjeux écologiques. On a trop investi sur le chiffre, les indicateurs, jusqu'à parfois les fétichiser. Il faut sans doute réintroduire de la mésentente tout en veillant à maintenir une capacité d'action collective.

Métabolisme métropolitain et flux de matières

Comme l'indique l'un des membres du groupe de travail, les villes contribuent aujourd'hui massivement au réchauffement climatique (70 % des émissions globales de carbone)²³. Les villes englobent par ailleurs des flux de matières impressionnants. « L'étude du "métabolisme urbain" de la région parisienne²⁴ montre des entrées de matière de 8,8 à 12,3 tonnes par habitant et par an, et une consommation nette comprise entre 5,0 et 7,1 t/hab./an. Environ la moitié des flux de matières entrants est ainsi rendue à la nature, essentiellement sous forme d'émissions atmosphériques (71 % des rejets totaux pour l'Île-de-France), le recyclage jouant aujourd'hui un rôle tout à fait mineur (moins d'une tonne par habitant, soit 6 % de la matière entrante). De nombreux problèmes environnementaux peuvent être attribués à cette circulation abondante et linéaire : artificialisation des sols, congestion et pollution de l'air liées aux transports, bruit, pollution des eaux superficielles, émissions de gaz à effet de serre (GES), risques liés à la présence d'activités industrielles dans le tissu urbain, importante production de déchets »²⁵. Par ailleurs, on constate une tendance lourde consistant à aller chercher de plus en plus loin les matériaux qui participent à la construction de la ville. La maîtrise des flux de matières (fluides, aliments, matériaux, etc.) qui participent à la construction et surtout au fonctionnement des espaces urbains, est sans doute plus compliquée dans les zones centrales des métropoles. On touche là une des limites des discours faisant de la métropolisation et de la densification les remèdes miracles à la crise écologique.

²³ Cf. note de travail de Julien Vert, « Métropole et enjeux environnementaux ».

²⁴ Barles S., « Le métabolisme parisien aujourd'hui », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 103, 2007, p. 65-72.

²⁵ Cf. note de travail de Julien Vert, « Métropole et enjeux environnementaux ».

Un premier levier pour réduire l'empreinte écologique des espaces métropolitains serait donc l'optimisation de ces flux de matières, soit en réduisant les intrants (efficacité énergétique des bâtiments, véhicules propres, report modal) soit en les rendant plus circulaires (amélioration des systèmes de recyclage, cogénération, etc.). Le timide développement des réseaux de distribution d'électricité « intelligents » (les *smart grids*, qui visent à optimiser la production et la distribution d'électricité), ainsi que des systèmes de *refueling* durable (stations-service et petites centrales durables) va dans ce sens. De même, la timide tendance récente à faire du microcompostage local pour alimenter en matériaux de construction les chantiers de construction participent à rendre davantage circulaires les flux de matières. Reste toutefois à savoir si la forme métropolitaine impacte ou pas sur les flux de matières. Quelles sont les morphologies urbaines qui favorisent la réduction des intrants et la circularité des flux ? La ville compacte qui fait aujourd'hui l'objet d'un consensus parmi les professionnels de l'urbain est-elle compatible avec une meilleure gestion des flux de matières ?

Forme urbaine et empreinte écologique

La métropolisation se traduit aussi par une consommation toujours plus grande d'espaces. Cette consommation non contrôlée induit une pression croissante sur les terres agricoles, conduit à l'artificialisation et à l'imperméabilisation des sols et menace la biodiversité. La périurbanisation, figure centrale de la métropolisation, a été permise par une énergie fossile abondante et peu chère, des coûts externes – environnementaux et climatiques – qui n'étaient pas supportés par les agents et l'absence de réelles politiques (foncières, fiscales, environnementales) visant à freiner ce phénomène. Par ailleurs, les espaces verts que génère la périurbanisation, s'ils offrent une forme d'accès à la nature, posent aussi de sérieux problèmes environnementaux. Si, encore une fois, il ne sert pas à grand-chose de diaboliser le périurbain, de toute façon, la raréfaction des énergies fossiles et l'internalisation des coûts environnementaux des transports se feront sentir avant tout sur ces espaces périurbains et risquent, à terme, d'en limiter l'attractivité. Il convient donc d'anticiper.

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

Une première solution est sans doute à chercher du côté de l'émergence d'une « seconde génération » de formes périurbaines, liée à la densification des communes, à l'induration des modes de vie et aux nouvelles relations interpériurbain (avec une forme d'autonomisation des périphéries urbaines). Au-delà cependant, force est de constater que la densification des villes, la constitution de pôles urbains, et la meilleure articulation des politiques d'urbanisme et des politiques de transports sont présentées comme la principale solution. En effet, « l'étalement urbain, et en particulier le développement de la banlieue pavillonnaire, créé un tissu urbain creux et peu dense, fortement consommateur d'espace, nécessitant des réseaux très étendus, et générant des lieux de vie isolés, éloignés des équipements et des commerces. Il n'y a alors peu ou pas de transport en commun possible, ce qui rend l'usage de la voiture individuelle indispensable. L'étalement urbain pose donc des problèmes environnementaux sévères, et place les individus dans une situation de dépendance économique forte au transport automobile et au prix de l'énergie. La durabilité de cette forme urbaine semble donc problématique »²⁶. Pour l'heure, ce n'est pourtant pas l'orientation que prennent les politiques d'aménagement effectivement mises en œuvre. Faut-il blâmer l'organisation institutionnelle, l'absence de politiques foncières, le retard pris en matière d'infrastructures ? Faut-il y voir l'aveuglement collectif face à un phénomène d'hypermobilité que beaucoup considèrent comme inexorable ? De manière générale les politiques visant le transfert modal (TCSP, péage urbain) sont conduites sur des échelles restreintes, reportant souvent les nuisances plus loin.

Toutefois, certains membres du groupe ont voulu insister sur le coût social induit par les politiques de retour aux centres et de densification. En particulier, les politiques de déplacements urbains qui visent à limiter fortement l'usage de la voiture pour de louables motifs de réduction des GES, peuvent pénaliser certaines populations précaires contraintes d'occuper deux à trois emplois, spatialement éclatés, dans la même journée. De même, les éco-quartiers qui font figure aujourd'hui de

« bonne pratique » urbaine permettant de concilier développement urbain et respect de l'environnement semblent, encore avant tout réservés aux classes moyennes et supérieures et peuvent même préfigurer une nouvelle forme de gentrification : « l'éco-gentrification ». Les politiques publiques doivent aussi prendre en compte ces situations. C'est encore une preuve que lorsque l'on essaie d'adopter un regard transsectoriel et interscalaire sur les politiques territoriales, on se rend compte que les jeux gagnant-gagnant ne sont pas la règle, que les avancées vertueuses permises par l'intelligence technique dans un secteur produisent des effets pervers dans un autre. Seule la mise en dispute politique, la mise à plat des intérêts divergents des différents groupes sociaux peuvent faire prospérer ces situations où les enjeux, les objectifs et les intérêts ne s'accordent pas spontanément.

Alimentation des villes

Pour le grand historien Arnold Toynbee, la ville se définissait avant tout comme une communauté humaine dont la caractéristique était de ne pas produire sa propre pitance à l'intérieur de son territoire, de ses murs. Étrangement, aujourd'hui, les villes commencent à s'intéresser à l'agriculture et deviennent même des espaces de redéploiement des activités agricoles. Les gouvernements urbains commencent à développer un intérêt et des compétences en matière d'agriculture périurbaine. La préservation de l'agriculture périurbaine apparaît à la fois comme un outil de légitimation des dispositifs de lutte contre l'étalement urbain et de densification, comme un moyen local de lutte contre le réchauffement climatique par la préférence accordée aux circuits courts, comme un moyen d'assurer l'approvisionnement alimentaire des villes dans un contexte global de réduction des terres destinées à la production d'aliments, et enfin comme un moyen de verdier la ville.

Il s'agit d'imaginer comment cette tendance pourrait être pérennisée et étendue. D'examiner aussi les contradictions qu'elle peut engendrer (conflits d'usage, renchérissement du foncier, pollution des sols par la proximité de la ville). De ce point de vue, les membres du groupe ont relevé que l'agriculture périurbaine et les systèmes de distribution alimentaire en circuits courts semblent appelés à se développer, même s'ils restent toutefois

²⁶ Cf. note de travail de Julien Vert et Stéphanie Dupuy-Lyon, art. cit.

Les systèmes métropolitains intégrés - état des lieux et problématiques

encore tributaires du marché foncier. On note par ailleurs le réinvestissement d'espaces périphériques en zones maraîchères, mais aussi le réinvestissement d'espaces métropolitains « interstitiels » pour la création de potagers, de vergers, etc.

Toutefois, il faut bien se garder de céder à l'utopie de l'auto-suffisance alimentaire des villes. Les circuits courts ne sont pas la réponse idéale pour la totalité des besoins alimentaires. « Les tomates produites dans la région de Londres ont un « coût carbone » bien plus élevé que celles produites en Espagne et transportées jusqu'à Londres »²⁷. L'idée

de constituer autour des villes des gammes complètes de production, au mépris des qualités spécifiques des sols – renoncer par exemple à la spécialisation céréalière de l'Île-de-France – est une fausse bonne idée. En revanche, il faut garder à l'idée que la préservation des espaces agricoles périurbains a d'autres fonctions et intérêts que strictement alimentaires. Ces espaces permettent, dans certaines conditions, une gestion durable des effluents urbains (eaux usées, déchets, etc.). Les activités agricoles ont par ailleurs une fonction paysagère à même de satisfaire le fameux « besoin de campagne » des métropolitains. Même si, là aussi, il ne faut pas bercer d'illusions : agriculteurs et urbains n'ont pas les mêmes intérêts par rapport à la « nature » et les conflits d'usages peuvent vite surgir. Si le bonheur est dans le pré, le pré peut aussi devenir un champ de bataille.

²⁷ Vidal R., Fleury A., « L'auto-suffisance agricole des villes, une vaine utopie ? », 4 juin, site internet *La vie des idées.fr*, 2010.

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

Bibliographie

- Amable B., *Les Cinq Capitalismes. Diversité des systèmes économiques et sociaux dans la mondialisation*, Paris, Le Seuil, 2005.
- Amin A. (dir.), *Post-Fordism. A Reader*, Oxford, Blackwell, 1994.
- Bagnasco A., *Fatti sociali formati nello spazio. Cinque lezioni di sociologia urbana e regionale*, Milan, Franco Angeli, 1994.
- Baraize F. et Négrier E., *L'Invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, 2001.
- Barles S., « Le métabolisme parisien aujourd'hui », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 103, 2007, p. 65-72.
- Bassand M., Kaufman V. et Joye D. (dir.), *Enjeux de la sociologie urbaine*, Lausanne, PPUR, 2007, p. 15-31.
- Béal V., Gauthier M., Pinson G. (dir.), *Le Développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Presses de l'université de Saint-Étienne, 2010.
- Braconnier C. et Dormagen J., *La Démocratie de l'abstention : aux origines de la démobilisation électorale en milieu populaire*, Paris, Gallimard, 2007.
- Brenner N., *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press, 2004.
- Bué N., Desage F. et Matejko L., « La "métropole" n'est-elle qu'un mot ? Retour critique sur un "lieu commun" », 2004.
- Castel R., *Les Métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard, 1995.
- Castel R. (et al.), *Les Mutations de la société française. Les grandes questions économiques et sociales II*, La Découverte, 2007, p. 56-76.
- Castells M., *Le Pouvoir de l'identité. L'ère de l'information II*, Paris, Fayard, 1999.
- Chalas Y., *Villes contemporaines*, Paris, Cercle d'art, 2001, 208 p.
- Chalas Y. et Dubois-Taine G., *La Ville émergente*, La Tour-d'Aigues, L'Aube, 1997.
- Charmes É., « Carte scolaire et "clubbisation" des petites communes périurbaines », *Sociétés contemporaines*, 3, 2007, p. 67-94.
- Chauvel L., *Le Destin des générations : structure sociale et cohortes en France au xx^e siècle*, Paris, PUF, 1998.
- Davezies L., *La République et ses territoires : la circulation invisible des richesses*, Paris, Le Seuil, 2008.
- Dolez B. et Paris D. (dir.), *Métropoles en construction*, Paris, L'Harmattan, p. 71-93.
- Donzelot J., *Quand la ville se défait : quelle politique face à la crise des banlieues ?*, Paris, Le Seuil, 2008.
- Epstein R., « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, 319, 2005, 96-111.
- Estèbe P., *Gouverner la ville mobile : Intercommunalité et démocratie locale*, Paris, PUF, 2008.
- Fack G., « L'évolution des inégalités entre ménages face aux dépenses de logement (1988-2006) », *Informations sociales*, 5, 155, 2009, p. 70-79.
- Florida R., *The Rise of the Creative Class. And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*, New York, Basic Books, 2002.
- Garreau J., *Edge City: Life on the New Frontier*, Toronto, Anchor Books, 1992.
- Hall P.A. et Soskice D.W. éd., *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- Lahire B., *La Culture des individus. Dissonances culturelles et distinction de soi*, Paris, La Découverte, 2004.
- Lapeyronnie D. et Courtois L., *Ghetto urbain : ségrégation, violence, pauvreté en France aujourd'hui*, Paris, Laffont, 2008.
- Lash S. et Urry J., *The End of Organized Capitalism*, Madison, Wis, University of Wisconsin Press, 1987.
- Lefèvre C., *Gouverner les métropoles*, Paris, LGDJ, 2009.
- Le Galès P. et Lorrain D., « Gouverner les très grandes métropoles ? », *Revue française d'administration publique*, 3/2003, n° 107, p. 305-317.
- Lévy J., « La ville, concept géographique, objet politique », *Le Débat*, 1996, n° 92, p. 115.
- Lévy J., *L'Espace légitime : sur la dimension géographique de la fonction politique*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1994.
- Lipietz A., *La Société en sablier*, Paris, La Découverte, 1998.
- Lussault M., *L'Homme spatial : la construction sociale de l'espace humain*, Paris, Le Seuil, 2007.
- Maurin E., *Le Ghetto français : enquête sur le séparatisme social*, Paris, Le Seuil, 2004.
- Oberti M., *L'École dans la ville. Ségrégation, mixité, carte scolaire*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2007.
- Oblat T., *Ghettoisation, métropolisation, périurbanisation. Les nouvelles problématiques du gouvernement des espaces métropolitains français*, audition devant le groupe de travail « Systèmes métropolitains », DATAR – Territoires 2040, 5 mars, 2010.

Les systèmes métropolitains intégrés - état des lieux et problématiques

- Paquot Th., Lussault M. et Body-Gendrot S. (dir.), *La Ville et l'Urbain. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 2000, p. 396.
- Pinson G., « Des métropoles ingouvernables aux métropoles oligarchiques », *Territoires 2040*, n° 1, Datar, la Documentation française, 2010.
- Piore M. et Sabel C., *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, New York, Basic Books, 1984.
- Préteceille E., « La ségrégation sociale a-t-elle augmenté ? La métropole parisienne entre polarisation et mixité », *Sociétés contemporaines*, 2, 2006, p. 69-93.
- Quastel N., « Political Ecologies of Gentrification », *Urban Geography*, 30, 7, 2009, p. 694-725.
- Quermonne J.-L. (dir.), *De la V^e République à l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, p. 329-365.
- Rancière J., *La Méésentente*, Paris, Galilée, 1995.
- Rifkin J., *L'Âge de l'accès : la nouvelle culture du capitalisme*, Paris, La Découverte, 2005.
- Rosa H., *Accélération : une critique sociale du temps*, Paris, La Découverte, 2010.
- Rousseau M., « Re-imagining the city centre for the middle classes. Regeneration, gentrification and symbolic policies in "loser cities" », *International Journal of Urban and Regional Research*, 33, 3, 2009, p. 770-788.
- Sassen S., *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton, Princeton University Press, 1991.
- Semi G., « "Chez Saïd" à Turin, un exotisme de proximité », *Ethnologie française*, 35, 1, 2005, p. 27-36.
- Stone C., *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas, 1989.
- Vanier M., *Le Pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité*, Paris, Économica/Anthropos, 2008.
- Van Zanten A., *L'École de la périphérie. Scolarité et ségrégation en banlieue*, Paris, PUF, 2001
- Veltz, P., *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris, PUF, 1996.
- Viard J., « La ville nuage. L'urbanité du XXI^e siècle », *Futuribles*, 354, 73-86, 2009.
- Vidal R. et Fleury A., « L'autosuffisance agricole des villes, une vaine utopie ? », *La vie des idées.fr*, 2010.
- Wacquant L., « Pour en finir avec le mythe des "cités-ghettos" », *Les Annales de la recherche urbaine*, 52, 21-30, 1992.
- Zukin S., 1982. *Loft Living: culture and capital in urban change*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Zukin S., *The cultures of cities*, Wiley-Blackwell, 1995.



© Isabelle Rimbert, 2011

« Préfigurer le territoire de la France dans une trentaine d'années, c'est comprendre que nous sommes entrés dans l'ère des territorialités mobiles, des sociétés nomades et des sociétés en réseaux, une ère qui permettrait de dépasser l'opposition binaire entre territoires et mobilités. La mobilité est une composante essentielle de l'organisation des espaces par les sociétés. Elle est incontestablement à la base des sociétés modernes. »



Les portes d'entrée de la France et les systèmes territoriaux des flux - état des lieux et problématiques

Nadine Cattan

Géographe, directrice de recherche,
directrice de l'UMR 8504
Géographie-cités

Jean-Baptiste Frétiqny

Géographe, doctorant à l'UMR 8504
Géographie-cités

L'accroissement exceptionnel de la mobilité et de l'échange, à toutes les échelles, est un grand facteur de changement qui a infléchi durablement les organisations territoriales des cinquante dernières années. Deux chiffres caractérisent ces évolutions spectaculaires : le tonnage transporté par voie maritime a été multiplié par dix depuis les années soixante et, du côté de l'aérien, le nombre de passagers a doublé tous les dix ans. L'avion transporte plus de 600 millions de personnes par an. Le tourisme joue un rôle majeur dans ces dynamiques aériennes et la France se positionne au premier rang mondial, accueillant près de 80 millions de touristes par an. Deuxième aéroport européen, Roissy-Charles-de-Gaulle, porte d'entrée principale de la France voit transiter chaque année 55 millions de passagers internationaux.

De nombreux travaux prévoient, sur le moyen terme, le maintien, dans une certaine continuité, de ces dynamiques. Les hypothèses sous-jacentes reposent sur une grande combinaison de facteurs socio-économiques comme la croissance de la population mondiale, l'urbanisation mondialisée et la hausse des revenus (OCDE/FIT 2010) ainsi que l'attachement aux modes de vie et de consommation dominants. Cette perspective de croissance de la circulation fait également une large place aux processus d'innovation technologique. Dans ce scénario, les débats se focalisent sur les rythmes de la croissance, rapide, modérée ou par palier par exemple. À l'inverse, d'autres expertises soulignent l'incertitude des évolutions à venir, au regard en particulier des enjeux énergétiques et environnementaux. Dans ce scénario, les prévisions mettent notamment l'accent sur une réduction drastique des mobilités et de l'échange. La principale question débattue est celle des possibles bifurcations qui pourraient résulter soit de l'épuisement des énergies fossiles soit de leur renouvellement. Se distanciant de ce débat binaire sur l'intensité des flux, d'autres insistent davantage sur un changement qualitatif et de forme de ces mobilités et échanges associant notamment, de manière plus systématique, aux déplacements physiques toutes les fonctionnalités des technologies de l'information et de la communication. Dans ce contexte, comprendre comment la mobilité et l'échange vont modifier les relations des sociétés à l'espace est un enjeu majeur pour aménager et développer les territoires durables de demain.

Les portes d'entrée de la France et les systèmes territoriaux des flux - état des lieux et problématiques

Préfigurer le territoire de la France dans une trentaine d'années, c'est comprendre que nous sommes entrés dans l'ère des territorialités mobiles, des sociétés nomades et des sociétés en réseaux (Castells, 1999), une ère qui permettrait de dépasser l'opposition binaire entre territoires et mobilités. La mobilité est une composante essentielle de l'organisation des espaces par les sociétés. Elle est incontestablement à la base des sociétés modernes. En permettant aux populations de s'affranchir de la distance, la mobilité rapproche les lieux et perturbe les principes de la continuité territoriale. Mais, si on sait dire aujourd'hui ce qu'est le changement, on ne sait pas encore totalement lui donner sens ni le figurer.

Une approche relationnelle des territoires s'impose, c'est-à-dire une approche qui considère les territoires non plus en termes de zonages et de répartitions mais en termes d'articulations et d'interdépendances. Les constructions territoriales ne sont plus alors pensées en termes d'étendues et de limites, fondées sur des liens de proximité tissés dans un espace continu, mais conçues en termes de relations qui se dessinent en connexité entre des lieux distants. Seule cette approche peut nous permettre de modifier en profondeur nos savoir-faire et savoir-penser. Dans cette vision, les territoires deviennent des constructions réticulées, topologiques.

Mais cela, tout le monde n'est pas prêt à l'entendre. Contrairement aux territoires bien délimités qui offrent l'illusion d'un contrôle social et politique, la fluidité sous-jacente au mouvement fait peur, à la fois aux chercheurs, qui perdent leurs socles théoriques classiques, et aux responsables de l'aménagement, qui perdent les principes majeurs sur lesquels repose la gestion territoriale. En bouleversant nos rapports aux lieux et à l'espace, la mobilité et les flux mettent à mal une perception des territoires ordonnés selon un agencement régulier et prévisible. Ils conduisent à une imbrication croissante des positions de centralité et des situations périphériques, brouillant en partie les notions du dedans et du dehors, du dominant et du dépendant. Cela renvoie directement ou indirectement à une remise en question des théories socio-économiques et géographiques dominantes où la notion de distance est fondamentale. Or plusieurs études expliquent pourquoi la géométrie

euclidienne offre des représentations d'un espace objectif (Harvey 1989) et de ce fait pourquoi la distance est perçue comme un facteur très structurant de nos modes de vie. Il est question de gestion et de catégorisation. La difficile conciliation du lieu et du lien tient en grande partie d'une conception des sociétés modernes fortement structurée par les concepts d'ordre et de pouvoir, où le fluide et le « liquide » n'ont pas de place. Penser l'espace relationnel et les territorialités mobiles demeure aujourd'hui une opération inachevée.

Le premier enjeu d'une réflexion prospective sur « les portes d'entrée de la France dans les systèmes territoriaux des flux » réside dans la définition même de l'objet à soumettre à la prospective. Le système territorial formé des portes et des flux de la France traîne trop de valises ! Les portes sont la plupart du temps analysées au prisme des infrastructures et cela conduit à les qualifier selon le mode de transport dominant qui les dessert. Les portes de la France sont par conséquent portuaires, aéroportuaires ou ferroviaires. Lorsqu'elles échappent à cette catégorisation, elles sont lues au prisme d'une autre typologie, économique cette fois, qui renvoie aux métropoles globales et aux villes gagnantes. Dans ce cas, les portes d'entrées de la France sont en nombre réduit, souvent limitées à la région urbaine parisienne. Elles sont dans tous les cas toujours localisées sur le territoire national. Si les analyses des dynamiques migratoires légales ou illégales modifient la lecture territoriale des portes, elles ne remettent que partiellement en question le principe de catégorisation et de délimitation nationale des territoires. Les flux eux-mêmes, lorsqu'ils sont étudiés, sont toujours abordés selon la nature des biens ou des services échangés ou selon les types de populations qui effectuent les mobilités. À l'échelle d'un système territorial national, les analyses qui échappent à une approche segmentée des flux sont quasiment inexistantes.

Le deuxième enjeu de la réflexion prospective est d'identifier les problématiques pertinentes pour interpellier aujourd'hui le système territorial des portes d'entrée de la France et des flux à l'horizon 2040. Il s'agit de définir ce qui fait débat dans nos représentations du système territorial, ce qui est sujet à controverses.

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

Un système d'interréseau et d'interterritoire comme objet de prospective

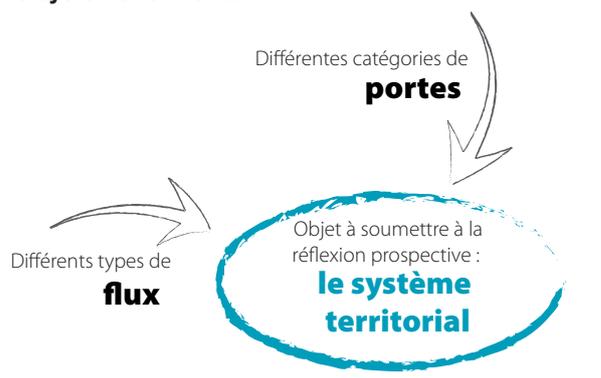
Un système territorial qui se définit par des portes d'entrée et des flux est par nature complexe. C'est un système d'interface qui s'apprécie dans la combinaison du lieu et du lien, du réseau et du territoire, du point et de la ligne, des portes et des couloirs. Tout le monde s'accorde à souligner la difficile prise en compte simultanée des dynamiques spatiales de ce système. Concilier l'espace des lieux et l'espace des flux (Castells, 1996) soulève une série de difficultés conceptuelles et méthodologiques (Cattan 2008). Un système territorial fait de portes et de flux interpelle notre capacité à gérer l'espace-réseau, c'est-à-dire, plus particulièrement, le continu et le discontinu. Derrière cet enjeu se cache une interrogation majeure pour l'aménagement et le développement territorial : « est-ce que – comment – les systèmes de flux territorialisent ? ». Seules des approches couplées permettraient d'associer pleinement l'ensemble des composantes du système territorial formé des portes d'entrées de la France et des systèmes de flux. Le couplage concerne des combinaisons variées qui vont des différents systèmes d'échange aux portes de diverses natures, des systèmes des réseaux-territoires à celui des territoires-réseaux.

Pour étudier un système territorial d'une telle envergure, l'exercice de prospective implique une approche extensive des flux, qui tienne compte de la grande variété de l'échange, caractéristique majeure des sociétés modernes. Il s'agit également d'intégrer l'ensemble des constituants de l'échange, à la fois les volumes des flux, leur nature et leur valeur, pour mieux saisir les logiques d'acteurs et les systèmes de gouvernance qui régissent les organisations en réseau.

Il s'agit de développer une approche englobante des systèmes de flux afin d'en finir avec les appréhensions segmentées. L'identification des figures géographiques du système revêt donc un intérêt tout particulier. Elle s'inscrit également dans une perspective multiéchelle et multidimensionnelle afin d'intégrer la grande variété des modalités de l'échange et des déplacements. L'objectif imparti est de réconcilier les deux concepts classiquement perçus comme duals, celui de flux d'une part

et de territoire d'autre part, afin de concevoir la territorialisation du système étudié. L'enjeu est de donner à voir les caractéristiques majeures qui sous-tendent l'organisation du système territorial afin d'éviter toute réduction de l'objet, par exemple à l'appréhension des seules infrastructures. Compte tenu de ces hypothèses, une approche matricielle est privilégiée. Approche originale et nouvelle, elle permet de placer explicitement le système à l'interface, au croisement, de différents types de flux et de différentes catégories de portes (figure 1).

Figure 1. Une démarche matricielle pour définir le système territorial



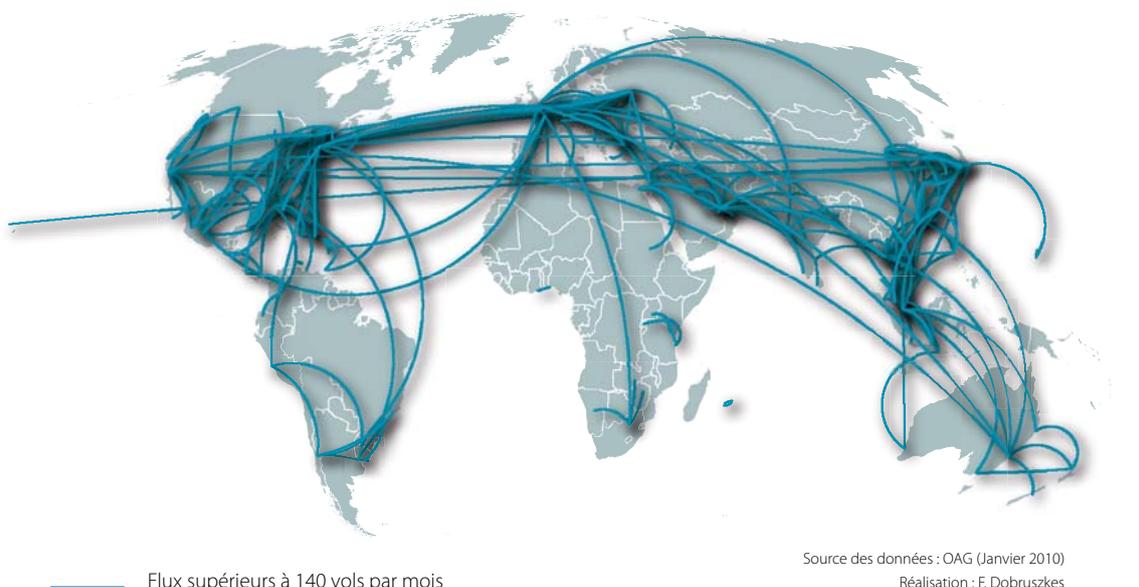
Intégrer la grande diversité des flux

Les territoires régionaux, nationaux et mondiaux sont traversés et sillonnés par des flux de toutes sortes. Ils renvoient à quatre facettes distinctes, quatre analyseurs de nos sociétés.

La société mobile et de loisirs, tout d'abord, renvoie à un très grand nombre de flux. Quelques exemples aident à mieux en cerner les contours. En Europe, la construction de l'Union, la réduction des coûts de déplacement et la recomposition des temps sociaux participent de l'émergence de nouvelles formes de mobilité des populations – professionnelles, touristiques et familiales. Dans ce contexte, les navettes domicile-travail de longue distance entre métropoles européennes se renforcent. Dans le même temps s'accroissent également les flux de travailleurs

Les portes d'entrée de la France et les systèmes territoriaux des flux - état des lieux et problématiques

Figure 2. Flux aériens mondiaux



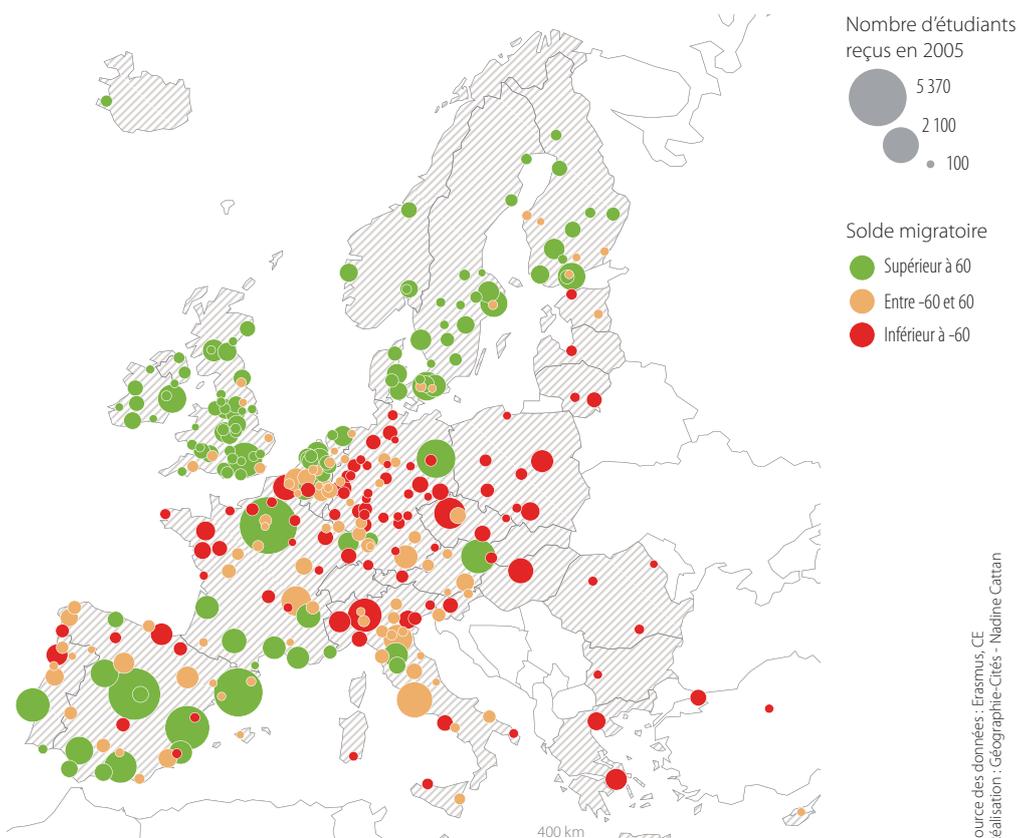
frontaliers, exploitant divers différentiels socio-économiques. Le tourisme urbain est lui aussi emblématique d'une société mobile. La rapide extension de la desserte aérienne low-cost favorise une forte croissance des courts séjours. Les migrations de population, qui se définissent au croisement de routes migratoires et de lieux d'ancrage des migrants, en sont une autre illustration. Elles font des grandes métropoles, et de certains de leurs quartiers, des portes d'entrées privilégiées. Les migrations informelles ont également leur place ici. Les drames humains qui caractérisent ces déplacements montrent comment les portes aux frontières de la France ou de l'Europe s'éloignent constamment des limites terrestres et maritimes des territoires nationaux et européens. Ces migrants doivent en effet inventer de nouvelles portes et routes migratoires afin de déjouer les filets sécuritaires des pays occidentaux.

Un dernier exemple de ces flux des sociétés mobiles et de loisirs renvoie aux aéroports, portes d'entrées internationales par excellence.

Les flux qui les relient décrivent une géographie planétaire. Le trafic aérien international dessine, sans surprise, un monde fortement polarisé (figure 2). En 2010, les connexions les plus fréquentes relient les trois ensembles territoriaux que sont les États-Unis, l'Europe occidentale, le Japon et trois dragons du sud-est asiatique, Corée du Sud, Hong Kong et Singapour. Cela signifie que la plupart des flux aériens majeurs qui sillonnent continuellement la planète partent et reviennent vers quelques pôles seulement. Ces carrefours aériens mondiaux sont les portes d'entrée du système mondial et correspondent aux principales métropoles économiques et financières globales.

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

Figure 3. Mobilité étudiante dans le cadre du programme ERASMUS

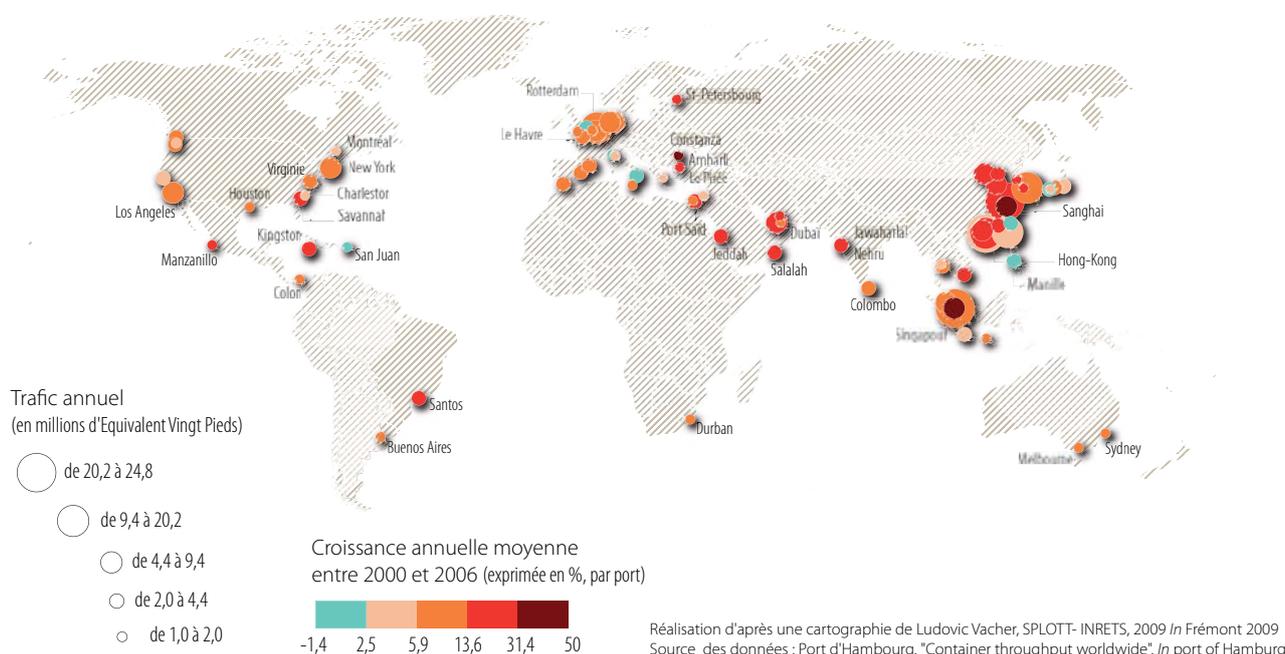


Parmi les dix premiers carrefours aériens, sept (Londres, Tokyo, New York, Hong Kong, Paris, Francfort et Zurich) sont identifiés par Saskia Sassen (2002) comme des centres majeurs de la finance et des affaires. Les trois autres pôles (Singapour, Bangkok et Séoul) sont définis par David Smith et Michael Timberlake (2002) comme des villes asiatiques émergentes. En dehors de ces liens entre les pôles de la triade, les plus forts courants de trafic aérien international arriment certaines villes des pays du Sud aux villes-portes

du système mondial des échanges. Il s'agit par exemple des liens de Dubaï à Londres ou de Buenos Aires à Miami et à Madrid. Les connexions aériennes les plus fréquentes mettent également en évidence la force des processus d'intégration régionale, notamment en Amérique du Sud et en Asie. Elles témoignent ainsi de la participation de ces systèmes régionaux aux réseaux mondiaux. L'importance de ces échanges régionaux rappelle que la proximité demeure un multiplicateur de l'échange.

Les portes d'entrée de la France et les systèmes territoriaux des flux - état des lieux et problématiques

Figure 4. Trafic des principaux ports à conteneurs



La société d'économie de la connaissance et de l'information est une autre facette de nos sociétés. Elle permet de saisir un ensemble nouveau de flux suscité par les nouvelles pratiques de communication et de recherche. Aujourd'hui, plus qu'il y a une vingtaine d'années, la recherche se fait ainsi dans le cadre de grands projets nationaux et internationaux. Les partenariats scientifiques deviennent un enjeu majeur pour les établissements et les chercheurs eux-mêmes surtout dans les systèmes actuels d'évaluation et de classements mondiaux. Ce sont également des leviers considérables pour les stratégies territoriales des régions et des villes où ils sont implantés. Plusieurs exemples permettent d'expliquer concrètement ce que recouvrent ces liens. Les partenariats

scientifiques se révèlent par exemple par la publication en commun d'articles scientifiques de chercheurs résidant ou travaillant dans divers lieux et institutions (Matthiessen 2002). Ils se mesurent également par la géolocalisation de brevets cosignés par plusieurs inventeurs. Une spatialisation des lieux de résidence ou de travail des coauteurs et co-inventeurs permet de mettre à jour les principaux réseaux de lieux et de portes d'entrée qui participent activement de la construction d'une société de la connaissance et de l'information mondialisées. Les partenariats scientifiques peuvent être estimés par la mobilité des étudiants et des chercheurs. En Europe, les mobilités étudiantes encadrées par le programme Erasmus sont, à ce titre, emblématiques du renforcement de cette

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

internationalisation de la société de la connaissance. Elles montrent, par exemple, que les portes d'entrées nationales ne se limitent pas aux grandes métropoles et que certaines villes des périphéries européennes sont très attractives (Cattan 2004). Parmi les cinquante villes qui reçoivent plus de sept cents étudiants en 2005-2006, plus de la moitié est des villes dites périphériques, hors de l'axe majeur européen, qu'il soit nommé Pentagone, centre, dorsale, ou banane bleue (figure 3). Si on retrouve, sans surprise, un effet « capitale » avec des métropoles périphériques très attractives comme Madrid, Dublin, Rome, Lisbonne, Vienne, Prague et Budapest, des villes de taille relativement moyenne comme Salamanque et Saragosse en Espagne, Uppsala en Suède ou Montpellier en France se retrouvent également dans cette catégorie de villes attractives. Ces villes moyennes représentent d'ailleurs près du tiers des cinquante premières villes les plus attractives en Europe. Enfin, les capitales de certains pays ayant rejoint l'Union européenne en 2004 se positionnent dans le peloton de tête des villes les plus attractives, telles Prague et Budapest qu'on retrouve, avec plus de 1 500 étudiants reçus.

La société économique et financière constitue une troisième facette de nos sociétés. Elle permet de donner un sens aux flux d'une société tertiaire mondialisée. Elle renvoie par exemple aux liens qu'entretiennent, en interne, les grandes entreprises multinationales, entre filiales et maisons mères (Taylor 2002). Les échanges de marchandises sont également emblématiques de nos sociétés économiques et financières régies par la spécialisation des systèmes de production et la division internationale du processus productif. En effet, les évolutions technologiques qui ont révolutionné les transports durant les soixante dernières années ont permis d'abaisser les coûts d'acheminement. Dans le transport maritime, l'accroissement spectaculaire des capacités de charge a permis de réaliser d'importantes économies d'échelles. Mais tout aussi spectaculaire est l'essor de la conteneurisation, qui limite le temps de déchargement et de chargement des navires. Ces évolutions ont permis une exploitation plus systématique des avantages comparatifs des différents lieux. Combinée à la libéralisation du commerce international, elle a favorisé une augmentation

sans précédent des échanges de biens. Les accords du GATT puis de l'OMC et la multiplication d'accords régionaux interétatiques se sont traduits par une ouverture considérable des frontières à la circulation des marchandises. Jamais le monde n'a été aussi tributaire des flux maritimes. Ils représentent à la fin du xx^e siècle près des deux tiers du commerce mondial en valeur et les trois-quarts en volume. Les villes portuaires qui ont su ou pu développer leurs activités de commerce occupent un rôle central dans l'économie mondiale. En 2008, parmi les vingt premiers ports mondiaux, quinze sont en Asie du Sud-Est et, parmi eux, dix sont chinois (Frémont 2009). La poursuite du processus de conteneurisation devrait favoriser la concentration des trafics dans les plus grands ports du monde (figure 4). En effet, le transport par conteneurs nécessite des infrastructures portuaires adaptées et de vastes surfaces pour le stockage que seuls peuvent offrir les grands ports des pays industrialisés et émergents.

La société énergétique constitue la dernière facette de nos sociétés. Son analyse ne cesse de croître avec la montée en puissance du thème du changement climatique et de la raréfaction des ressources énergétiques. Elle intègre la dernière catégorie de flux à prendre en compte dans la réflexion prospective, concernant les réseaux de transport de gaz ainsi que les trafics d'hydrocarbures comme le pétrole. Ces échanges président au fonctionnement de l'ensemble du système territorial en quelque sorte !

Combiner les différentes fonctionnalités des portes d'entrée

Il y a autant de définitions de portes d'entrée qu'il y a de portes ! Une approche extensive des systèmes d'échanges telle qu'exposée précédemment conduit à proposer trois catégories de portes. Cette catégorisation trouve son fondement dans les fonctionnalités différenciées des portes elles-mêmes.

Les lieux-portes et couloirs-portes définissent la première catégorie. Elle permet de penser ensemble lieux et couloirs, trop souvent séparés. Elles ont pour fonctionnalité première de faciliter les circulations et se caractérisent également par la forte présence et association d'infrastructures techniques

Les portes d'entrée de la France et les systèmes territoriaux des flux - état des lieux et problématiques

de transport et de logistique. Les aéroports, les ports, les gares ferroviaires et routières sont des exemples auxquels on pense intuitivement. Les terminaux pétroliers ou gaziers sont tout autant concernés. Les couloirs de circulation ferroviaire ou routière font aussi partie de cette catégorie de porte.

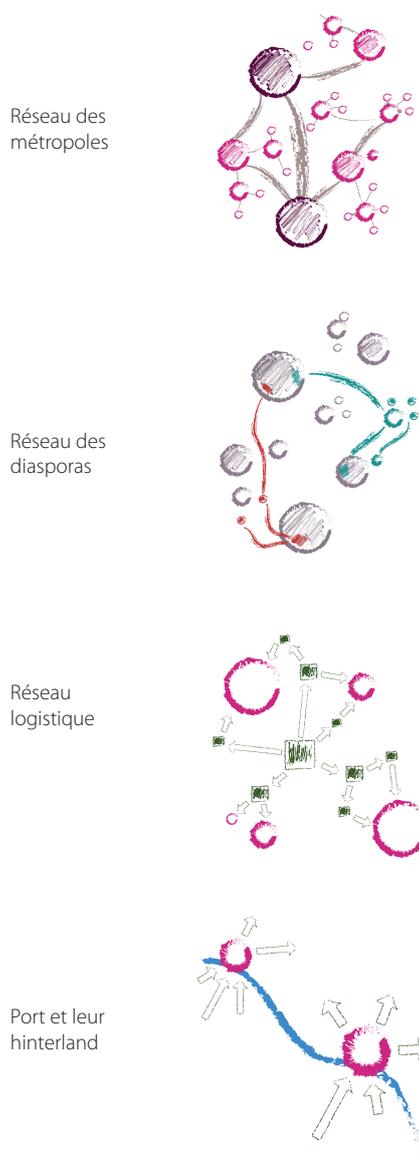
La deuxième catégorie de porte se caractérise, elle, par une multiplicité d'activités et de fonctions. L'habiter la distingue particulièrement de la précédente catégorie dans son association avec le produire, le circuler et l'échanger. Permettant de penser ensemble des territoires-portes et des réseaux-portes, cette catégorie renvoie aux métropoles, à des quartiers de villes et à des bipôles. Elle concerne également des littoraux et des espaces transfrontaliers. Ce sont des territoires attractifs avec une offre de services spécialisés haut de gamme, parfois soutenue par des caractéristiques de site ou de situation géographique favorables.

La troisième catégorie de porte est d'un type particulier. Sa fonctionnalité première est l'échange d'informations dans une combinaison étroite entre un utilisateur et une technique. Identifiée comme des individus-portes et des objets-portes, cette catégorie renvoie à l'échelon individuel d'interaction avec son téléphone portable ou son ordinateur personnel.

Figurer le système territorial

Le système territorial des portes et des flux de la France peut se décliner à l'envi dans une grande combinaison des lignes et des colonnes du tableau 1. Quatre systèmes territoriaux sont figurés comme exemples emblématiques de la diversité des combinaisons possibles : le réseau des métropoles, le réseau des diasporas, le réseau logistique et les ports et leurs hinterlands (figure 5). Les deux premiers systèmes territoriaux privilégient une lecture en colonne du tableau. Chacun de ces systèmes met en réseau une seule catégorie de portes, celle des territoires-portes : des métropoles dans le premier cas, des métropoles et des quartiers de villes dans le second. À l'inverse, les deux autres systèmes montrent l'imbrication d'une part des différentes catégories de portes et d'autre part des différents types de flux. Ils soulignent la grande complexité du système territorial. Le réseau logistique connecte par exemple

Figure 5. Système de portes et de flux : quatre exemples



ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

des lieux-portes, des couloirs-portes et des territoires-portes comme des métropoles, des plateformes combinées de transport ainsi que des ports.

Ils mettent tous l'accent sur les aspects majeurs des dynamiques territoriales qui sous-tendent le fonctionnement du système des portes et des flux. Il s'agit des effets de réseaux, de hiérarchisation, d'échelle et de territorialisation. Les effets de réseaux renvoient aux liaisons matérielles ou immatérielles entre portes d'entrée, bien perceptibles sur les figures. Ces relations d'interdépendance font et défont les portes d'entrée. Elles s'affranchissent aussi des espaces traversés et des logiques de proximité des distances euclidiennes, à l'origine de discontinuités, de pliages entre espaces caractéristiques. Les effets de hiérarchisation renvoient, quant à eux, à la répartition très inégale des acteurs, de leur pouvoir et des diverses fonctions de la circulation, en lien étroit avec le processus très sélectif de la métropolisation. Les différences de taille des figurés ponctuels observables sur les figures témoignent de la prégnance de ces logiques. Les effets d'échelle les nuancent toutefois. Le réseau diasporique articule ainsi les échelles métropolitaines, intra-urbaine et locale (village), mais aussi individuelle et collective, sans nécessairement les hiérarchiser. Enfin, les effets de territorialisation sont manifestes dans l'exemple portuaire, où s'opèrent à la fois une logique de façade maritime et une autre de construction des arrière-pays.

Les chantiers problématiques

Territorialisation

La problématique de la territorialisation interroge la capacité même des flux à faire territoire. Faisceaux de relation relativement stables, ils renforcent bien souvent les situations territoriales acquises. Mais la circulation se diversifie, renouvelle en permanence les éléments qui l'anime, combine les types de flux en présence, bouleverse les itinéraires et les représentations du passage. Vecteurs très ambigus de recomposition des territoires, les flux sont donc au cœur de dynamiques contradictoires opposant des logiques héritées à d'autres plus novatrices. Trois enjeux principaux apparaissent en ce domaine.

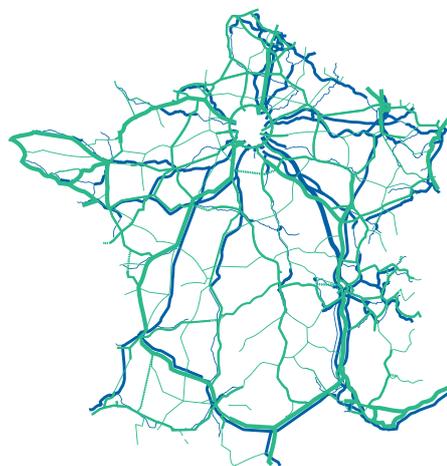
La territorialisation des flux passe d'abord par le jeu des tendances opposées de la concentration et de la dispersion. Les grandes portes d'entrées polarisent une part considérable des flux. Cette dynamique de concentration est renforcée par les économies d'échelle et d'agglomération, mais aussi par l'inertie des représentations que se font les acteurs des portes d'entrée. La densification des échanges de toute nature avive la concurrence pour l'espace au sein de ces portes, accentuant la saturation d'un système en archipel. L'intensification de la circulation rend plus complexe le fonctionnement des portes d'entrée privilégiées. Au gré des arbitrages entre avantages de la concentration et inconvénients de la saturation, un mouvement contraire de diffusion peut s'affirmer. Il répond davantage à des logiques de polycentrisme, qui s'appuient sur des corridors d'urbanisation, mais aussi sur d'autres formes plus originales. Ainsi, de manière contre-intuitive, les services rares proposés au reste du monde forment un système plus polycentrique dans le sud-est de l'Angleterre que dans la Randstad ou dans la région de la Ruhr (Pain 2008). Quel système résultera de l'imbrication de ces deux processus ? À plus fine échelle, la massification apparente de la circulation se nourrit d'une tendance opposée à l'individualisation et à la fractalisation des flux. Cette différenciation croissante de la circulation s'observe dans des situations aussi variées que celles des populations migrantes ou des produits transportés par les chaînes logistiques.

Les effets territoriaux de ces flux constituent un enjeu éminemment politique de ce chantier. Les conséquences de la circulation sur un territoire ne peuvent s'interpréter en termes d'impact, selon une logique déterministe maintes fois critiquée (Offner 1993). Elles se saisissent plutôt au regard des projets territoriaux et des relations entre acteurs. Une telle perspective questionne les modèles de justice spatiale mobilisés par les acteurs publics pour les espaces de transit marqués par des effets-tunnel. Les relations qui s'intensifient entre le département de la Moselle et le Luxembourg permettront-elles par exemple aux acteurs du territoire meusien d'obtenir une reconfiguration de sa situation ? Plus fondamentalement, l'accroissement de la circulation recompose

Les portes d'entrée de la France et les systèmes territoriaux des flux - état des lieux et problématiques

L'essor des flux de personnes, marchandises, informations transforme en profondeur le territoire national. Reste que la territorialisation de ces mobilités et de ces échanges est aussi difficile que paradoxale : comment dessiner ce qui est, par définition, mouvant ?

Cette carte s'y essaie en montrant l'hyper-mobilité individuelle des espaces périurbains et transfrontaliers ; les trafics des deux principales infrastructures de transport, et les hubs tels les ports, les aéroports et bien sûr, les villes.



Territoire de la mobilité

Inter-urbain

Trafic routier (exprimé en moyenne annuelle de la circulation journalière en 2007)



Trafic ferroviaire (exprimé en nombre moyen de trains par jour en 2008)



Périurbain

Mobilité périurbaine (exprimée par les communes ayant plus de 50 % de ménages bi-motorisés en 1999)



Transfrontalier

Mobilité transfrontalière (exprimée en nombre de travailleurs transfrontaliers en 2008)



Porte d'entrée

Entrepôt de la grande distribution en 2007 (exprimé en surfaces cumulées d'entrepôts par commune)



Grand port maritime (exprimé en millions de tonnes de marchandises en 2006)



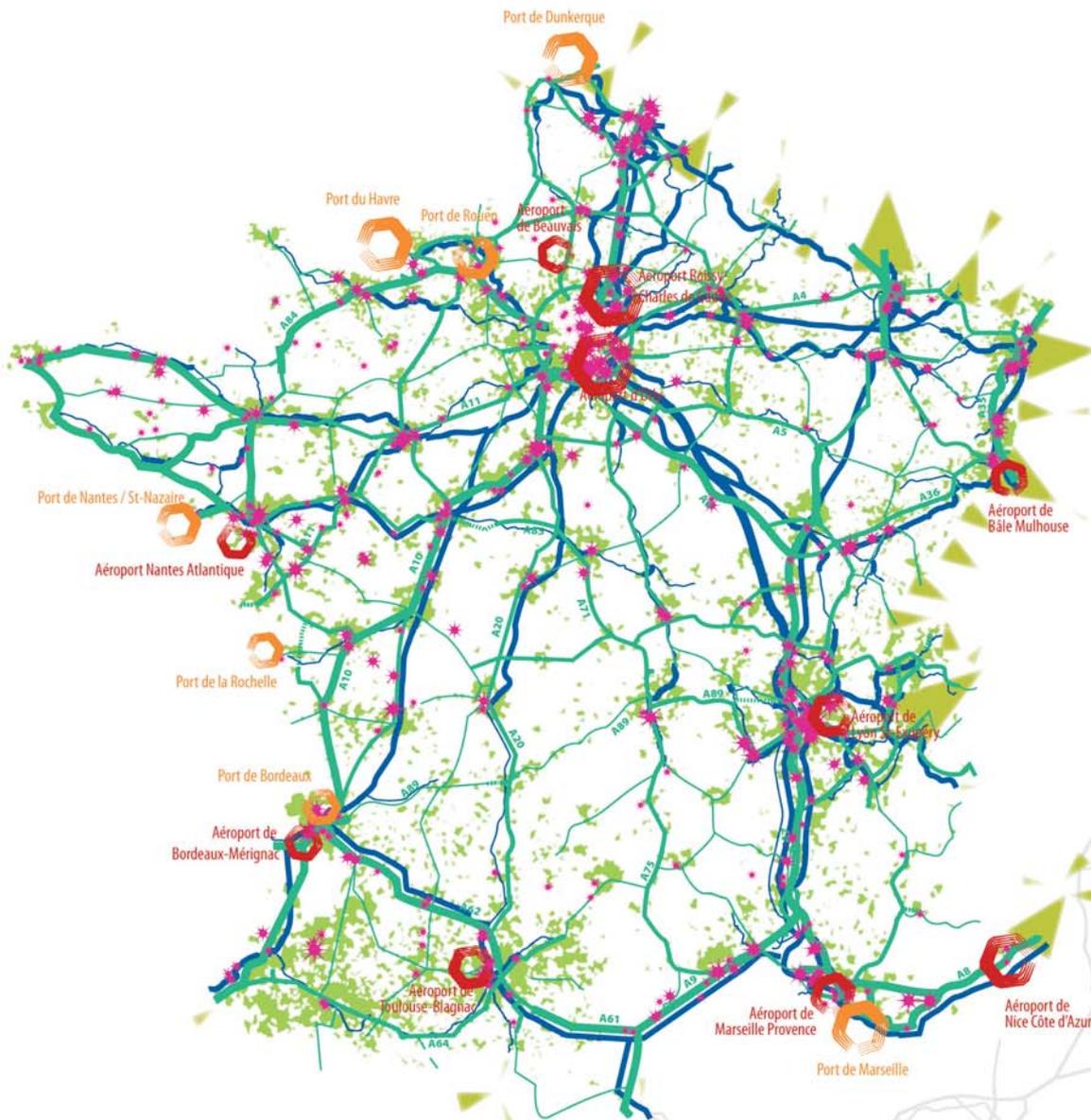
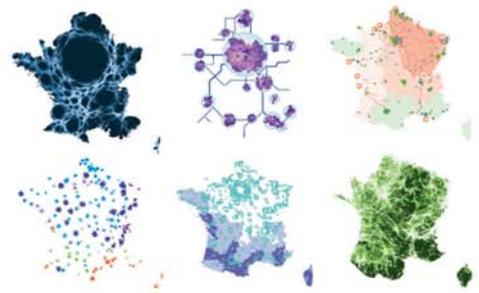
Aéroport dont le trafic est supérieur à 2 millions de passagers par an en 2008



Les grands ports maritimes sont des établissements publics de l'Etat, installés sur de vastes sites portuaires. Ils ont vocation à exercer leurs activités à l'intérieur d'un périmètre géographique propre. Ils traitent plus de 80 % du trafic maritime de marchandises. Ce type de statut, créé en 2008, remplace, pour les principaux ports maritimes, celui de port autonome.



ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX



Source : Nielsen Trade/Dimension d'après Sétra, DDE d'après Sétra, MOT, SNCF, Ministère en charge des transports, Union des aéroports français 2008, RFF
 Conception / Réalisation : **Datar** | Territoires.com • Karine Hurel • 2011

« La mobilité est une composante essentielle de l'organisation des espaces par les sociétés. »

Métrique du fond de carte

La longueur des réseaux sur la carte est proportionnelle à la longueur de ceux-ci sur le terrain.

0 100 200 km

Les portes d'entrée de la France et les systèmes territoriaux des flux - état des lieux et problématiques

les rapports à l'Autre et à l'Ailleurs. Il remodèle de manière plus ou moins intense les identités territoriales, selon le degré d'ouverture des territoires.

C'est enfin à une véritable mutation des échelles et des cadres de référence qu'oblige le système pour saisir les nouveaux territoires qu'il contribue à faire émerger. Il s'agit non seulement d'un système ouvert, mais dont nombre des composantes sont situées hors du territoire français. Rotterdam constitue à cet égard la première porte d'entrée portuaire de France, obligeant à un décentrement de l'analyse encore plus radical. Le système se construit aussi à l'autre extrémité du spectre des échelles avec la multiplication des portes d'entrée numériques qui prennent sens à l'échelle individuelle. La territorialisation des flux bouleverse ainsi les emboîtements classiques d'échelle et incite à rendre compte de formes émergentes de territorialités plus réticulaires qui se développent en leur sein, qu'elles soient par exemple de nature transfrontalière ou transnationale. C'est au fond la question de savoir si l'on peut habiter les flux qui est posée.

Responsabilité

La problématique de la responsabilité soulève la question de la capacité de régulation et de maîtrise du système territorial. Une des tensions majeures réside dans les nouveaux rapports de force entre acteurs publics et privés. L'ancrage de la puissance publique contraste avec la faculté qu'ont aujourd'hui de nouveaux acteurs à se jouer des frontières sur fond d'intenses jeux de pouvoir et de concurrence. En effet, ce sont de plus en plus les opérateurs privés comme les compagnies aériennes ou maritimes, les tours opérateurs ou les logisticiens qui définissent l'importance des portes d'entrée. Ils les sélectionnent en fonction des coûts à payer et des services offerts. Toutefois si les portes se privatisent, les flux, eux, s'individualisent de plus en plus avec des capacités mobilitaires individuelles décuplées et surtout variées en termes d'échelles, d'espaces, de modes et de durées.

La capacité de régulation du système est une problématique d'autant plus pertinente que, d'une part, les portes d'entrée se construisent en disjonction croissante des frontières nationales.

La référence aux portes d'entrée de la France, à l'horizon 2040, vise d'autre part à délimiter un territoire, peut-être un territoire-réseau, qui doit rester dans le champ d'action de l'État et des administrations publiques. En 2010, dans un monde globalisé et, en particulier avec la construction de l'Union européenne, les portes d'entrée de la France sont projetées à la fois à l'extérieur et à l'intérieur des frontières nationales. Du fait même des alliances entre les compagnies aériennes, Air France et KLM par exemple, Roissy-Charles-de-Gaulle, porte d'entrée principale de la France, devra impérativement être pensée en bipôle avec Schiphol, porte d'entrée principale des Pays-Bas. Dans ce contexte, organiser les formes de régulation de ces réseaux-portes est un objectif difficile à implémenter. Qui aura la charge de faciliter le passage et la circulation rapide des passagers et des marchandises tout en assurant une surveillance et un contrôle maximum ? Quelle responsabilité interétatique partagée peut-on envisager ? Si ce genre de coopération peut en effet être pensé au niveau de réseaux-portes de grande visibilité, la question reste entière pour des territoires-portes comme des quartiers de villes et des individus-portes. La technologie peut aider mais les formes de résistances sont nombreuses et conduisent souvent à l'émergence de portes alternatives, de nouveaux lieux où l'informel côtoie l'officiel. La diversification des routes migratoires empruntées par des populations sans papiers ou le contournement des portes officielles par la contrebande et les activités informelles en sont un témoignage. Les portes numériques se déclinent potentiellement à l'infini, en fonction du nombre d'utilisateurs, et démultiplient à la fois les lieux concernés ainsi que les acteurs. Connaître la diversité des acteurs et les identifier fournit une autre illustration de la difficile gestion et régulation des portes et flux à l'horizon 2040.

Un système territorial de portes et de flux est un système d'interfaces multiples. Au-delà de la concurrence ou de la coopération entre acteurs publics et privés, la problématique de la responsabilité interroge le mode de gouvernance du système. Aujourd'hui les modes de gouvernance territoriale sont conçus pour des espaces bien délimités. Comment envisager des outils de régulation pour des espaces-réseaux où le fluide domine ? Comment gérer l'« entre- » et l'« inter- » territoire ? La deuxième interface que les responsables du système

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

Tableau 1. Des propositions illustratives du système territorial

Types de flux	Catégories de portes				
	Lieux et couloirs	Territoires et réseaux			Individus et objets
	Ports/Aéroports Gares Corridors et couloirs Terminaux pétroliers/ gazières	Métropoles/ quartiers de villes Bipôles	Littoraux Montagnes Bipôles	Espaces transfrontaliers	
Société mobile et de loisirs					
- Migration	x	x	x	x	
- Flux touristiques	x	x	x		
Économie de la connaissance et de l'information					
- Partenariat scientifique	x	x		x	
- Information	x	x			x
- Mobilité étudiante	x	x		x	
Échanges économiques et financiers					
- Flux financiers	x	x	x	x	
- Réseau d'entreprises		x			
- Flux de l'économie souterraine		x			
- Marchandise/Fret	x	x			
Échanges énergétiques	x	x		x	

Les portes d'entrée de la France et les systèmes territoriaux des flux - état des lieux et problématiques

devront gérer correspond aux interconnexions multimodales. L'articulation nécessaire des modes de transport et de déplacement entraîne de nouvelles logiques de coopération et de concurrence qui recomposent les savoir-faire des acteurs. De nouveaux modes de gouvernance sont à inventer également pour gérer le « multi- » modal.

La responsabilité interpelle enfin l'acceptabilité du système par les habitants et les acteurs locaux. L'acceptabilité met en tension une logique individuelle, celle de l'habitant qui tend à défendre le mode actuel du système territorial qu'il s'est approprié et une logique d'emblée plus collective. Concernant le système territorial fait de portes et de flux, la figure la plus emblématique de cette tension se résume par l'acronyme NIMBY – Not In My Backyard (pas dans mon jardin). Le terme désigne l'opposition de populations riveraines à l'implantation ou à l'extension de nouvelles installations, comme des entreprises de traitements de déchets, des autoroutes, des aéroports ou des liaisons ferroviaires à grande vitesse. Le syndrome NIMBY questionne le poids des droits individuels et des collectivités locales face à l'État. Plus globalement, il interroge le fonctionnement de la démocratie moderne. La médiatisation événementielle de ces tensions ne se concentre que sur les seuls rapports de force entre acteurs, pour les dramatiser, ou transforme en simple divergence d'opinion de profonds conflits d'intérêt.

Attractivité

La problématique de l'attractivité renvoie au rayonnement matériel et symbolique du système, à sa compétitivité et à son image. C'est la capacité du système à susciter, à entretenir et à renouveler les flux qui est en jeu, en prêtant attention au caractère plus ou moins sélectif et structurant des flux, selon le sens qu'ils prennent pour les acteurs.

Les acteurs accordent une valeur très contrastée à chaque type de flux. Les hiérarchies d'importance qui en résultent sont au fondement de l'attractivité du système. Quelles sont les clés de ces hiérarchies ? Trois registres de valeur au moins sont à interroger. Le premier registre renvoie à la valeur d'échange, qui hiérarchise les flux moins en fonction de leur volume que de leur nature, de leur valeur ajoutée et de leur sens de circulation.

L'asymétrie des flux de travailleurs frontaliers permet ainsi d'identifier des portes de sortie plus que des portes d'entrée en France métropolitaine. Mais la valeur d'un flux peut être aussi indirecte, dans une approche combinée des flux qui renvoie à un deuxième registre de valeur : les flux de transit, par exemple, suscitent d'autres flux dans le système de mobilités. Les autorités de Dubaï l'ont bien compris et font de leur plate-forme aérienne de correspondance une véritable porte d'entrée de l'Émirat pour développer la fréquentation touristique de la ville. La valeur économique renvoie enfin à un troisième registre de valeurs de l'ordre des représentations et des imaginaires, qui est plus fondamentalement à l'origine de la demande en flux. Les pratiques et croyances religieuses par exemple, font toujours de Lourdes une porte d'entrée spécialisée de la France. Dans un tout autre répertoire, l'attrait croissant de la mobilité touristique favorise aussi la pratique des city breaks en Europe.

La capacité d'insertion en Europe et dans le monde est un autre fondement de l'attractivité du système à interroger. Comment apprécier l'accessibilité des portes d'entrée ? La distance-temps, la distance-coût, et donc la vitesse d'accès sont à intégrer, mais aussi l'aisance du déplacement. L'accessibilité passe aussi par l'identification facilitée et la visibilité médiatique des territoires desservis, la diffusion de représentations positives auprès des acteurs. Nombre de paradis fiscaux jouent par exemple de leur image touristique pour conforter leur statut de porte d'entrée de capitaux. Il faut donc aussi interroger l'ancrage du système dans les réseaux de rayonnement culturel ou économique international, à travers des têtes de pont qui sont autant d'outils d'influence plus ou moins puissants : Agence française des investissements internationaux, Alliance française ou Société de l'audiovisuel extérieur de la France par exemple.

La capacité d'adaptation et d'innovation du système constitue le dernier enjeu de l'attractivité des portes d'entrée. La tension majeure réside dans la difficulté à penser non seulement des formes d'innovation technologique mais aussi, et peut-être surtout, sociale et organisationnelle du système territorial. Les problématiques classiques de transport par exemple, centrées sur la vitesse de déplacement d'un point A à un point B, ne

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

suffisent plus. L'innovation passe aussi, et de plus en plus, par des problématiques de mobilité, orientées vers ce qui accompagne, précède et prolonge le déplacement. Les services à la mobilité, qu'il s'agisse de systèmes d'information ou de facilitation des activités de travail ou de loisirs, restituent ainsi davantage de temps disponible aux personnes mobiles que le progrès technique. Ce sont autant d'outils susceptibles d'améliorer la durabilité du système comme le développement du covoiturage ou des systèmes de véhicules en libre-service l'atteste. Quelle est alors la capacité des acteurs à se saisir de réseaux sociaux pour développer leur savoir-circuler ? L'inventivité des migrants en ce domaine a par exemple été maintes fois soulignée (Tarius 1985). Quelles formes prendront à l'avenir ces innovations ? Quelles seront les conséquences de la diffusion de modèles émergents comme les systèmes distribués en informatique, conçus pour être extensibles et adaptables ?

Vulnérabilité

La problématique de la vulnérabilité renvoie à la durabilité du système, à sa soutenabilité, à ce qui l'entretient ou au contraire à ce qui lui porte atteinte. Elle questionne la fragilité des systèmes face aux risques et changements de tous ordres. L'actualité récente (avril 2010) montre à quel point un événement naturel comme l'éruption d'un volcan islandais entraîne un dysfonctionnement majeur des systèmes d'échange dans toute l'Europe et au-delà. Les principales portes d'entrée aériennes de l'Europe du nord et du nord-ouest, que sont par exemple les aéroports de Heathrow à Londres, Roissy-Charles-de-Gaulle à Paris et Schiphol à Amsterdam, sont restés fermés pendant plusieurs jours à cause du nuage de cendres impossible à maîtriser. Cette fermeture a affecté la mobilité de millions de passagers, interdisant par exemple le retour d'environ 150 000 touristes français en déplacement touristique, professionnel ou familial. Les conséquences économiques de cette crise ont été estimées à plusieurs millions d'euros par jour.

Durant les cinquante dernières années, la mobilité et l'échange ont connu des accroissements exceptionnels à toutes les échelles territoriales. La mobilité est par ailleurs de plus en

plus revendiquée comme un droit et souvent reconnue comme une source d'*empowerment*. Entre un contexte énergétique de surconsommation des énergies fossiles et un cadre politique et législatif international qui tend à limiter les émissions de gaz à effet de serre, la problématique majeure à aborder est celle de la résilience du système de flux. Quelle sera la capacité d'adaptation des portes d'entrées et des systèmes de flux pour durer à l'horizon 2040 ?

Le chantier de la vulnérabilité interroge donc la capacité de réaction du système territorial exposé à des aléas de types divers, environnementaux, techniques, sanitaires ou terroristes. Les flux sont particulièrement sensibles aux contextes géopolitiques, notamment dans le domaine énergétique ou de transport de marchandises où l'approvisionnement peut être facilement intercepté. Il s'agit d'abord d'évaluer la faculté du système à gérer les conséquences de fortes perturbations occasionnelles, c'est-à-dire l'aptitude des acteurs et des territoires à trouver des solutions efficaces pour une rapide sortie de crise. Il s'agit ensuite de tester la propension du système à anticiper, à développer en amont toutes les mesures nécessaires à une meilleure appréhension des risques encourus. Il s'agit enfin de comprendre que l'aléa et le risque sont aujourd'hui partie intégrante de nos sociétés. Il est par conséquent impératif de connaître la capacité du système à s'en saisir pour valoriser des composantes alternatives plus durables. Savoir exploiter des périodes de crise comme des opportunités peut devenir un enjeu considérable dans un contexte de logiques contradictoires. Pourraient s'affirmer, d'un côté, une logique de sécurité, qui, pour gérer les portes et les flux, tend à privilégier une cohésion de proximité, et, de l'autre, une logique de concurrence et de compétitivité, où la valorisation de l'innovation et la créativité favorise une plus grande ouverture et interdépendance du système et de ses composantes avec l'extérieur.

La vulnérabilité des portes d'entrées résulte aussi des mutations rapides et des incertitudes qui sous-tendent les systèmes de flux tant en termes de populations concernées, que de lieux investis et de technologies éprouvées. De la même manière nos modes de production et de consommations actuels supposent

Les portes d'entrée de la France et les systèmes territoriaux des flux - état des lieux et problématiques

des capacités logistiques à l'œuvre dans divers espaces périurbains des grandes métropoles. Quelle pérennité de l'organisation et de la gestion de ces modes de vie et d'échange, imprévisibles, voire volatiles, peut-on envisager pour répondre aux objectifs d'une empreinte écologique minimale ?

Enfin, la vulnérabilité des portes d'entrées concerne la saturation des principales infrastructures de transports, déjà fortement sollicitées par une polarisation massive des flux par certains lieux et par certains couloirs. Dans ce cas, les capacités d'optimisation de la gestion des trafics sont alors épuisées. Si plusieurs solutions sont envisageables, du report modal à la construction de nouvelles infrastructures, ces saturations n'en sont pas moins fréquemment conçues comme de fortes nuisances par les habitants et certains acteurs locaux n'hésitent pas à mettre en place de véritables dispositifs de dissuasion.

Avec la vulnérabilité, plus qu'avec aucun autre chantier problématique, le rythme du changement doit impérativement être pris en compte. Savoir évaluer la temporalité du risque – combien de temps cela va durer – et savoir estimer le temps

nécessaire au système pour retrouver son fonctionnement normal – combien de temps cela va prendre – est un impératif pour durer à l'horizon 2040.

Conclusion

Une approche par le système territorial des flux conduit à renouveler notre appréhension des portes d'entrée en les déclinant en trois grandes catégories, qui vont des lieux et des territoires aux individus-portes. Une telle démarche permet de donner toute sa place aux acteurs dans leurs stratégies à la fois collectives et individuelles. Elle montre également à quel point les frontières ne se repèrent plus aux limites du territoire national mais se déclinent au cœur même de ses réseaux d'échanges et de ses villes. Une typologie des flux et des portes pose les jalons d'une méthodologie originale pour penser ensemble les territoires et les réseaux. Loin de banaliser les territoires, la mobilité leur donne un sens nouveau. Dans cette configuration, tout territoire peut jouer le rôle de porte. La France des flux et des portes est en conséquence confrontée à quatre enjeux prospectifs : faire du territoire, maîtriser et réguler le système, attirer des flux et rebondir face aux crises.

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

Bibliographie

- Castells M., *La Société en réseaux. L'ère de l'information*, Paris, Fayard, 1999.
- Cattan N., « Le monde au prisme des réseaux aériens », *Flux*, 58, 2004, p. 32-43.
- Cattan N., « Gendering Mobility: Insights into the Construction of Spatial Concepts », dans Priya T., Cresswell T. (eds), *Gendered mobility*, Aldershot (R.-U.), Ashgate, 2008, p. 83-97.
- Frémont A., « L'avenir des ports maritimes », *Futuribles*, décembre 2009, 358, p. 49-69.
- Harvey D., *The Condition of Postmodernity*, Londres, Blackwell, 1989.
- Matthiessen C.W., Winkel Schwarz A., Find S., « The Top-level Global Research System, 1997-1999: Centres, Networks and Nodality. An Analysis Based on Bibliometric Indicators », *Urban Studies*, 39, 5-6, 2002, p. 903-927.
- OCDE/FIT, *Les Perspectives du transport mondial*.
- www.internationaltransportforum.org/Pub/pdf/10Outlook.pdf, 2010.
- Offner J.-M., « Les effets "structurants" du transport : mythe politique, mystification scientifique », *L'Espace géographique*, 3, 1993, p. 233-242.
- Pain K., « Gateways and Corridors in the Globalization: Changing European Global City Roles and Functions », working paper, université de Loughborough [en ligne] : www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb287.html, 2008.
- Sassen S., *Global networks: linked cities*, New York, Routledge, 2002.
- Smith D. et Timberlake D., « Hierarchies of dominance among world cities: a network approach », dans Sassen S., 2002, *Global networks: linked cities*, New York, Routledge, 2002, p. 117-141.
- Tarrus A., « Transports autoproduits : production et reproduction du social », *Espaces et Sociétés*, 46, 1985, p. 35-54.
- Taylor P., Walker D. R. F. et Beaverstock J. V., « Firms and their global service networks », dans Sassen S., 2002, *Global networks: linked cities*, New York, Routledge, 2002, p. 93-99.



« Il importe de s'intéresser à la profonde évolution de la nature, des contours, des débouchés des activités industrielles, en se libérant des représentations traditionnelles autour des productions manufacturières, des usines, des biens d'équipement et de consommation. De nouvelles attentes économiques et sociales se manifestent dans nos sociétés concernant l'environnement, la santé, la culture. »

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

Les espaces de la dynamique industrielle - état des lieux et problématiques¹

Gilles Le Blanc

Économiste, professeur
à Mines-ParisTech

S'interroger en 2010 sur la prospective à trente ans des territoires à dimension productive et industrielle peut sembler paradoxal au moment où beaucoup annoncent le déclin inéluctable de l'industrie française, sous l'effet combiné de la crise, des délocalisations, de l'internationalisation croissante des grands groupes domestiques et de la concurrence des pays émergents. Certains affirment même qu'il faut penser un avenir économique sans industrie pour notre pays. La formation d'un groupe de travail visant à explorer cette question dans l'opération *Territoires 2040* organisée par la Datar part de l'hypothèse que rien n'est écrit de façon définitive. En dépit des difficultés réelles et multiples des entreprises industrielles françaises, on a observé ces deux dernières années une prise de conscience nouvelle du rôle que joue l'industrie dans l'économie et de la nécessité d'une intervention publique pour la soutenir. Les états généraux de l'Industrie en 2009-2010 ont inscrit cette question au cœur de l'agenda politique. Cet article propose une synthèse de la première phase de réflexion du groupe de travail sur les territoires industriels. La première partie propose une définition de la problématique industrie/territoire, qui a débouché sur une reformulation de l'intitulé du groupe. Les principaux facteurs d'évolution de cette relation industrie/territoire sont ensuite analysés, en distinguant les éléments liés à l'évolution propre de l'industrie de ceux relevant du territoire comme acteur économique et des paramètres de l'environnement macroéconomique.

¹ Ce texte n'engage que son auteur. Il repose cependant largement sur les contributions des différents membres du groupe de travail (liste en annexe) ainsi que sur les auditions réalisées. Il essaye de rendre le plus fidèlement possible la richesse des débats et la diversité des points de vue. En espérant qu'ils se retrouveront dans ces lignes, nous les remercions chaleureusement de leur participation

Dynamique des territoires industriels

Après avoir défini le sens donné aux notions de territoire et d'industrie dans notre approche, on formulera la problématique du groupe de travail en termes de dynamiques des territoires industriels. L'examen de quelques éléments de référence empiriques conduit ensuite à différencier plusieurs situations et enjeux selon les territoires, regroupés pour simplifier en trois grandes catégories.

Les espaces de la dynamique industrielle - état des lieux et problématiques

Le « territoire » de l'industrie

Une importante caractéristique historique des activités industrielles, encore largement présente dans les esprits, est son ancrage matériel incarné par de grandes installations spécifiques : halls d'assemblage, chevalements des mines, hauts-fourneaux, réseaux de tuyaux enchevêtrés des raffineries surmontés de torchères lumineuses, etc. Cette figure de l'usine traduisait une localisation géographique à la fois massive (forte concentration de main-d'œuvre, flux de produits entrants et sortants par camions, trains ou voie fluviale), dominant tout l'espace environnant (installations visibles de loin, bruits réguliers, émissions variées de fumées) et s'étalant sur de longues périodes (dépassant souvent le siècle). Cette caractéristique continue aujourd'hui de structurer largement les représentations intuitives de l'industrie, alors même que ses formes, ses lieux, ses manifestations sont devenues plus variées et diffuses. Mais son poids toujours dominant explique aussi le caractère profondément perturbateur et menaçant du phénomène de délocalisation, qui consiste en un déplacement géographique d'activités productives vers des pays plus avantageux en termes de coût du travail, de fiscalité, de contraintes environnementales, et s'inscrit en opposition complète à l'ancrage géographique en apparence durable des sites industriels.

Entre la vision d'un enracinement garanti et immuable d'une activité industrielle et celle de l'indépendance complète de la géographie que suggèrent les délocalisations, il semble important d'affirmer la notion propre de territoire industriel. Celui-ci ne se réduit pas à l'environnement proche du site, autour d'un « bassin industriel », cet espace hautement hiérarchisé drainant les ressources humaines, les entreprises sous-traitantes, les flux matériels et économiques vers un grand site industriel principal. Les installations productives sont intégrées dans des chaînes de valeur se déployant à l'échelle du pays, du continent, voire du monde. Et la main-d'œuvre intérimaire, dont le poids n'a cessé de croître avant la crise pour assurer la flexibilité des grands sites jusqu'à atteindre 10 % des effectifs industriels, provient souvent de régions distantes de plusieurs centaines de kilomètres. Débordant les limites classiques du bassin, le territoire de l'industrie n'a cependant pas de périmètre géographique unique et clairement établi.

Il ne peut *a priori* être assimilé ni aux découpages administratifs en vigueur (communauté urbaine, département, région), ni aux segmentations économiques classiques (zone d'emploi, marché, secteur). D'étendue variable selon les activités, pouvant aller d'une zone urbaine dédiée à une voire plusieurs régions, on l'appréhendera comme l'espace des relations de nature multiple (commerciales, financières, informationnelles, techniques) entre différents acteurs (entreprises, institutions, associations, structures de formation, individus consommateurs/salariés/citoyens) à des fins d'activité économique productive (matérielle comme immatérielle).

L'industrie et ses différentes dimensions

La relecture des exercices de prospective menés par la Datar depuis une trentaine d'années souligne combien la problématique industrielle, d'une part, n'est considérée que de façon irrégulière et épisodique, et d'autre part, qu'elle porte principalement sur les enjeux de restructuration et de réindustrialisation autour des activités manufacturières.

En 2010, il importe de tenir compte des profondes transformations structurelles du paysage industriel intervenues au cours des dernières décennies et de partir d'une approche élargie de l'industrie, qui ne se limite pas à son périmètre statistique sectoriel tel que défini par la nomenclature d'activités de l'Insee (même élargi aux branches de l'agroalimentaire et de l'énergie). Cela exige de proposer des critères opérationnels et économiques permettant d'identifier les activités industrielles. Trois notions nous semblent fondamentales : la standardisation (d'un produit comme d'un service), qui offre la possibilité de production en série et des économies d'échelle associées, l'innovation, impérative pour éviter la concurrence frontale en prix et développer de nouveaux débouchés de croissance, l'investissement de long terme enfin, dans des infrastructures physiques comme dans des éléments intangibles (R & D, brevets, marques). Dans cette approche, on comprend, qu'au-delà des domaines historiques de l'industrie (secteurs manufacturier, énergétique, et plus récemment agroalimentaire), il convient de s'intéresser dans un très grand nombre de secteurs à une frontière mouvante entre fabrications artisanales et industrielles. Un secteur n'est ainsi, ni

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

totallement industriel, ni en dehors de l'industrie, mais peut inclure dans des proportions variables une composante industrielle. Ainsi, des activités comme les logiciels, les vins, l'hôtellerie, la coiffure, la banque et l'assurance, le cinéma et la télévision comportent-elles en leur sein une part (plutôt croissante dans la période récente) obéissant à une logique industrielle telle que définie ci-dessus.

Il faut aussi tirer les conséquences du processus accéléré d'externalisation des entreprises industrielles au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix. Ce phénomène, portant initialement sur des activités à faible valeur ajoutée et qualification comme le nettoyage, la restauration, la sécurité ou le transport, s'est progressivement élargi jusqu'à toucher des fonctions plus complexes et stratégiques (finances, systèmes d'information, recrutement, conseil juridique, ingénierie, développement, etc.). Or, la contractualisation avec des prestataires externes spécialisés de tâches auparavant réalisées en interne conduit à un transfert de valeur ajoutée et d'emplois entre le périmètre strict statistique de l'industrie et celui des services, puisque ces prestataires sont classés dans la branche des services aux entreprises (postes et télécommunications, conseils et assistance, services opérationnels, recherche et développement). Comme environ 40 % de la valeur ajoutée de cette branche est réalisée auprès de clients des branches industriels (selon les tableaux d'entrées-sorties de l'économie française), on mesure combien les entreprises, les emplois, les investissements, les localisations associées à l'industrie débordent largement le strict périmètre statistique traditionnel de l'industrie.

Une approche sectorielle élargie, la prise en compte des services aux entreprises associées, l'accent mis sur la dimension productive, caractérisent en résumé notre vision de l'industrie.

Une autre dimension caractéristique doit être soulignée, car propre aux activités industrielles contemporaines. Celles-ci sont, en effet, soumises à des contraintes d'évolution permanente imposant une dynamique continue : dynamiques concurrentielles, de remodelage des chaînes de valeur, de localisation,

d'innovation, selon des échelles de temps variables mais de plus en plus courtes et souvent inférieures à celles des politiques publiques, de la démographie, de l'urbanisme, etc.

Tous les éléments présentés ont conduit le groupe à reformuler son intitulé en termes de « dynamiques des territoires industriels ».

Quelques repères empiriques

Cette section propose quelques faits stylisés et repères empiriques de l'industrie d'aujourd'hui et sa géographie afin d'étayer l'approche et la problématique proposées. En premier lieu, il s'agit de dépasser les limites de l'appareil statistique existant, qui ont alimenté plusieurs thèses inexactes de la désindustrialisation, voire de la disparition de l'industrie dans notre pays. Le développement très rapide de l'externalisation a conduit à des transferts d'emplois et de valeur ajoutée entre l'industrie et la branche dite des services aux entreprises. Cette dernière a affiché une croissance très rapide au cours des années quatre-vingt-dix, au point de dépasser l'industrie en nombre d'emplois en 2001 et en valeur ajoutée en 2003. Les évolutions relatives de l'industrie et des services aux entreprises sur vingt ans sont retracées dans le tableau suivant.

Tableau 1. Poids de l'industrie et des services aux entreprises dans l'économie française 1987-2007

Emploi intérieur en millions de personnes (% total)	1987	1997	2007
Industrie ¹	4,507 (20,4 %)	3,852 (16,8 %)	3,411 (13,3 %)
Services aux entreprises	2,304 (10,4 %)	3,079 (13,5 %)	4,246 (16,5 %)
Valeur ajoutée à prix courants en milliards d'euros (% total)	1987	1997	2007
Industrie	160,4 (21,3 %)	207,8 (18,4 %)	239,1 (14,1 %)
Services aux entreprises	95,3 (12,7 %)	163 (14,4 %)	287,4 (16,9 %)

Source : Comptes nationaux, Insee, 2009

¹ Agroalimentaire, secteurs manufacturiers et énergie (soit les segments EB à EG de la NES).

Les espaces de la dynamique industrielle - état des lieux et problématiques

Afin de disposer d'une image plus réaliste du poids de l'industrie, certains proposent d'additionner les deux branches et évaluent ainsi l'industrie à 30 % du PIB. Cependant, si l'industrie est incontestablement un débouché important des services aux entreprises (communications, conseil, services administratifs, intérim, sécurité, nettoyage, R & D), elle n'est pas le seul. Les entreprises des autres services marchands (qui réalisent 80 % de la VA totale) y font aussi appel. Il serait donc erroné d'additionner sans précaution ces données. Une évaluation de la part des services aux entreprises destinée à l'industrie peut néanmoins être tentée à partir du tableau entrée-sortie qui retrace les flux interbranches de l'économie. En 2007, 40 % de la valeur ajoutée des services aux entreprises sont consommées comme biens intermédiaires par l'ensemble des branches industrielles. Si on considère pour simplifier que la moitié des services marchands aux entreprises est directement associée à la production industrielle, l'ensemble représente donc 22 % de l'emploi total et de la valeur ajoutée² de l'économie française en 2007 (contre respectivement 25 % et 27 % vingt ans plus tôt).

Ces chiffres indiquent un recul incontestable du poids de l'industrie, mais contrairement aux visions catastrophistes d'une désindustrialisation massive, celui-ci reste significatif (plus de 20 %) et ne s'effondre pas au cours de la période récente. En ce qui concerne la variable valeur ajoutée, qui connaît la plus forte baisse (moins cinq points de PIB en 20 ans), il faut préciser que cette évolution tient pour l'essentiel à un effet prix. Si on mesure en effet la part de la valeur ajoutée industrielle en volume, c'est-à-dire calculée avec les prix de l'année précédente, on observe une stabilité globale entre 17 et 19 % au cours des décennies passées. Le recul de l'industrie dans la valeur ajoutée en valeur tient donc principalement à ce que les prix de ses produits évoluent moins vite que des services. Le poids des services dans l'économie s'accroît donc mécaniquement aux dépens de l'industrie.

² On mesure ici un ratio par rapport à la valeur ajoutée totale et non comme souvent par rapport au PIB car ce dernier intègre des impôts, taxes et subventions, inégalement répartis selon les branches.

Cette stabilité ou baisse modérée du poids relatif de l'industrie dans l'économie a une conséquence importante. Contrairement aux idées reçues la décrivant en rétrécissement continu, l'industrie est en croissance. Elle se développe à peu près au rythme de l'économie dans son ensemble : ainsi un ratio stable de valeur ajoutée en volume signifie que la production des biens industriels a suivi le rythme du PIB, c'est-à-dire a triplé en 1981 et 2006. Finalement, l'industrie produit trois fois plus de biens qu'il y a vingt-cinq ans, d'une valeur totale double (à cause de l'effet prix) et a multiplié ses exportations par 4,6 fois sur la période.

Dernière remarque qui a son importance historique. Dans une perspective longue, le recul du poids relatif de l'industrie constitue une inflexion significative, mais à ce stade, pas une rupture radicale. Le pic de l'emploi industriel (1974) se situe à 5,7 millions de personnes et 26 % de l'emploi intérieur total. Tout au long des années cinquante et soixante, celle-ci représente environ 25 % de l'emploi. Ainsi, au cœur des décennies du volontarisme industriel, de la mise en œuvre de politiques industrielles audacieuses et largement soutenues, l'emploi industriel ne comptait que pour un quart de l'économie, soit un niveau supérieur de quelques pour-cent seulement à la situation actuelle !

Il faut également souligner le rôle spécifique joué par l'industrie dans la croissance économique d'un pays et le niveau de vie des habitants, résumé par la formule : « l'industrie fait la richesse des nations ». On peut l'illustrer économiquement de façon simple. L'industrie occupe une place plus que proportionnelle à son poids dans les emplois et la valeur ajoutée (13-14 %) dans trois domaines clés : l'investissement et l'accumulation de capital (20 %), l'effort de R & D des entreprises (90 %) et les échanges commerciaux (80 % des importations et exportations). Par cette position centrale, elle joue un rôle moteur dans l'innovation, les gains de productivité, le niveau technologique, les actifs matériels et immatériels d'un territoire.

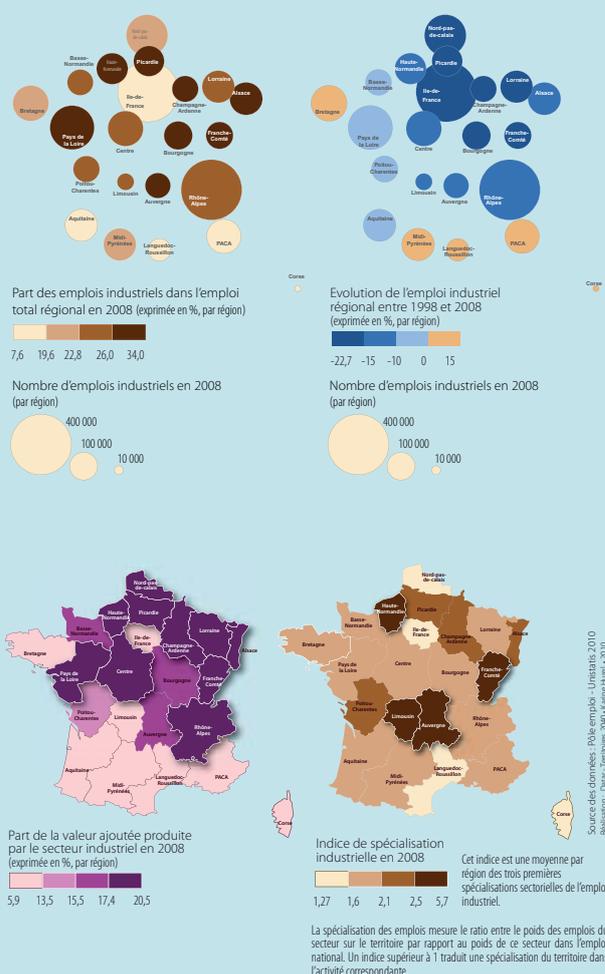
Le rôle majeur joué par les branches industrielles dans l'innovation se lit dans leur poids dans les dépenses de R & D des entreprises : 90 % en 2006. Et si on tient compte de l'effort

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

Variété des territoires industriels

À la lumière de tout ce qui précède, il semble donc difficile de parler de territoires industriels en général. On proposera donc de distinguer, au sein d'une problématique commune de la relation industrie/territoire, différents « types » de territoires industriels. Dans un cadre prospectif, il nous a semblé utile de mettre l'accent sur trois d'entre eux, en soulignant à nouveau qu'ils ne correspondent pas à une échelle géographique définie *a priori*, mais bien à des processus économiques spécifiques pouvant aussi bien s'observer à l'échelle d'une ville, d'un morceau de département ou d'une région tout entière. Les territoires dits « bases industrielles » se caractérisent par une forte proportion d'emplois industriels et l'industrie conserve un poids important dans les activités économiques (Dunkerque, Loire-Atlantique, vallée de l'Arve, etc.). Les territoires « en désindustrialisation » subissent un recul continu et marqué des emplois et de la valeur ajoutée de l'industrie depuis plusieurs décennies, à partir d'un niveau initial élevé dans les années soixante-dix et quatre-vingt (Lorraine³, Nord). Enfin, les territoires « des nouvelles industries » accueillent et développent des activités industrielles, qui pèsent encore un poids relativement faible dans l'économie locale, mais sont en croissance rapide avec de forts enjeux d'innovation et de création de futurs marchés (Essonne, Toulouse et sa périphérie, Montpellier). Chaque type correspond à différentes formes d'activités industrielles (produits, secteurs, taille d'entreprise, facteurs de compétitivité), de relation au territoire (durée, intensité, fragilité, effet positif ou négatif) ainsi que d'enjeux économiques et de politique publique. Si cette différenciation s'avère nécessaire pour éviter les travers d'une approche unique trop générale ou abstraite et pour saisir les situations concrètes vécues par les acteurs dans les territoires, une réalité commune unit néanmoins toutes ces catégories : l'économie des activités industrielles, décrite dans cette partie, ainsi que les grands facteurs déterminant son évolution, que nous allons examiner maintenant.

³ On estime que la Lorraine a perdu 176 000 emplois dans ses industries traditionnelles de 1962 à 1995.



public de recherche et d'innovation, l'industrie concentre à elle seule 55 % des dépenses totales publiques et privées de R & D du pays. Il faut souligner ici que l'innovation, définie comme l'introduction de nouveautés, ne se limite pas aux seuls produits high-tech mais s'applique à l'ensemble des secteurs sous des formes très variées (produits, procédés, technologie, organisation, tarification, etc.).

La géographie de l'industrie est caractérisée depuis ses débuts par une forte concentration et polarisation des activités. Des économies de localisation identifiées par Alfred Marshall au sein des grandes villes industrielles britanniques des années 1870-1880 à la notion moderne d'externalité d'agglomération et de *clustering*, les facteurs et déterminants de cette concentration géographique ont fait l'objet d'une abondante littérature, théorique et appliquée. Aujourd'hui encore, sept régions réalisent plus de 80 % de la valeur ajoutée industrielle totale du pays.

Problématiques d'évolution de la relation industrie/territoire

Une fois posés les définitions et les périmètres du travail, le groupe s'est attaché à identifier un ensemble de problématiques d'évolution à moyen long terme de la relation entre territoire et industrie. On a choisi de mettre l'accent sur des éléments : spécifiques aux activités industrielles ; à l'origine de dynamiques importantes, soit déjà observables ces dernières années, soit prévisibles dans le futur ; permettant de regrouper sur un petit nombre de grands thèmes des facteurs distincts mais reliés entre eux, et de hiérarchiser ainsi la longue liste énumérant habituellement toutes les dimensions à prendre en compte. Il s'agit d'identifier les principales tendances à l'œuvre ou prévisibles ainsi que les grandes questions ouvertes pour organiser de façon cohérente une réflexion prospective à long terme. Seront analysés successivement les facteurs d'évolution des territoires pertinents pour les activités productives, puis ceux propres à l'industrie touchant à sa dimension géographique, et enfin les éléments exogènes ayant un fort impact sur la relation entre industrie et territoire.

Le territoire, acteur de sa relation à l'industrie

La relation industrie/territoire est habituellement saisie sous l'angle du choix de localisation des firmes. Les critères de choix sont l'objet d'une large littérature économique et d'enquêtes sectorielles, et sont eux-mêmes soumis à de multiples facteurs de changements, liés aux dynamiques à l'œuvre dans l'industrie et aux modifications de l'environnement économique. En revanche, le territoire ne peut être considéré comme « actif » vis-à-vis de l'industrie que dans la mesure où les acteurs en relation qui en définissent les contours se donnent un rôle, énoncent des objectifs, mettent en œuvre diverses mesures, anticipent l'impact de leur action.

À ce titre, plusieurs types d'acteurs peuvent participer à la définition d'objectifs territoriaux spécifiques. En premier lieu, les acteurs publics, l'État et les différents niveaux de collectivités territoriales (depuis les conseils régionaux jusqu'aux communes), mais également des organismes aux mandats plus restreints et aux périmètres variables (chambres de commerce et de l'industrie, agences de développement économique, syndicats professionnels), voire des réseaux d'entreprises ou de grandes entreprises à l'origine d'initiatives sur leur territoire. Une redistribution importante des cartes entre ces acteurs découle des évolutions institutionnelles de 2004, qui confèrent aux régions la responsabilité du développement économique local. Cela a favorisé le développement de moyens et d'expertises propres aux acteurs locaux, qui ont permis de répondre aux demandes nationales et européennes de formulation de stratégies régionales de développement économiques (SRDE) et d'innovation (SRI). Selon les territoires, la mise en œuvre de ces politiques économiques locales prend des formes variées : formation, mise en réseau d'entreprises, agences de développement, appui aux pôles de compétitivité, actions de communication et marketing, allant jusqu'à l'investissement direct dans des entreprises. Ce dernier point est à souligner car il s'agit d'un enjeu décisif pour les acteurs industriels et plus largement de l'économie productive. Il traduit également une transformation importante du rôle du territoire qui devient un actionnaire direct ou indirect et manifeste ainsi son émergence progressive comme un acteur économique à part entière. Cette implication financière peut être une prise de participation directe au capital

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

ou la participation (le plus souvent aux côtés d'acteurs privés et publics comme la Caisse des dépôts) à des fonds d'investissement, d'amorçage, de capital-risque pouvant avoir des finalités diverses (investissement, économie sociale, reprise de PME, high-tech, etc.). Deux exemples illustrent ce phénomène récent et son ampleur. En Île-de-France, les divers fonds d'investissement régionaux destinés à aider la création, la reprise et le développement des PME s'élèvent en 2009 à 80 millions d'euros. Le second cas se distingue par la définition d'un périmètre géographique original, s'affranchissant des découpages institutionnels voire des frontières nationales. Il s'agit du fonds de capital-risque AIRFI basé en Alsace et doté de 13,8 millions d'euros destiné à des entreprises non cotées à fort potentiel de croissance, innovantes et/ou de haute technologie. Ses participations sont situées principalement en Alsace, mais aussi dans un environnement international plus large, dénommé « Régio », incluant le Pays de Bade, la Sarre, le Sud Palatinat et les quatre cantons du Nord Ouest, en Suisse, ou le Grand-Est français (Franche-Comté, Lorraine, Bourgogne et Champagne-Ardenne). On détaillera les trois aspects d'une possible définition du territoire comme acteur, qui constituent autant d'enjeux problématiques de la relation industrie-territoire à l'avenir.

La formulation publique de l'action vis-à-vis de l'industrie et la définition des objectifs

La définition de l'objectif du territoire-acteur dépend bien sûr en premier lieu de son mandat public ou parapublic, et de la situation existante de l'industrie dans le territoire concerné. Ainsi deux conseils régionaux ne formulent pas identiquement leurs objectifs selon que le territoire se caractérise par un passé de lourdes reconversions industrielles (Lorraine) ou par un secteur industriel historique encore prédominant mais fragilisé par une concurrence mondiale (Rhône-Alpes). L'objectif peut également être énoncé en référence à des critères émis ailleurs, à un autre niveau d'action territorial (classement 2003 des métropoles européennes de la Diact).

Au-delà de ces déclarations générales, se posent la question de la nature et le contenu de l'intervention que se propose d'avoir le territoire :

Différents énoncés de stratégies industrielles

Le secteur industriel reste le principal moteur du développement économique régional et définit l'identité même du territoire. Pour la Région, le développement industriel est une priorité, notamment face à l'essoufflement d'activités traditionnelles et à la concurrence des pays émergents (région Rhône-Alpes, www.rhonealpes.fr/102-industrie-et-services.htm).

Après les différentes vagues de reconversions industrielles, la Lorraine entend aujourd'hui mettre l'économie au service des Lorrains, avec l'emploi comme objectif final. C'est tout l'enjeu de la politique de développement économique régional. Les PME-PMI et les TPE de l'artisanat, du commerce, des services et de l'agriculture jouent un rôle clé dans le développement de l'économie en Lorraine (région Lorraine, www.cr-lorraine.fr/jahia/Jahia/pid/3).

La métropole marseillaise s'engage, par le biais des décideurs économiques et politiques, dans une course à la performance pour rejoindre le TOP 20 des métropoles européennes (CCI Marseille Provence, www.ccimp.com/ccimp/notre_projet).

- est-il en mesure d'être un véritable acteur jouant sur la nature des activités qu'ils cherchent à promouvoir : par exemple, en organisant de façon volontariste une ou plusieurs spécialisations industrielles du territoire, que ces spécialisations soient sectorielles, technologiques ou en termes de ciblage géographique des débouchés ? Et par là, comment le territoire définit-il implicitement le champ concurrentiel dans lequel se placent ses activités industrielles (régional, national, mondial, etc.) ?
- cette définition d'objectifs industriels propres se fait-elle en lien avec les autres objectifs politiques qui sont dans son domaine d'expertise et/ou de légitimité démocratique ? Ainsi, le type de mandat électoral, professionnel, et la

Les espaces de la dynamique industrielle - état des lieux et problématiques

sensibilité relative des acteurs composant le territoire à la question industrielle pourront jouer sur les équilibres industrie/résidentiel par exemple, ou dans un cas extrême, sur la priorité donnée à l'attraction de revenus plutôt que d'activités industrielles. Quoi qu'il en soit, l'opposition d'un public à la proximité de certaines industries, et plus largement la sensibilité croissante aux questions de risques industriels, sanitaires ou environnementaux, pèseront à l'avenir sur la définition des objectifs industriels dans certains territoires ;

- le territoire formule-t-il pour objectif prioritaire l'attraction d'activités, c'est-à-dire d'investissements provenant de l'extérieur du territoire, ou met-il la priorité sur la création endogène d'activités industrielles ? L'enjeu ici, dans un cas comme dans l'autre, est celui de la capacité d'un territoire-acteur à connaître, analyser et développer des actions pesant sur les critères de choix de localisation des firmes d'une part, et sur l'ensemble des facteurs facilitant la création endogène d'activités d'autre part.

La nécessaire mise en cohérence des différentes échelles d'intervention

Si plusieurs acteurs ou réseaux d'acteurs, agissant par définition à différentes échelles géographiques, se fixent des objectifs dans leur relation à l'industrie, la question se pose de l'articulation de leurs actions respectives. Considérant le territoire dans sa dimension administrative, les politiques industrielles ou de développement économique font aujourd'hui l'objet d'un empilement de diagnostics, de définitions de politiques, de plans d'actions et de dispositifs, aux niveaux européen et national d'abord, puis au niveau régional, départemental, métropoles ou communauté de communes. La description de l'ensemble des dispositifs s'avérerait laborieuse. Cependant, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales fait de la région le maillon essentiel de coordination des différentes actions de développement économique dans leurs territoires. De manière générale, l'empilement des politiques territoriales et des dispositifs tendent vers une complémentarité dont la région est, sinon le concepteur, du moins le maître d'œuvre effectif.

Toutefois, cette complémentarité institutionnelle prend diverses formes, qui dessinent autant de trajectoires possibles :

- extension et différenciation : certaines régions mettent en place des dispositifs propres, qui cherchent à prolonger et compléter les dispositifs nationaux, tout en se différenciant d'eux. Les Pôles régionaux d'innovation et de développement économique et solidaire (PRIDES), créés par la région PACA sont emblématiques à ce titre. Ce dispositif de soutien à des clusters régionaux, dispositif dont l'efficacité n'est pas questionnée ici, est défini par la région comme une action bien plus étendue que celle des pôles de compétitivité. Les vingt-neuf PRIDES comprennent toutefois les neuf pôles de compétitivités de la région, labellisés nationalement. Mais les éléments de communication de la région stipulent clairement que : « les neuf pôles de compétitivité sont labellisés PRIDES, et (que) c'est à ce titre que la région les soutient ». Dans cette approche, il s'agit donc d'englober et de dépasser un dispositif national ;
- additivité et alignement : un certain nombre de dispositifs territoriaux sont fondés sur le renforcement des dispositifs existants au niveau national, essentiellement par un appui financier supplémentaire à l'échelle du territoire. On retrouve notamment cette forme de complémentarité au niveau départemental, où des dispositifs d'Aide départementale à l'innovation complètent les financements d'Oseo. Dans ce dispositif, les dossiers des entreprises sont instruits par Oseo, dispensant le département de la mise en place de procédures, de définition d'objectifs et de critères précis, et de la lourdeur administrative d'instruction des dossiers ;
- coordination et bouquets de dispositifs : face à la multiplicité et la complexité des dispositifs et des acteurs, l'échelon régional est également celui de la mise en cohérence. Celle-ci passe par la mise en place de structures (agences, têtes de réseau) ayant pour vocation de coordonner, d'ordonner, de rendre accessible un bouquet de dispositifs et d'actions émanant de toutes les échelles de territoire, et des acteurs publics comme privés : agences régionales de développement, agences de développement industriel, agences régionales pour l'innovation, réseaux régionaux d'innovation, etc., fédérant eux-mêmes les agences départementales, les organismes insulaires, des syndicats professionnels, des universités ou centres de recherches, etc.

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

À partir des questions soulevées par la mise en cohérence des différents échelons d'intervention, on peut identifier une série de facteurs de changement de la relation du territoire à l'industrie :

- le degré d'autonomie de la région dans sa relation notamment aux dispositifs nationaux : quel mode de coordination verticale va-t-il s'imposer dans un contexte d'autonomisation des régions et de recomposition des tissus économiques locaux ? Entre nécessité d'une expertise accrue des capacités d'innovations et des systèmes de compétences locaux d'une part, et l'ingénierie nationale de dispositifs d'autre part, l'État est-il amené à devenir un promoteur de modèles d'intervention (pôles de compétitivités, grappes d'entreprises) repris localement par les territoires, et/ou un fédérateur essentiellement financier, capable de fédérer plusieurs échelles territoriales autour d'un objectif industriel commun (voir encadré suivant) ?
- face aux dynamiques de l'industrie, de croissance de la dimension immatérielle, de recomposition des chaînes de valeur, de multilocalisations, de dynamiques concurrentielles mondialisées, quelle sera l'échelle pertinente d'intervention des territoires ? Les notions de filières garderont-elles une pertinence au niveau national ou régional ? Les territoires auront-ils à soutenir et promouvoir des hyperspécialisations locales dans des dynamiques de localisations par fonctions ? À l'inverse, auront-ils à faire à des frontières de plus en plus floues entre métiers, filières, et à des périmètres mouvants de l'entreprise nécessitant de concentrer les initiatives sur un environnement de compétences et de facteurs d'innovation ?
- enfin, la question des modes de coordination horizontale ou verticale pose la question de la concurrence entre territoires dans l'attraction d'investissement, de compétences, de capacités de recherches et développement. Le développement actuel des notions de « marketing territorial », dans lesquelles le territoire se conçoit lui-même comme bouquet d'offres et de ressources, va-t-il ouvrir de nouveaux champs de concurrence entre territoires ou intensifier des rivalités existantes ? Sous-jacente, c'est également la question de l'échelle territoriale des transferts et de la solidarité nationale qui est en jeu.

Les dynamiques industrielles

Il ne s'agit pas ici d'examiner de façon exhaustive les transformations de l'industrie mais de se concentrer sur les facteurs ayant une dimension géographique donc touchant aux territoires. On s'intéresse donc aux éléments qui modifient le rapport traditionnel de l'industrie au territoire décrit dans la première partie ainsi que ceux introduisant une possible différenciation entre les territoires dans ce domaine. On propose de les regrouper en cinq thèmes principaux : l'organisation géographique des flux matériels de matières premières, de composants intermédiaires et de produits finis, les nouvelles demandes émergentes de biens et services industriels, la dynamique de dématérialisation et de complexification des offres, la conduite de la R & D et de l'innovation, la gestion de la main-d'œuvre et des compétences.

Flux de matières et géographie des activités industrielles

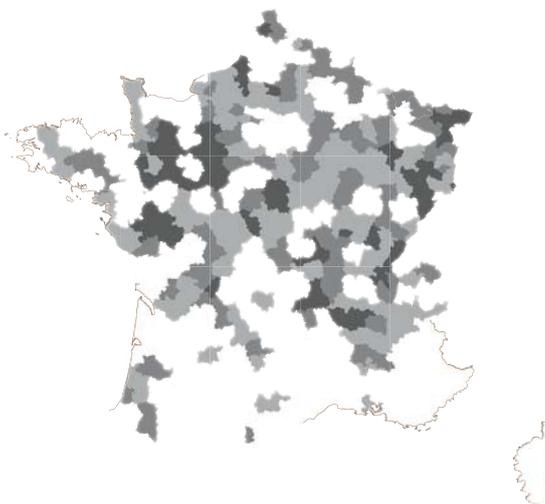
Dès son origine, les flux matériels ont joué un rôle primordial dans le choix de localisation de l'industrie. L'accent a longtemps été mis sur le processus productif en cherchant à optimiser son approvisionnement par des installations situées à proximité des gisements de matières premières, des sources d'énergie, puis avec l'essor du commerce international, des nœuds de transport (ports, voies ferrées, autoroutes, aéroports). Or depuis une trentaine d'années, on observe une inflexion importante avec l'orientation des stratégies d'investissement, d'organisation et de localisation des entreprises autour des facteurs aval, des marchés, de la distribution et commercialisation de leur offre. Cette évolution résulte de la combinaison de deux processus largement distincts mais se renforçant mutuellement. En premier lieu, l'intensification de la concurrence pousse à une différenciation accrue et la recherche d'une innovation permanente. Il ne s'agit plus simplement de produire le plus efficacement possible mais de mettre sur le marché les nouvelles versions de produits existants ou des nouveaux produits de façon rapide et flexible pour exploiter les évolutions observées de la demande et des préférences des consommateurs. Le second facteur est l'entrée sur la scène économique mondiale des pays émergents, qui sont à la fois de nouveaux marchés et débouchés possibles, mais aussi de possibles fournisseurs. Cela provoque un déplacement

Les espaces de la dynamique industrielle - état des lieux et problématiques

Deux dimensions sont à prendre en compte dans la géographie de l'industrie en France : l'évolution de la dynamique industrielle d'un côté et sa relation au territoire de l'autre.

La première a trait aux profondes transformations – sans doute encore sous-estimées – que connaît l'industrie. La seconde est liée à l'importance du redéploiement géographique des logiques de flux de personnes, d'informations, de logistique et de leur pendant organisationnel : sous-traitance pyramidale, externalisation, exportations, réseaux de coopération R&D.

Ces deux dimensions obligent à se poser la question fondamentale de l'ancrage territorial et de l'émergence d'une industrie, géographiquement volatile, en train de se localiser en dehors de ses territoires d'élection traditionnels, voire hors-sol ou même sans usine.

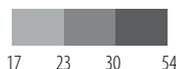


Territoires à base économique industrielle

En poids

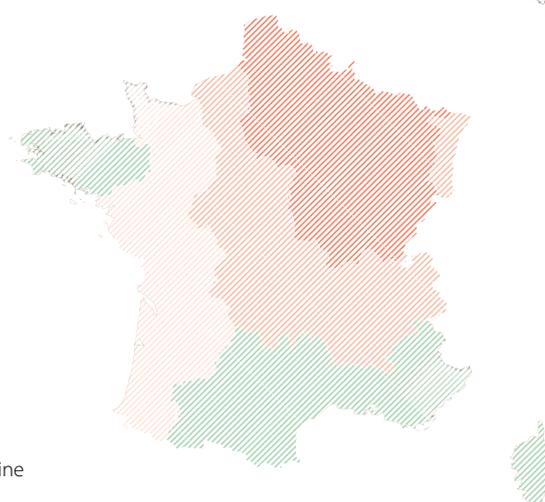
Part de l'emploi salarié industriel dans l'emploi salarié total en 2007 (exprimée en %, par zone d'emploi)

Moyenne France : 19,5



En tendance

Evolution de l'emploi industriel entre 1998 et 2008 (exprimée en %, par région)

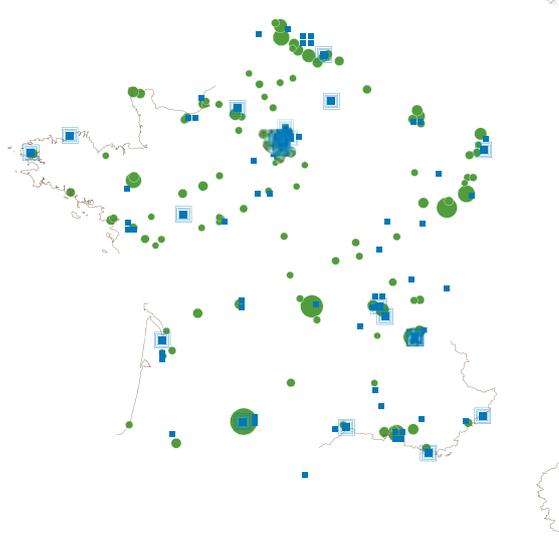


Archipellisation industrielle

Pôle de compétitivité

- Mondial ou à vocation mondiale
- National

Nombre de salariés travaillant dans une usine de plus de 1 000 personnes en 2010 (exprimé par commune)



Nœuds et flux logistiques

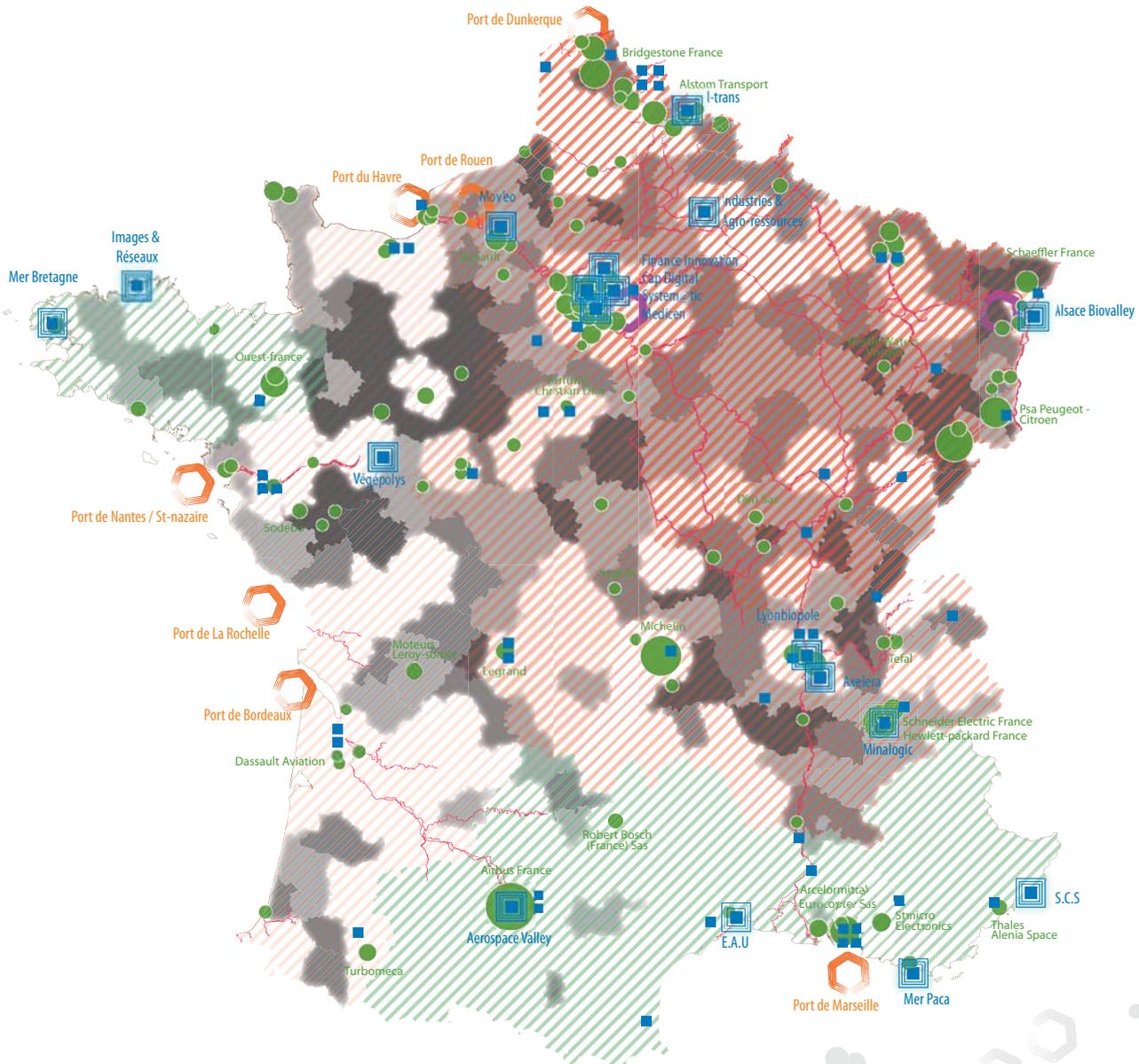
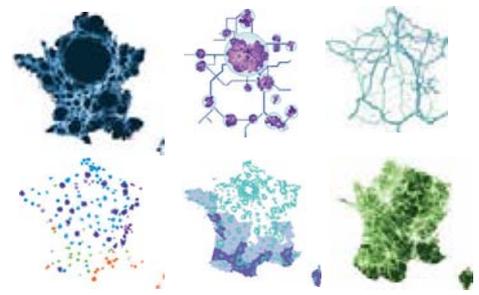
Grand port maritime

Port autonome fluvial

Voie navigable

Les grands ports maritimes sont des établissements publics de l'Etat, installés sur de vastes sites portuaires. Ils ont vocation à exercer leurs activités à l'intérieur d'un périmètre géographique propre. Ils traitent plus de 80 % du trafic maritime de marchandises. Ce type de statut, créé en 2008, remplace, pour les principaux ports maritimes, celui de port autonome.

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX



Source : Datar, Usine nouvelle, Insee, Pôle emploi - Unistatis, VNF
 Conception / Réalisation : Datar | Territoires 2010 - Karine Hurel • 2011

« La combinaison entre biens et services entraîne une dématérialisation de l'offre industrielle et de ses investissements. »»

Métrique du fond de carte
 La surface des communes sur la carte est proportionnelle à la superficie de celles-ci sur le terrain
 0 100 200 km

Les espaces de la dynamique industrielle - état des lieux et problématiques

Les semi-conducteurs à Crolles : ambitions et reformulations d'une politique industrielle

Noémie Behr, Jérôme Grange

L'exemple de Crolles illustre à la fois le volontarisme dans la mise en cohérence de différents niveaux d'interventions, les difficultés des territoires et des actions publiques à intervenir face aux dynamiques d'un secteur mondialisé, et la nécessaire reformulation des objectifs au gré des alliances industrielles.

En effet, les moyens mobilisés dans le projet Crolles 2 ou l'Alliance (2003-2007) sont sans précédent en France : 3,5 milliards d'euros d'investissement prévus sur 5 ans, dont 543 millions de subventions et crédit d'impôts. Ce projet, à l'initiative de l'acteur industriel franco-italien STMicroelectronics, est alors fondé sur l'alliance de trois industriels (ST ayant été rejoint par Philips puis Motorola), et de différents niveaux d'acteurs publics et territoriaux. Autour de l'investissement de l'État s'étaient rassemblés le conseil régional Rhône-Alpes, le conseil général de l'Isère, la communauté de communes du Grésivaudan et de Grenoble. En contrepartie de l'investissement public, L'Alliance s'engageait sur un montant d'investissement en R & D de 1,5 milliard d'euros en R & D, et sur la création de 1 200 emplois. Les trois partenaires industriels s'alliaient pour mettre au point des technologies de fabrication de puces nanométriques. L'inauguration du site par le président de la République Jacques Chirac avait illustré en janvier 2003 la volonté de l'État de faire de l'Alliance un fleuron de l'industrie française, et de l'Isère un cluster mondial des nanotechnologies (Minatec, CEA-Leti, etc.). Les pôles de compétitivité ne sont pas loin, la France a peut-être enfin son cluster mondial.

Or, début 2007, Freescale (filiale de Motorola) et NXP (filiale de Philips) annoncent leur volonté de ne pas prolonger le partenariat au-delà de l'échéance prévue. Loin d'être évalué comme un échec, l'investissement public dans les semi-conducteurs se poursuit et un projet Crolles 3 naît en 2009, baptisé Nano 2012, dont les montants d'investissements dépassent encore ceux de l'aventure précédente : 2,3 milliards

d'euros en R & D, financés à hauteur de 657 millions d'euros par les collectivités publiques (477 millions par l'État et 180 millions par les collectivités territoriales).

Comment un consensus entre acteurs publics a-t-il pu être ainsi renouvelé sur de tels montants d'investissement après la fin en demi-teinte de Crolles II ? En premier lieu, les objectifs en termes de création d'emplois ont été atteints et même dépassés, et les montants de taxe professionnelle supplémentaire ont quasiment remboursé les collectivités locales de leur investissement. Une création nette d'emplois et des comptes équilibrés permettent aux collectivités de présenter Crolles II comme un succès. Mais l'image de vitrine nationale du site de Crolles est en question. Avec le retrait des partenaires de STMicroelectronics, ce sont à présent l'ensemble des emplois dans les semi-conducteurs de la région qui sont menacés (à commencer par les près de 7 000 employés de ST à Grenoble et Crolles), et plus largement la place de la France dans le paysage mondial des nanotechnologies. En effet, durant cette période, la concurrence mondiale dans le secteur des semi-conducteurs a bougé les lignes et les stratégies des acteurs industriels : délocalisations vers l'Asie, choix d'un certain nombre d'acteurs de se retirer de la production pour devenir de purs concepteurs (tels NXP et Freescale), investissements toujours plus lourds dans les sites de R & D et de production. La crise mondiale frappe elle aussi le secteur, et ST annonce la réduction de 1 200 emplois dans le monde en 2009. Le projet Crolles III ou Nano 2012 se lance sur une nouvelle stratégie d'alliance de STMicroelectronics qui entre dans le consortium de recherche mondial créé par IBM, et met en place un partenariat croisé avec son site américain de Fishkill, Albany. On voit bien l'enjeu de ce projet industriel pour l'État, et d'autant plus que le pôle de compétitivité Minalogic de Grenoble doit avoir lui aussi une position mondiale. Laurent Malier, directeur du CEA-Leti le souligne dans un rapport pour le ministre de l'Industrie en juin 2010 : « Les composants nanoélectroniques

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

sont à l'origine de l'introduction de nouvelles fonctions et de réductions de coûts », il s'agit de ce fait d'« une industrie stratégique pour garantir la capacité d'innovation ». Mais avec un objectif de création de 660 emplois, pour des subventions des collectivités à hauteur de 180 millions d'euros, les arguments pour ces dernières deviennent plus problématiques. Et ce, d'autant plus que la suppression de la taxe professionnelle ne permet plus d'équilibrer les comptes aussi lisiblement. Aussi le ministère de l'Industrie communique-t-il au moment du lancement de Nano 2012, d'une part, sur l'investissement stratégique de l'État dans les nanotechnologies, et d'autre part, sur les emplois, non plus seulement créés directement, mais induits dans la région grenobloise par le site de Crolles (27 000 selon le communiqué du 1^{er} avril 2009). Le conseil général de l'Isère a toutefois

annoncé qu'il reverrait ses engagements financiers si les recettes fiscales supplémentaires attendues étaient remises en cause par la suppression de la taxe professionnelle. De manière générale, c'est le consensus entre collectivités territoriales, par ailleurs en conflits récurrents sur d'autres dossiers d'aménagement du territoire, consensus orchestré par l'État et encouragé par un investissement direct très important, qui est en question pour l'avenir. Les modifications de la fiscalité locale pourraient modifier les retours financiers et ainsi les incitations réciproques des collectivités. Le passage de l'Alliance (Crolles II) à Nano 2012 (Crolles III) illustre quant à lui que les montants des subventions et crédit d'impôts consentis ne garantissent pas aux pouvoirs publics et collectivités territoriales de visibilité au-delà de 5 ans dans un secteur mondial et d'innovations ultrarapides.

des sites industriels (investissement dans de nouvelles capacités pour servir les marchés locaux ou délocalisations de productions) et un étirement à une échelle géographique inédite des flux d'approvisionnement et de distribution. Ces deux phénomènes expliquent pourquoi l'attention, les efforts et les décisions des entreprises industrielles en matière d'organisation géographique sont déterminés de plus en plus par des enjeux d'accès aux marchés à l'échelle du monde entier. Cela se traduit par une transformation continue du périmètre, des fonctions, de la structure de l'entreprise industrielle : rôle décisif de la logistique et de la distribution, besoins croissants en systèmes d'informations pour gérer efficacement et en temps réel ces relations multiples aux marchés, multilocalisations géographiques, etc. Dans une perspective de long terme, la principale question qui se pose est la poursuite ou non de cette tendance. Il faut pour cela considérer les facteurs qui la rendent possible et la facilitent, principalement au nombre de deux : l'abaissement des barrières douanières aux échanges commerciaux et des coûts de transport (principalement maritimes) très bas. Même s'il s'agit de facteurs qui ont structuré notre environnement économique pendant plus d'un demi-siècle au point qu'on les considère parfois comme des données intangibles, il faut cependant

souligner qu'elles reposent sur des conditions politiques spécifiques. À l'échelle de trente ans, on ne peut donc exclure leur remise en cause partielle ou complète sous l'effet de ruptures politiques ou sociales : montée du protectionnisme, prise en compte des problématiques environnementales, de climat et d'épuisement des ressources d'énergie fossile par l'introduction de dispositifs fiscaux de plus en plus contraignants, menace de conflit armé majeur, etc.

Nouvelles industries émergentes et nouvelles offres à expérimenter

Il importe ensuite de s'intéresser à la profonde évolution de la nature, des contours, des débouchés des activités industrielles, en se libérant des représentations traditionnelles autour des productions manufacturières, des usines, des biens d'équipement et de consommation. De nouvelles attentes économiques et sociales se manifestent dans nos sociétés concernant l'environnement, la santé, la culture. Le vieillissement des populations, les temps de loisirs disponibles, les préoccupations concernant l'avenir de la planète et ses futures générations constituent autant d'éléments structurants et durables, alimentant des demandes socio-économiques inédites. Le point important est que, dans

Les espaces de la dynamique industrielle - état des lieux et problématiques

tous ces cas, se pose une dimension industrielle décisive. Le cœur de la logique industrielle consiste en effet à sélectionner un petit nombre de technologies, de produits, de solutions, et les standardiser, afin de bénéficier d'économies d'échelle dans leur fabrication en masse. La réduction continue des coûts qui en résulte permet un élargissement progressif des débouchés par la baisse des prix et l'accès de catégories croissantes de la population à ces biens et services. Une industrialisation maîtrisée et pertinente est ainsi la clé d'une démocratisation de ces innovations, qui resteront sinon à l'état de niches de luxe réservées aux ménages les plus fortunés et les mieux informés. Mais le point intéressant à souligner concernant ces nouvelles demandes et utilités est leur fort degré de différenciation entre et à l'intérieur des territoires (en fonction de leur taille, leurs modes d'urbanisation, la pyramide des âges des populations, les préférences culturelles, etc.). Contrairement aux équipements domestiques traditionnels (téléphone mobile, télévision, réfrigérateur, automobile, etc.), il est alors vraisemblable qu'une seule norme ou standard ne s'imposera pas à l'échelle mondiale, mais qu'il coexistera plusieurs solutions adaptées aux caractéristiques propres de chaque espace social et économique. Par ailleurs, il faut noter l'importance des modalités d'organisation urbaine dans la définition des demandes et des besoins des populations en matière d'environnement, de santé ou de culture. Cela signifie que l'expérimentation et les projets pilotes locaux auront un rôle important dans la mise au point, la validation, et la popularisation des innovations mises au point. Les villes seront donc logiquement des acteurs majeurs de l'émergence et du développement de nouvelles filières industrielles, de nouvelles entreprises et de nouveaux emplois. Cependant, ce rôle important des consommateurs locaux dans l'identification et la sélection de nouveaux espaces industriels rend également possible des réactions collectives de refus de localisation de ces activités sur le territoire, en raison des risques technologiques ou industriels associés. Plusieurs cas récents illustrent cette possibilité, favorisée par les technologies numériques qui facilitent la circulation des informations et la mobilisation rapide d'un grand nombre de participants : OGM, nanotechnologies, sites d'enfouissement de déchets dangereux, etc.

Une seconde caractéristique commune à ces nouvelles opportunités d'activités industrielles (environnement, santé, culture en particulier numérique) s'inscrit dans plusieurs évolutions déjà observables de l'industrie et contribuera logiquement à les accentuer. Il s'agit de la combinaison entre biens et services, qui entraîne une dématérialisation de l'offre industrielle et de ses investissements, ainsi que l'introduction de nouvelles modalités tarifaires comme les offres groupées ou les forfaits. Pour satisfaire ces nouvelles utilités, il faut en effet à la fois combiner la fourniture de biens et de services et proposer un suivi au cours du temps. On s'écarte ainsi fondamentalement de l'échange modélisé en économie : une transaction d'acquisition, anonyme et discrète. La réponse aux demandes formulées plus haut devra en effet inclure une dimension de personnalisation prenant en compte les caractéristiques particulières des territoires, des populations, voire des individus ; elle aura nécessairement une durée relativement longue ; elle n'impliquera pas forcément l'acquisition des biens, une partie d'entre eux pouvant être simplement loués temporairement. Dans ce contexte, les modèles économiques sur lesquels se sont développés les secteurs industriels vont être profondément bouleversés. Un nouvel espace d'innovation commerciale, marketing, tarifaire s'ouvre, conduisant à une multiplication d'expérimentations et de tâtonnement pour imaginer et valider la meilleure solution. On voit ce processus déjà à l'œuvre aujourd'hui dans des domaines aussi variés que la distribution numérique de contenus comme les films, les séries télé ou la musique, la diffusion de la voiture électrique, ou l'accompagnement des personnes âgées dépendantes. Avec, chaque fois, une variété du contenu technique, de l'assemblage commercial, des modes de tarification des offres. Tous ces éléments introduisent une articulation renouvelée de l'industrie au territoire construite autour des caractéristiques particulières de la demande locale pour les nouveaux besoins émergents, ainsi qu'une possibilité nouvelle de différenciation géographique des offres, des entreprises et des spécialisations industrielles.

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

La globalisation accélérée de la recherche & développement des entreprises

Le troisième facteur à considérer est la variété croissante de la nature, des formes, et de l'organisation géographique de l'innovation dans l'industrie. Pendant longtemps, un modèle a en effet dominé en France, qui articulait de grands programmes, des produits high-tech très sophistiqués, un rôle majeur des grandes entreprises championnes avec leurs grands laboratoires de recherche intégrés, des commandes publiques pour lancer le marché. Le tout dans un périmètre géographique longtemps confiné au territoire national. Mais ce modèle est aujourd'hui de plus en plus remis en cause et tout indique que cela se poursuivra dans le futur. Trois éléments se combinent en ce sens. Tout d'abord, la nécessaire variété d'acteurs pour stimuler l'innovation. De nombreuses études empiriques et théoriques soulignent combien les interactions entre acteurs différents (grands groupes, PME, laboratoires, universités) mais aussi entre secteurs distincts sont sources de synergies et d'innovations, en rupture avec les trajectoires dominantes explorées historiquement par chacun. L'essor du phénomène d'open innovation pousse encore plus loin cette évolution, en impliquant cette fois de très nombreux individus dispersés sans les relations économiques et financières habituelles. Être capable de rassembler et d'animer une large et variée communauté d'acteurs devient dès lors un facteur décisif de succès, et un défi pour les territoires traditionnels de l'innovation, comme les grandes villes et leurs périphéries, fortes jusqu'à présent de l'effet taille et de la concentration locale de capacités de recherche et de développement. En second lieu, le poids croissant de l'innovation non technologique bouleverse les équilibres antérieurs. Désormais, inventer une nouvelle combinaison de produits et services (triple, quadruple-play des opérateurs télécoms), proposer une tarification inédite (forfait illimité dans le mobile, échange de batteries de voitures électriques de Better Place), offrir un confort d'utilisation par l'ergonomie du produit (iPod, iPhone, iPad) sont des facteurs de compétitivité et de succès sur le marché au moins aussi importants que les performances techniques. Les lieux, les compétences nécessaires, les besoins financiers de la conduite de l'innovation s'en trouvent largement modifiés. Enfin, il faut tirer toutes les conséquences de

l'environnement technique propres aux besoins émergents dans la santé, l'environnement ou la culture numérique. Dans tous ces cas, il n'y a pas une seule solution technique naturelle ou évidente s'imposant et devant concentrer tous les efforts, mais plutôt une large variété de trajectoires à explorer (techniquement et en termes de business models). Dans ce contexte, il faut réfléchir entre la stratégie (risquée) consistant à privilégier l'une d'entre elles et tout miser sur elle, et au contraire l'encouragement d'une large variété d'expérimentations et d'essais explorant les différentes voies possibles.

Cette transformation en cours des formes et des objectifs de l'innovation se double d'une internationalisation croissante de la recherche et développement (R & D) des entreprises, qui modifie profondément la géographie traditionnelle de l'industrie. Le mouvement historique observable depuis cinquante ans au sein des entreprises a été la fragmentation de plus en plus poussée des activités et leur localisation en des implantations distinctes spécialisées (tirant parti de facteurs locaux favorables et permettant des économies d'échelle par la concentration en un lieu d'une tâche particulière de l'entreprise). Dans ce processus, les centres urbains et leurs périphéries ont vu décroître leurs installations de production, et les activités d'entreprise, s'organiser essentiellement autour de fonctions transversales (R & D, gestion administrative, marketing, commercial, etc.) dans des bureaux. La globalisation accélérée des économies depuis une trentaine d'années a ajouté une dimension géographique à cette évolution et, à la suite d'investissements à l'étranger et de délocalisations, augmenté encore plus les distances entre les différents établissements d'une entreprise. La R & D n'échappe pas au phénomène. La part des filiales d'entreprises étrangères dans la R & D industrielle s'élève ainsi en 2006 à 15 % aux États-Unis, 20 % en France, 30 % en Allemagne, 40 % au Royaume-Uni et 45 % en Suède. Le mouvement s'accompagne en miroir d'une proportion croissante des dépenses de R & D des groupes nationaux réalisées à l'étranger dans leurs filiales. Environ la moitié des mille firmes investissant le plus en R & D dans le monde ont ouvert des centres de recherche en Chine, en Inde ou à Singapour au cours des quinze dernières années. Une étude récente (Berder *et al.*,

Les espaces de la dynamique industrielle - état des lieux et problématiques

2009) évalue ainsi le nombre de centres de R & D de firmes étrangères en Chine à plus de 750 fin 2008, soit plus que le nombre de centres de R & D chinois (500) !

Le mouvement peut sembler irréversible mais il soulève en réalité des problèmes nouveaux. L'éloignement peut en effet constituer un frein à la bonne coordination des fonctions de conception, de production, de commercialisation au sein de l'entreprise, qui exige d'importants et fréquents flux d'information pour adapter et améliorer en permanence l'offre de l'entreprise. La proximité et les gains qu'elle offre peuvent ainsi contrebalancer des coûts plus faibles accessibles ailleurs. C'est en particulier vrai dans le domaine de l'innovation où les dépenses en installations et salaires pèsent d'un poids important mais où le résultat et l'efficacité des efforts peuvent varier grandement, contrairement à la fabrication qui est largement optimisée. S'ouvre ici un potentiel renouvelé de localisation d'activités d'entreprises dans les territoires, à condition de ne pas seulement considérer les fonctions transversales, mais l'ensemble des tâches et leur coordination. Cela soulève des enjeux spécifiques en termes de zone d'implantation, de main-d'œuvre, de moyens de communication et de transport, etc. On peut supposer par exemple, qu'en ce qui concerne les futures opportunités associées à la santé et l'environnement, qui ont une forte spécificité locale, il faudra disposer non seulement de capacités de conception, de R & D et d'expérimentation, mais aussi d'installations de production pour tirer efficacement profit de l'expérience acquise. Repenser les moyens d'articuler au sein des territoires des activités productives pour les industries innovantes en voie d'émergence constitue un défi majeur, en rupture avec les approches et logiques mises en œuvre par le passé.

Main-d'œuvre industrielle, compétences, marché du travail

La dernière problématique à considérer, mais sûrement pas la moins importante, porte sur l'évolution de la main-d'œuvre dans l'industrie, avec les problématiques associées de compétences, de formation, de gestion des relations de travail. Cette question a une importante dimension locale en raison du fonctionnement du marché du travail et de la mobilité géographique relativement limitée des salariés. La main-d'œuvre

industrielle s'est déjà profondément transformée au cours des trois dernières décennies, en s'éloignant de plus en plus de la représentation traditionnelle d'une forte concentration d'effectifs peu qualifiés dans de grandes installations productives. La décroissance continue des effectifs à la suite des restructurations et du processus d'externalisation (-40 % entre 1981 et 2006) s'est en effet accompagnée d'une montée continue des qualifications. Les ouvriers non qualifiés ne représentent plus en 2006 que 16 % des effectifs de l'industrie manufacturière, soit moins que les cadres. À rebours de l'image historique des OS de l'industrie, ils sont désormais plus nombreux dans les services aux entreprises (nettoyage, gardiennage, logistique, etc.). Les principales catégories d'emplois industriels sont désormais les ouvriers qualifiés (37 %) et les cadres administratifs, techniques et commerciaux (23 %). Au sein des emplois industriels, la part des métiers non industriels n'a cessé de croître. Une évaluation quantitative de ce phénomène important a été menée par la Dares (Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques) en 2005, dans une note malheureusement un peu datée aujourd'hui, qui montre qu'en 2002, 38 % des emplois au sein des établissements industriels concernent des métiers non industriels (transport, logistique, métiers commerciaux, de gestion et d'administration, informaticiens). Enfin, les très grands sites industriels rassemblant plus de 10 000 salariés se comptent désormais sur les doigts des deux mains et les effectifs sont répartis dans des établissements plus nombreux et de plus petite taille.

Tous les éléments rassemblés dans les sections précédentes incitent à penser que ces évolutions vont se poursuivre et même s'accroître : variété accrue des métiers et des compétences en dehors des domaines traditionnels du secteur manufacturier et des processus productifs, qualification croissante des emplois, fragmentation des implantations. La qualité de la main-d'œuvre devient alors un facteur de compétitivité majeur des entreprises industrielles, et une variable clé de leurs choix d'investissement, de localisation et d'organisation. Pour les territoires disposant d'une base productive et industrielle, ou aspirant à la consolider et la développer, cela soulève des enjeux décisifs de recrutement, de formation, de coordination des actions

Vers une GRH interorganisationnelle territoriale : le cas de grandes entreprises

Marie Raveyre

Les reconfigurations des entreprises (restructurations, réorganisations, extensions) deviennent un phénomène récurrent pour assurer adaptation et compétitivité dans le cadre de l'économie globalisée. Ce mouvement ne passe pas nécessairement par un affaiblissement des liens des firmes aux territoires. En effet, les politiques d'implication locale de grands groupes illustre qu'un ancrage territorial accru peut être un moyen efficient d'accompagnement de la flexibilité des implantations, en particulier en matière de GHR. Ces politiques, apparues en France dans les trois dernières décennies, dans des contextes de restructurations, (avec notamment ELF-Aquitaine, Thomson, Rhône-Poulenc, Danone, Usinor, Lafarge), ont pour premier objectif de soutenir les tissus industriels et les bassins d'emploi, afin de faciliter la reconversion des salariés et des sites. Dans cette perspective, des aides aux PME et des actions en partenariats avec les acteurs économiques, politiques et institutionnels locaux, ont été multipliées : pépinières d'entreprises, aménagements de sites, actions de formation, etc. Ces interventions ne se limitent pas à des contextes de crises, elles sont aussi mises en œuvre dans des phases d'expansion des groupes, comme l'illustrent les cas d'EDF, ADP et Saint-Gobain.

Par-delà leur diversité et leur caractère plus ou moins ponctuel ou durable, ces politiques ont pour point commun de favoriser la constitution de réseaux interorganisationnels entre entreprises, grandes et petites, et acteurs politico-institutionnels locaux, propices à une gestion mutualisée de l'emploi dans les territoires. Ainsi, se trouvent facilitées, l'adaptation continue des effectifs et des qualifications, en soutenant la mobilité des salariés et les transitions professionnelles. Les échanges, dans les deux sens, entre grande entreprise et bassin d'emploi se trouvent facilités : reconversion externe, recrutement, formation. Par ce moyen, les entreprises sont à même d'accroître la flexibilité de leur GRH, favorable à leur adaptation permanente. Pour les territoires, au-delà d'effets directs en termes de créations d'emplois et de revitalisations de sites, ces démarches confortent les échanges sur le marché local du travail et concourent au renouvellement des ressources matérielles et immatérielles des territoires.

entreprises. Des réponses innovantes et originales sont déjà observables sur le terrain, à petite échelle mais dessinant de possibles voies qui pourraient se généraliser à l'avenir. Face à l'enjeu de flexibilité et d'ajustement nécessaire de la main-d'œuvre à des chocs conjoncturels, traité exclusivement jusqu'à présent par l'intérim, l'expérience de la crise de 2008-2009 a ainsi suscité des formes de prêts temporaires de salariés entre PME et/ou grands groupes à l'échelle locale. De même, anticipant les inévitables évolutions futures à la hausse ou à la baisse des effectifs entre leurs différentes implantations, certains groupes industriels

essaient de construire et mettre en œuvre des stratégies globales de ressources humaines, impliquant à part entière les territoires concernés (encadré ci-dessus).

Ce qui précède est encore renforcé, avec un caractère d'urgence, par un élément démographique : le vieillissement et proche départ à la retraite des personnels (salariés comme dirigeants) de la phase de croissance industrielle rapide des années soixante. En 2001, plus de 23 % des salariés des industries manufacturières avaient déjà 50 ans et plus. Dans plusieurs secteurs industriels, la moyenne d'âge des salariés

Les espaces de la dynamique industrielle - état des lieux et problématiques

dépasse aujourd'hui les 55 ans. Une étude de tendance de l'UIMM (Union des industries et des métiers de la métallurgie) évalue, selon différentes hypothèses macroéconomiques, les besoins de recrutement à l'horizon 2015 dans une fourchette allant de 8 000 à 307 000. Quels que soient les volumes exacts, il est incontestable que la vague prévisible de départs à la retraite va susciter d'importants besoins de recrutement, ainsi qu'un problème aigu de maintien et de transfert des compétences et des savoir-faire accumulés au sein des entreprises, et qui sont dans le contexte de concurrence globalisée une composante essentielle de leur compétitivité. D'autant que les vagues de restructurations et de concentrations des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix ont creusé un trou dans la pyramide des âges, avec des effectifs réduits dans les tranches intermédiaires, pourtant essentielles à la valorisation et la transmission des compétences entre les personnels seniors très expérimentés et productifs et les jeunes recrutés. Tout ceci pose une série de questions cruciales pour les territoires industriels : recrutement des futurs effectifs, transmission des compétences, reprise ou transmission des entreprises dont les dirigeants-proprétaires partent à la retraite. Le paysage industriel à l'horizon 2040 sera très largement déterminé par les réponses qui auront été apportées à ces problèmes, qui notons-le ont une forte spécificité locale.

En résumé, on soulignera combien les différentes tendances étudiées, déjà à l'œuvre aujourd'hui mais dont on peut anticiper le prolongement voire l'intensification, vont renouveler profondément le contenu géographique de l'entreprise industrielle et son rapport au territoire. Les dynamiques industrielles, dont on a fait en première partie une caractéristique spécifique de ce type d'activité dans les territoires, ne se limiteront plus à ce qui se passe à l'intérieur de l'entreprise (gamme de produits, investissement, R & D, publicité, marques, formation) mais porteront de plus en plus sur ses frontières, ses relations externes, sa main-d'œuvre, selon des formes à la fois évolutives et variées. Pour les territoires industriels, cela exigera une reformulation des objectifs et des moyens mis en œuvre, qui ne pourront se limiter à l'attractivité et au soutien de l'existant, mais devront imaginer comment accompagner ce processus de recomposition et de changement permanent des entreprises industrielles,

en misant sur la dimension collective (éviter la fragmentation et ses risques, trouver les bonnes combinaisons entre acteurs locaux efficaces, compétitives mais aussi acceptables par tous les acteurs concernés).

L'industrie et le territoire face aux changements de l'environnement économique

Dans cette dernière partie, on a choisi de réunir une série de facteurs d'environnement économique, qui ne sont pas à proprement parler spécifiques à l'industrie, ni au territoire à composante productive importante, mais sont amenés à peser significativement dans le futur sur les évolutions de l'un et de l'autre, et leur articulation locale. On ne les développera pas ici de façon détaillée mais ils seront intégrés à chaque étape de la démarche de réflexion prospective.

Le premier élément mis en évidence porte sur le poids des coûts dans les décisions économiques. Ce facteur a en effet constitué l'argument principal des délocalisations depuis vingt ans, au point d'être devenu dans certains cas extrêmes une injonction qui ne pouvait être discutée et s'imposait « naturellement ». Mais il s'agit d'un phénomène plus général qui ne se limite pas aux productions industrielles et revêt de nombreuses formes : développement des offres dites low-cost dans tous les domaines, multiplication des soldes, des sites en lignes promotionnels, des comparateurs qui insistent tous sur la seule variable prix, revendications répétées des acteurs économiques sur l'indispensable baisse des coûts sociaux et fiscaux qui menace le maintien à terme de leurs activités sur le territoire national, etc. Dans une perspective de moyen long terme, il est donc indispensable de s'interroger sur le maintien ou non de cet environnement : comment évolueront les modes managériales et les solutions d'organisation diffusées par les sociétés de conseil ? De nouveaux coûts vont-ils apparaître, liés aux problématiques environnementales ou des comptes sociaux (retraite, maladie) et dans quelles proportions ? À quel rythme augmenteront les coûts de l'énergie, qui sont une variable décisive de l'organisation actuelle des transports et des flux commerciaux mondiaux ? Quelles conditions fiscales dans des économies marquées par un lourd endettement public et des perspectives de croissance limitées ?

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

Un second facteur à prendre en compte est le rôle croissant de l'environnement dans les décisions et évolutions des entreprises. Cela concerne bien entendu l'ensemble des acteurs économiques et pas seulement industriels. Pour ces derniers, cela implique deux effets contradictoires. D'une part, des contraintes supplémentaires sont introduites sur les conditions de production avec des investissements nécessaires pour se conformer aux nouvelles réglementations (Reach dans la chimie) ainsi que des coûts accrus associés à la mise en œuvre des différents mécanismes de politique environnementale (quotas d'émission de CO₂, taxe carbone). D'autre part, la prise en compte des enjeux d'environnement suscite de nouvelles opportunités de débouchés et d'offres de biens et services innovants. Mais il nous semble important dans une vision de long terme d'avoir une acceptation plus large de cette notion d'environnement, allant au-delà des seuls facteurs écologiques et de climat, pour englober des éléments variés comme les conditions de travail, la qualité de la vie, les diverses aménités locales. Ces derniers ne sont pas pris en compte par les relations marchandes traditionnelles car ils intègrent diverses externalités, ce qui les rapproche des facteurs environnementaux. Ils correspondent néanmoins à des attentes et des demandes croissantes, à la fois de la part des salariés et des organisations qui les représentent, et des entreprises, qui voient de plus en plus dans la qualité du travail un facteur majeur de compétitivité face aux producteurs des pays émergents à bas coût du travail. Comment ces éléments seront-ils pris en compte à l'avenir ? Par qui ? Autour de quels instruments ? Les réponses à ces questions, qui ont une dimension bien plus large que l'industrie et seront vraisemblablement traitées à l'échelle nationale ou européenne, auront cependant en retour, un impact important sur les activités industrielles futures.

Enfin, une série de variables macroéconomiques jouera un rôle important dans les évolutions possibles de l'industrie sur nos territoires, compte tenu des caractéristiques économiques de cette dernière. Il s'agit : des taux de change et des conditions du commerce international (85 % des exportations et importations sont d'origine industrielle et les exportations

représentent 40 % de la production domestique de l'industrie en valeur en 2008), du poids de la dette et de l'évolution des taux d'intérêt (une variable clé de l'investissement qui est au cœur de l'activité industrielle), et enfin, la stratégie économique et commerciale de la Chine (le principal et plus menaçant concurrent des productions industrielles réalisées sur nos territoires).

Conclusion

Les différents enjeux problématiques discutés dans cet article fournissent au groupe de travail les briques élémentaires, sur lesquelles sera menée la réflexion prospective de l'évolution des territoires industriels à l'horizon 2040. Avant de les résumer, il nous semble important de souligner une difficulté particulière du travail, propre aux activités concernées. On a insisté au début sur le poids considérable des représentations collectives de ce qu'est l'industrie, et sa dimension territoriale, liée à son rôle historique et politique particulier et son fort pouvoir symbolique (la bataille du charbon, Billancourt, Airbus et Ariane, etc.). On a également souligné combien les représentations habituelles, qui restent encore très présentes et partagées, sont éloignées des réalités industrielles et de ses évolutions en cours. Cet écart aujourd'hui entre les situations concrètes des industries sur les territoires et les représentations circulant à leur sujet constitue une difficulté supplémentaire à prendre en compte dès le début pour énoncer, discuter, et formuler les futurs prospectifs possibles du lien entre industrie et territoire en 2040.

Au terme de ce parcours d'analyse et de diagnostic de la problématique territoriale de l'industrie, cinq sujets ont ainsi été identifiés pour engager la réflexion prospective du groupe de travail autour d'une série de questions ouvertes :

Le territoire acteur face à l'industrie : Peut-il vraiment agir sur les questions industrielles le concernant ? Avec quels objectifs ? Que deviendra celui aujourd'hui prédominant d'attractivité ? Avec une logique de concurrence de complémentarité vis-à-vis des autres territoires ? Selon quelle variété et différenciation des situations territoriales ?

Les espaces de la dynamique industrielle - état des lieux et problématiques

Les échelles géographiques d'action territoire/entreprise industrielle : Poursuite ou arrêt des délocalisations ? Divergence entre des entreprises globales et d'autres spécifiquement locales ? Multiplicité des échelons d'intervention publique : ville, communauté urbaine, département, région, État, Europe ? Cas particuliers des infrastructures (transport, TIC, etc.) et du travail ?

Les frontières de l'entreprise industrielle : prolongement ou inversion du processus d'externalisation, multiplication des acteurs (stakeholders) liés à l'entreprise productive : (autres entreprises, institutions, labos, universités, banques, investisseurs, associations, individus, etc.), mise en réseaux locaux ou globaux, mélange accru entre biens et services, place et rôle des salariés, leurs compétences et savoir-faire.

L'innovation : facteur critique de compétitivité industrielle et d'évolution structurelle de l'industrie, évolution des formes publiques de soutien à l'innovation comme les actuels pôles de compétitivité, transmission et développement des compétences, formation, savoir-faire, poids croissant de la dimension immatérielle (pub, design, tarif, etc.) de l'innovation.

La contrainte des coûts : la logique de coûts qui a principalement orienté l'ajustement de l'industrie dans les territoires par le passé continuera-t-elle à jouer le même rôle à l'avenir ?, poids croissant des nouveaux « coûts » de l'environnement, des impacts sociaux, prise en compte de la qualité de vie dans les choix de localisation et les facteurs de compétitivité, rôle des autres contraintes macro (yuan, dollar, pétrole, matières premières, dette).

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

Bibliographie

- Afil, *Bilan 2009 : les investissements étrangers créateurs d'emplois en France*, Paris, 2010.
- Aghion P., *A Primer on Innovation and Growth*, Bruegel Policy Brief, 2006.
- Berder A., Blanc F., Pierrat J.-J., « La Chine : «laboratoire du monde» ? », *Trésor-Éco* n° 60, juin 2009.
- Bouba-Olga O., Ferru M., « Pôles de compétitivité : les limites d'une gouvernance locale de l'innovation », *Économies et sociétés* n° 42, 2008, p. 1391-1412.
- Business panel on future EU innovation policy, *Reinvent Europe through Innovation*, 2009.
- CNUCED, *World Investment Report 2005 – Transnational corporations and the internationalization of R&D*, Genève, 2005.
- CPCI, *L'état de l'industrie, rapport 2009*, Paris, 2010.
- DGCIS, *Tableau de bord de l'innovation*, juillet 2009.
- États généraux de l'industrie, *Bilan de la concertation – Rapport final*, Paris, février 2010.
- European Commission, *The EU R&D Industrial Investment Scoreboard*, Bruxelles, 2010.
- Feldman M., *The Geography of Innovation*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1994.
- Forest J., Hamdouch A., « Les clusters à l'heure de la mondialisation des économies : éléments de problématisation », *Revue d'économie industrielle*, n° 129, 2009, pp. 9-20.
- Hamdouch A., « Conceptualizing Innovation Clusters and Networks » in Laperche B., Sommers P., Uzunidis D., *Innovation Clusters and Networks. The Knowledge Backbone*, Peter Lang Publishing, Oxford and Brussels, 2010, p. 21-63.
- Le Blanc G., « La localisation des activités de R&D, au cœur d'un nouveau rapport de l'industrie au territoire », *Prospective info*, Datar, n° 1, 2010.
- Le Blanc G., « Les politiques d'innovation à l'épreuve de la variété », in *FutuRIS 2010 - La recherche et l'innovation en France*, Odile Jacob, Paris, 2010, pp. 251-272.
- Le Blanc G., *L'industrie dans l'économie française (1981-2006), synthèse du poids de l'industrie en France, ses grandes évolutions depuis 25 ans et par rapport aux autres puissances industrielles*, Notes de l'Institut de l'entreprise, Paris, 2009.
- Mouhoud E.M., « Mondialisation et localisation des activités de R&D », *Les Cahiers français*, n° 323, novembre-décembre 2004.
- Myriam B., « Villes et régions en concurrence pour comprendre l'offre de formations universitaires ? (France) », *Espaces et sociétés*, n° 136-137, pp. 335-154.
- OCDE, *Science, technology and industry, scoreboard 2009*, 2009.
- OCDE, *Recent trends in the internationalization of R&D in the enterprise*, DSTI/EAS/IND/SWP(2006)1/FINAL, 13 March, 2008.
- Rallet A., Aguiléra A., Guillot C., « Diffusion des TIC et mobilité : permanence et renouvellement des problématiques de recherche », *Flux*, n° 78, 2009.
- Rallet A., Torre A., *Quelles proximités pour innover ?*, L'Harmattan, Paris, 2007.
- Raveyre M., « Implication territoriale des groupes et gestion du travail et de l'emploi. Vers des intermédiations en réseaux », *Revue de l'IRES*, n° 35, 2001, pp. 2-28.
- Rychen F., Pivot C., *Gérer les risques collectifs*, éditions de l'Aube – Datar, 2002.



© Isabelle Rimbert, 2011

« Dans son système territorial, la ville intermédiaire remplit une somme de fonctions de médiation qui contribuent à la connexion de l'ensemble des localités. Ce sont très concrètement des points d'accès à des réseaux d'infrastructures globales, à des plateformes techniques de génération récente, mais aussi des lieux de recueil des informations et de traduction de signaux, de différentes natures – économique, culturelle, politique notamment – et d'origine exogène qui importent pour la compréhension des enjeux en cours de développement. Ainsi, par sa place dans une organisation urbaine relativement hiérarchisée, la ville intermédiaire donne accès à un ensemble de ressources stratégiques pour les acteurs de son système spatial. »

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

Les villes intermédiaires et leurs espaces de proximité - état des lieux et problématiques

Francis Aubert

Économiste, professeur à AgroSup
Dijon (INRA-CESAER)

Emmanuelle George- Marcelpoil

Économiste, ingénieur-chercheur
au Cemagref de Grenoble (unité
Développement des territoires
montagnards)

Caroline Larmagnac

Chargée de mission « Stratégies
territoriales et lien urbain-rural » à
la Datar

Ce groupe de prospective traite de Brest, de Bayonne, de Grenoble et de Clermont-Ferrand ; on pourrait ajouter Vesoul et Sedan, Angoulême et Béziers. Chacune de ces villes est au cœur d'un système spatial qui associe différentes composantes urbaines et rurales que l'on suppose répondre à des principes communs d'organisation. Cela ne signifie pas que chaque site dispose du même niveau d'organisation territoriale ni que chaque « système concret » soit constitué au même degré ; cela ne présuppose pas non plus une même capacité d'action locale ou de maîtrise de l'évolution du territoire en question. L'histoire du rapport des sociétés locales à l'espace est différente, en termes de maillage et d'homogénéité de la zone en particulier, de même que les rapports entre leurs composantes spatiales selon le moment de l'observation, du pôle qui attire et écrème jusqu'à la ville qui diffuse et ordonne. La « grande ville » en question ne dispose pas du niveau d'autonomie de la métropole ni de dépendance des espaces périphériques. Elle représente un entre-deux qui structure l'essentiel du territoire, en jouant un rôle intégrateur pour faire système avec son espace environnant et pour inscrire l'ensemble dans les structures et flux généraux.

Dans ce contexte, le groupe de prospective, rassemblant des scientifiques et des acteurs de structures opérationnelles, a adopté une démarche de déconstruction-construction de l'objet « Villes intermédiaires ». Ce travail d'aller-retour, d'analyse de la ville en statut intermédiaire, a questionné les bornes, inférieure comme supérieure, de la catégorie. Il a surtout mis en exergue la nature des questionnements posés à ces villes, tant dans leur rapport aux autres types de villes que dans leurs relations avec leurs espaces de proximité. Aussi, dans un premier temps, nous nous arrêtons sur le caractère flou de la catégorie des villes intermédiaires. Caractère flou dans les contours de ce que recouvre ou ne recouvre pas cette notion, de la place occupée dans une lecture plus large de la hiérarchie urbaine ou encore de l'action publique qui lui est dédiée. L'enjeu est toutefois de dépasser cette lecture en creux des villes intermédiaires pour en proposer une représentation synthétique et préciser un champ d'étude, soulignant ses traits distinctifs tout en préservant sa diversité.

Les villes intermédiaires et leurs espaces de proximité - état des lieux et problématiques

Sur cette base, la seconde partie développe les enjeux que cette catégorie particulière de villes permet d'explicitier – il ne s'agit pas d'ériger le système spatial des villes intermédiaires en situation exemplaire du point de vue social ou économique, relativement aux métropoles ou aux espaces de faible densité, mais d'identifier les points de tensions et les lignes éventuelles de rupture pour lesquels le système aide à penser les enjeux actuels et à venir. Ces enjeux traversent naturellement la sphère productive, la nature des fonctions urbaines présentes ou absentes. Ils renvoient également à l'univers social représenté par ces villes intermédiaires. Se différencient-elles uniquement par la mixité sociale ou bien leur cadre de vie favorable conduit-elle à des formes de ségrégation, d'exclusion sociales ? Enfin, les dynamiques futures questionnent les formes de gouvernance et/ou de gouvernement de ces villes intermédiaires. Présentent-elles des spécificités ou ne constituent-elles qu'une déclinaison parmi d'autres d'une gestion urbaine générique ?

Au-delà des caractéristiques sociales de ces villes et de leurs espaces de proximité, la question est posée en troisième partie de leur agencement dans des systèmes territoriaux dotés d'une certaine unité et cohésion. En présence de forces centrifuges et de tendances à la parcellisation des espaces comme des groupes sociaux, la ville intermédiaire est évaluée dans son rôle de médiation et d'intégration. Une telle représentation des unités territoriales est enfin mise à l'épreuve du point de vue des politiques d'aménagement du territoire.

Les villes intermédiaires, de quoi parle-t-on ?

Nous ne disposons pas d'une définition consacrée pour les « villes intermédiaires ». Le qualificatif fait référence à la fois à ce qui est au milieu et à ce qui remplit des fonctions de médiation ; il peut aussi indiquer l'idée de transformation, de stade ou d'étape vers un état d'achèvement. Toute tentative pour en préciser le sens révèle surtout la variété des acceptions les concernant et le caractère relatif de l'exercice, du double point de vue spatial et temporel. Qualifiées alternativement de villes « moyennes » dans une distribution statistique, de villes incomplètes par rapport aux métropoles,

de villes secondaires dans une perspective hiérarchique, etc., cette catégorie de villes évoque des objets et ouvre des registres divers. L'enjeu n'est pas de produire une définition unique à visée normative mais plutôt, tout en rendant compte de l'hétérogénéité des visions et des situations, de stabiliser un périmètre d'investigation qui ait du sens pour tracer l'inventaire des états présents et l'image des futurs possibles. Classiquement, on utilise trois approches complémentaires pour définir et classer les villes : morphologique (taille des regroupements de population, constructions liées au logement des populations et au fonctionnement de l'agglomération), administrative (découpages et circonscriptions, frontières imposées et périmètres volontaires), fonctionnelle (à la fois interne par la centralité et externe par les relations spatiales). Nous avons retenu de les aborder, par l'unité territoriale de référence et la question des seuils avant de traiter, les différenciations fonctionnelles.

De l'absence de définition à la recherche d'une délimitation

La première question est celle de l'unité territoriale attachée à la représentation de la ville, et de son système territorial. La base la plus simple est communale, elle correspond à la ville centre qui est souvent la plus peuplée et la plus ancienne, au cœur d'un territoire éponyme qu'elle organise et anime. Mais la territorialité de la ville a depuis longtemps dépassé les limites du finage initial pour absorber, dans une agglomération continue, les communes proches devenues banlieues. L'ensemble constitue une unité de vie et de gestion urbaine par le prolongement des réseaux et les complémentarités de quartiers. Plus récemment, les facilités de déplacements aidant, c'est sur une couronne périurbaine que s'étend l'inscription spatiale de la ville. L'aire d'influence dépend de la taille du centre et des facilités de communication ; elle définit maintenant une aire de marché du travail et du logement au sein de laquelle les communes sont solidaires du point de vue économique et social. Elle devient une aire de planification urbaine pour penser et réguler le fonctionnement urbain sur des horizons étendus. Cette échelle de l'aire urbaine s'impose lorsque l'on s'intéresse au système « ville intermédiaire et ses espaces de proximité ».

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

Du point de vue statistique, la fourchette de tailles « intermédiaires » que l'on peut envisager est large, que ce soit au plan régional, national ou international. La variabilité des situations locales ne permet pas une identification chiffrée claire et univoque de la catégorie des villes intermédiaires. Au niveau européen, les différences de modes d'occupation de l'espace, traduites en densité et en trame urbaine, aboutissent à un éventail de définitions de ce qui « fait ville », à partir d'un palier variant de 2 000 à 20 000 habitants regroupés sur un espace bâti dont les seuils de discontinuité varient de 50 à 250 mètres et, en conséquence, à de réelles difficultés de délimitation de la catégorie des « medium-sized towns » (Espon-Smesto, 2008). Les questions administratives compliquent la tâche en définissant l'unité statistique de base de manière hétérogène – commune, municipio, district, etc. (Santamaria, 2000). En France, c'est la catégorie des « villes moyennes » qui est la plus fréquemment usitée. Elle comporte le risque d'aplanir la diversité par facilité technique, en s'en tenant à une simple position de curseur dans la distribution des valeurs urbaines, mais une dimension institutionnelle lui est associée avec le regroupement des villes moyennes¹ et la conception de programmes de travail et d'expérimentation spécifiques conduits par la Datar (Diact, 2007 ; 2009). Il en ressort une certaine convergence des critères d'identification (de 20 000 à 200 000 habitants en particulier) qui correspondent à une transcription pragmatique à la base d'une réflexion sur le rôle des structures « intermédiaires » dans l'organisation du territoire.

Enfin, les villes intermédiaires et leurs espaces de proximité renvoient à un entre-deux dans l'aménagement du territoire. De fait, les villes intermédiaires, pourtant incontournables dans l'armature urbaine, ne sont pas traitées en tant que telles mais

sont positionnées entre, d'une part, des politiques dédiées aux métropoles, en vue d'asseoir la place française dans le concert européen et mondial et, d'autre part, des dispositifs consacrés aux territoires ruraux, dévitalisés, en retard, etc. Définir cette catégorie de villes intermédiaires revient à consacrer ces villes comme un élément à part entière de la structuration urbaine et à interroger ses dynamiques.

Le poids de l'analyse par les fonctions

La démarche la plus courante de définition de la structure urbaine est de nature fonctionnelle. En identifiant les fonctions urbaines et en notant leur présence ou leur absence, elle permet de classer et d'ordonner les différentes villes et agglomérations. L'entrée par les fonctions urbaines correspond d'abord à une analyse de spécialisation et permet de compléter l'examen de la répartition des secteurs d'activité et des professions. L'Insee a pour cela défini trois groupes de fonctions qui discriminent les espaces en particulier en fonction de la taille des aires urbaines (Van Puymbroeck et Reynard, 2010). Ainsi, les fonctions métropolitaines² sont les plus sensibles au gradient de taille, alors que les fonctions de production concrète s'éloignent des villes et que les fonctions attachées au service de la population suivent une répartition plus uniforme sur le territoire. L'inventaire des fonctions urbaines des villes intermédiaires constitue ainsi un premier repérage de leur situation, en notant le relief de la structure des emplois et tout spécialement les lacunes au regard d'un éventail « complet » de type métropolitain. La ville intermédiaire serait, en quelque sorte, une « métropole incomplète », une sorte de « grande petite » (voir l'encadré page suivante.).

Toute spécialisation sur certaines activités ou fonctions correspond à une faiblesse relative sur d'autres, et cet effet mécanique est d'autant plus sensible que la taille de la ville est

¹ La définition d'une « ville moyenne » pour la Fédération des maires des villes moyennes (FMVM) repose sur un critère démographique, regroupant de 20 000 à 100 000 habitants, et un critère fonctionnel formulé en termes de centralité. Le champ ainsi défini concerne 250 villes, ensemble de collectivités locales encadré, en termes de représentation d'élus, par l'Association des petites villes de France (APVF), qui fédère les petites villes de 3 000 à 20 000 habitants, et l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF) qui regroupe les maires et présidents des plus grandes villes et de plus grands groupements intercommunaux (plus de 100 000 habitants).

² Les professions, transversales par rapport aux secteurs d'activité, sont réparties en quinze fonctions qui sont regroupées en trois catégories : les fonctions métropolitaines (conception-recherche, prestations intellectuelles, commerce interentreprises et culture-loisirs), les fonctions de production concrète (agriculture, bâtiment et travaux publics, fabrication) et les fonctions au service de la population (éducation-formation, santé-action sociale, services de proximité).

Les villes intermédiaires et leurs espaces de proximité - état des lieux et problématiques

Grenoble

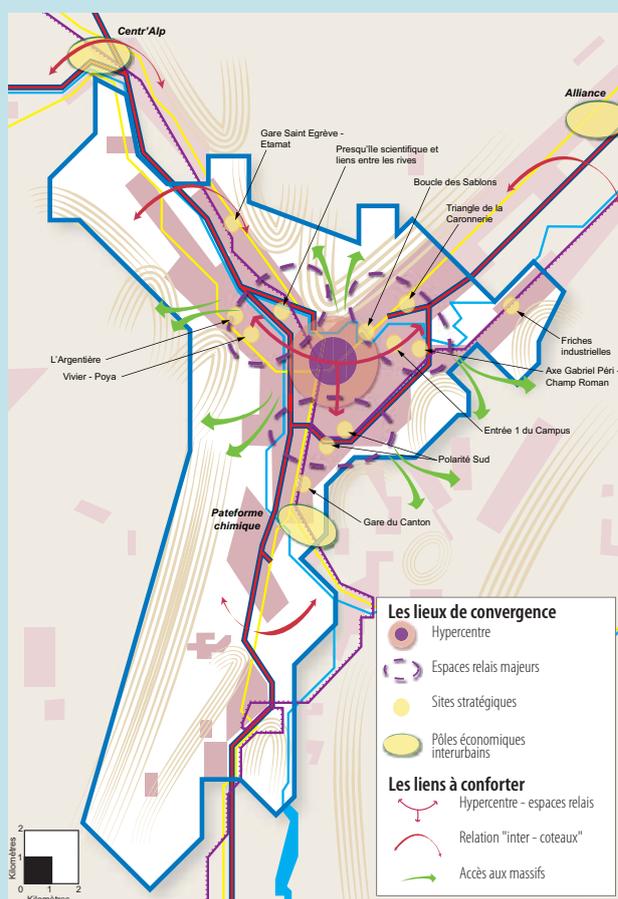
Jean-Michel Évin, David Le Bras

Le cas de Grenoble illustre la situation de « grande petite ». Le territoire peut se prévaloir d'atouts productifs effectifs, fondés sur un modèle de développement économique technopolitain visible à l'échelle nationale et internationale avec notamment une forte composante d'emplois métropolitains. Pour autant, cette situation n'est pas relayée par une image de ville européenne. Des manques de lisibilité demeurent autour du positionnement face aux grands axes de communication, de la cohésion sociale et plus largement de la construction du projet urbain, notamment la concrétisation de la stratégie affirmée autour des trois polarités constitutives de l'« Y » grenoblois en complément du projet ville-centre « cœur de ville – cœur d'agglomération ». Cette stratégie affiche l'ambition de promouvoir une nouvelle dimension de la centralité multipolaire de l'agglomération afin de porter à la fois des objectifs d'attractivité renouvelés et une vision de ville intégratrice.

Plus largement, ce sont les questions de gouvernance territoriale, d'intégration et d'organisation de la relation ville – agglomération – région urbaine qui apparaissent décisives pour l'avenir. À l'identique de nombreux territoires, la dynamique en cours (flux migratoires, périurbanisation, etc.) interroge l'organisation territoriale (à l'intérieur de l'aire urbaine, la communauté d'agglomération représente 75 % de la population et Grenoble, la ville centre, 30 %). Plus généralement, cette réalité interpelle les collectivités sur la position de commandement de Grenoble et son agglomération et sur les nouveaux cadres de coopérations (transports, planification, etc.) avec les territoires voisins.

De fait, le système grenoblois apparaît à la fois partie prenante d'une dynamique métropolitaine d'un certain type (métropole en réseau, sillon alpin) mais également caractéristique d'un système de ville intermédiaire en évolution.

Figure 1. Projet d'agglomération acte 2 et stratégie urbaine : un développement polycentrique et l'affirmation d'une nouvelle échelle de travail



Source : Extrait Projet d'agglomération Acte II

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

restreinte. En poussant cette analyse en négatif, sur ce que les « villes intermédiaires » n'ont pas, sur ce qui leur fait défaut, on fixe l'image sur ce qui les rend peu attractives, peu innovantes, à « la traîne ». Inversement, il convient de s'interroger sur ce que ces villes ont à offrir que les autres n'ont pas, les plus grandes comme les plus petites ? C'est sur un autre registre que se situent leurs avantages, celui du mode de vie. Il fait référence au cadre de vie et au type de relations sociales : l'ensemble est organisé à une échelle suffisante pour proposer un ensemble d'aménités urbaines dans un territoire à taille humaine, avec des villes relais et des bourgs qui permettent

une grande circulation interne au système territorial. Le lien est ainsi établi avec les aménités rurales et l'intégration d'espaces de nature est constitutive du système spatial en question.

Ce système des villes intermédiaires assure un certain nombre de fonctions urbaines qui les caractérisent, même si elles ne peuvent évidemment rivaliser avec les métropoles, et qui marquent leur vie sociale et leur attractivité. Cette vision « résidentielle » ne doit toutefois pas masquer les enjeux attachés aux fonctions productives et aux infrastructures sociales en général. L'entrée par les fonctions met aussi en lumière, par le

Délimitation du champ d'étude

En appui à la réflexion du groupe de prospective, une identification statistique des villes concernées a été opérée. Elle permet d'échanger sur les critères et les situations concrètes, sans chercher la production d'une liste normalisée : aussi doit-elle être appréciée de manière indicative. Les critères utilisés sont de nature morphologique et fonctionnelle, sachant que les découpages administratifs, nationaux, sont uniformes. Les données sont établies en référence à trois niveaux géographiques emboîtés : la commune-centre, le pôle urbain et l'aire urbaine, en attribuant une position prépondérante au pôle urbain (unité urbaine de 5 000 emplois ou plus) en ce qu'il rend compte de la réalité de l'agglomération et du rôle polarisateur des emplois. Dans ce sens, seule la commune-centre des grandes unités urbaines est considérée comme ville intermédiaire ; en revanche, au sein d'une même aire urbaine, plusieurs villes intermédiaires peuvent être identifiées et retenues – à noter que le protocole national est appliqué à la région Île-de-France. Les regroupements de population et d'emploi constituent les variables d'intérêt (population de la ville centre, population et emploi de l'unité urbaine, identifiée en pôle urbain dès que le seuil de 5 000 emplois est franchi, et relations fonctionnelles entre lieux de résidence et d'emploi pour les communes de l'aire urbaine, avec un seuil de navetteurs attirés par le pôle urbain

fixé conventionnellement à 40 %). De façon complémentaire, le statut de préfecture de département a été pris en compte par sa fonction de centralité administrative, ce qui permet d'assurer la couverture du territoire dans son ensemble – hors métropoles.

– **Délimitation du niveau supérieur** : il s'agit d'exclure les sites qui ont des caractéristiques métropolitaines trop marquées. Sont exclues les villes centres de plus de 200 000 habitants appartenant à un pôle urbain de plus de 500 000 habitants situé dans une aire urbaine de plus de 600 000 habitants. Pour les villes et leurs aires qui sont à la limite des seuils retenus, c'est le critère de centralité administrative qui permet de décider.

– **Délimitation du niveau inférieur** : l'objectif est de descendre suffisamment bas pour ne pas manquer des villes qui ont un véritable rôle de chef-lieu malgré des caractéristiques objectives de ville petite ou moyenne. Sont exclues les villes centres de moins de 20 000 habitants qui n'appartiennent pas à un pôle urbain de plus de 30 000 habitants situé dans une aire urbaine de plus de 40 000 habitants. Toutefois, sont réintroduits les pôles urbains qui regroupent au moins 20 000 emplois et les préfectures de département qui ne remplissent pas les conditions précitées.

Les villes intermédiaires et leurs espaces de proximité - état des lieux et problématiques

caractère incomplet des villes intermédiaires, les interdépendances de ces centres avec leurs espaces de proximité et avec les aires métropolitaines.

Des enjeux propres à cette catégorie de villes intermédiaires

La délimitation de ce que l'on entend par villes intermédiaires met en évidence et appelle la caractérisation des enjeux qui peuvent leur être associés. Ceux-ci concernent l'univers social et les objectifs de mixité comme de cohésion sociale, en relation avec les processus de résidentialité. Mais ils portent également sur la sphère productive. Les villes intermédiaires peuvent se prévaloir d'avantages concurrentiels mais elles peuvent aussi jouer de leur insertion dans des réseaux d'échelle supérieure et capitaliser les ressources présentes dans leurs espaces de proximité.

La pérennisation des caractéristiques économiques et sociales questionne les choix opérés par les acteurs publics mais également l'implication de nouveaux acteurs dans le gouvernement au quotidien et dans la définition de la stratégie des villes intermédiaires et de leurs espaces de proximité.

Des enjeux de cohésion sociale

La première question est de nature sociologique, elle se rapporte à la manière de vivre ensemble, de faire société dans un cadre urbain en associant des groupes sociaux divers dans un système spatial. Si le contraste des distances sociales et du rapprochement physique est le fait de toute ville, son intensité dépend du type de ville, plus ou moins favorable aux rapports de voisinage (taille, disposition des rues, architecture). Au sein du système de la ville intermédiaire, on peut supposer que la logique de la vicinalité l'emporte, dans le sens d'une solidarité liée au sentiment d'appartenance à un même lieu (Hénaff, 2008). Sa dimension est suffisante pour assurer une certaine diversité sociale, alors que son organisation permet une certaine mixité par le jeu de la proximité. Le système en question ne comporte le plus souvent qu'un centre, regroupant les équipements et services urbains qui polarisent les échanges et les flux : c'est un lieu de rencontre et de brassage.

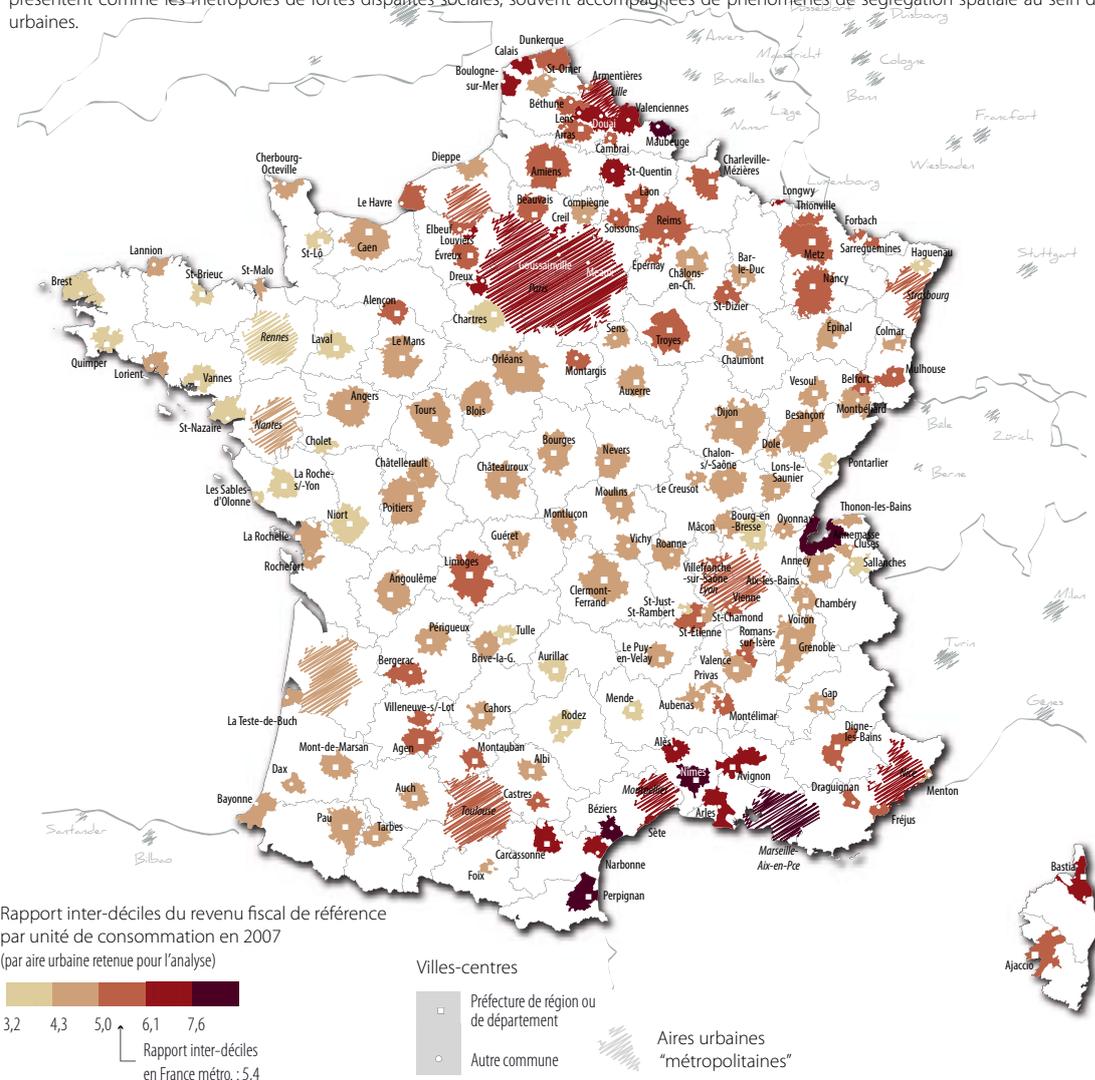
Chaque organisation produit ses formes d'intégration mais aussi de tri social. Les villes françaises, par leur histoire et les modalités de leur développement dans l'espace, tendent à ordonner la carte sociale à partir du centre et à attribuer aux groupes défavorisés des emplacements aux marges ou en périphérie. En comparaison, la planimétrie des villes nord-américaines conduit à un quadrillage qui réserve aux groupes sociaux des quartiers propres dont l'unité repose le plus souvent sur des critères ethniques. Dans les évolutions en cours au niveau européen, l'entité urbaine se démarque de ses couronnes périurbaines (*inner ring*, *outer ring*) dans lesquelles des modules différenciés s'agencent en fonction de mécanismes économiques ou de contagion sociale – fuite ou agrégation. Si l'espace n'est pas le premier facteur de différenciation sociale, non seulement il y contribue, par la rente foncière ou la distinction, mais il constitue un support essentiel du tri social. Les mécanismes spontanés fabriquent de l'homogénéité sociale à une échelle microterritoriale. Aucune situation urbaine ne semble échapper aux mécanismes de ségrégation, notamment par la périurbanisation : l'analyse d'un indicateur de disparités sociales montre un fort lien entre la taille de l'agglomération et le niveau de ségrégation (Charlot *et al.*, 2009). On peut ajouter que, si le niveau de vie moyen suit également le gradient de taille, la distribution interne à la population n'est pas uniforme, dans le sens d'une plus grande homogénéité dans les villes intermédiaires (Bonnerandi, 2010) (figure 2).

L'analyse des disparités sociales pose la question, à côté des indicateurs normalisés, de la façon dont sont perçues et jugées les différences, facteurs dont la combinaison définit un degré d'aversion pour les inégalités. Est d'abord mise en jeu la perception des écarts entre les individus et entre les groupes sociaux, perception pour laquelle les différentes structures urbaines jouent un rôle déterminant. Par son caractère monocentrique, le système spatial de la ville intermédiaire peut être supposé confronter plus directement les groupes sociaux les uns aux autres et donner à voir plus explicitement la misère sociale. Pour ce qui concerne le degré d'aversion pour ces inégalités perçues, on ne peut le supposer constant en tout lieu et à tout moment. Il dépend des conceptions que les populations se font de

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

Figure 2. Écart des revenus fiscaux

Dans la grande majorité des aires urbaines des villes intermédiaires, la dispersion des revenus fiscaux, mesurée par le rapport inter-déciles, est inférieure à la moyenne nationale et moins importante que dans les aires urbaines métropolitaines. La carte met toutefois en évidence les situations beaucoup plus contrastées du nord de la France, des zones frontalières de la Suisse et du littoral méditerranéen, où les villes intermédiaires présentent comme les métropoles de fortes disparités sociales, souvent accompagnées de phénomènes de ségrégation spatiale au sein des aires urbaines.

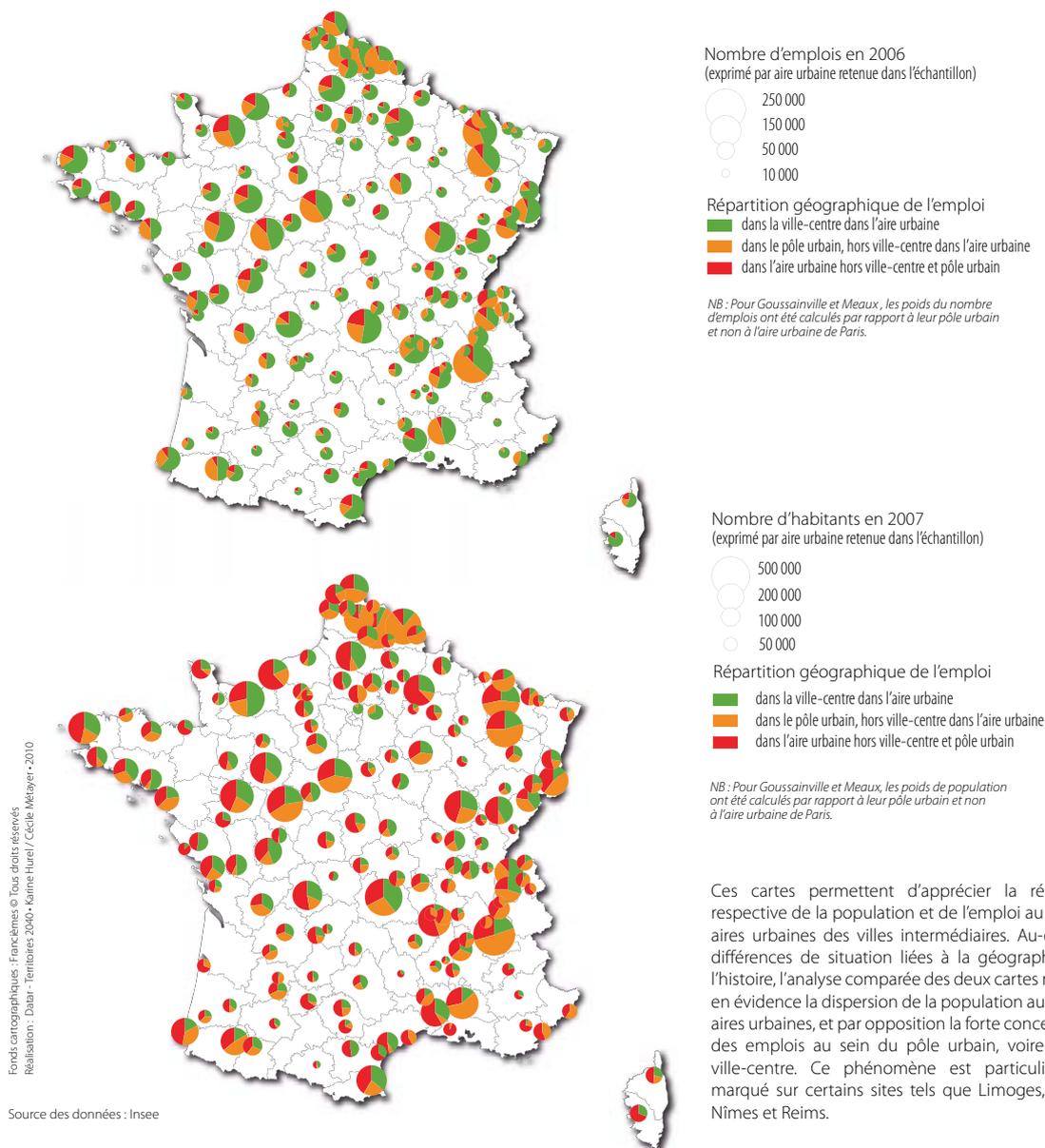


Source : Insee-DGFiP Revenus fiscaux localisés des ménages - Traitement Datar - Observatoire des territoires

Fonds cartographiques : Francilèmes © Tous droits réservés
Réalisation : Datar - Territoires 2040 - Karine Hurel / Cécile Métyayer - 2010

Les villes intermédiaires et leurs espaces de proximité - état des lieux et problématiques

Figure 3. Répartition géographique de l'emploi et de la population dans les aires urbaines « intermédiaires »



ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

la justice distributive. Si l'on considère une conception de justice centrée sur l'amélioration du sort des moins bien lotis, le fait de constater de visu le quotidien de voisins en difficulté peut rendre enclin à un plus grand consentement à corriger leur situation. Le souci de réduction des inégalités peut également relever d'un objectif utilitariste, consistant par exemple à chercher à conforter une image de cohésion sociale favorable à l'attractivité globale du site.

Autre trait caractéristique de la dynamique résidentielle des villes intermédiaires : elle renvoie à la valorisation d'un cadre de vie, d'un patrimoine, puissant facteur d'attractivité. Dans cette perspective, la volonté des nouvelles populations de conserver le cadre de vie, à l'origine de leur migration, peut entrer en contradiction avec le maintien de la mixité sociale caractéristique des villes intermédiaires. La dynamique de la rente foncière peut en effet générer un mécanisme de sélection des populations dans les villes intermédiaires, conduisant à une éventuelle perte de leur spécificité sociale.

En résumé, le système spatial des villes intermédiaires présente un niveau de diversité sociale caractéristique de la grande ville mais avec un mode d'organisation qui s'intercale entre la constitution de quartiers relativement homogènes socialement, propres aux métropoles, et la préservation d'espaces socialement assez uniformes, tels que rencontrés dans les petites villes et les zones de faible densité.

Des enjeux d'organisation économique

Une ville et son territoire ne sont pas d'abord en position de répartir une rente, de la digérer, mais ils sont avant tout producteurs de richesses. L'histoire de chaque site, sa dotation en facteurs de production, sa position au regard des grands flux matériels et immatériels, le génie de ses habitants, ont modelé la structure productive et défini ses avantages concurrentiels. Pour la construction de ces positions comme pour leur adaptation aux conditions d'échange, le système spatial centré sur une ville intermédiaire dispose d'atouts distincts de ceux de la métropole comme de ceux des espaces périphériques, en associant des spécialités exposées et des circuits locaux relativement bouclés sur place.

Le rôle de la ville est essentiel par la constitution d'un marché vaste et rapproché, nous indiquait déjà A. Smith, non seulement en tant que débouché pour les productions locales, mais plus encore en tant que pourvoyeur de facteurs de production en quantité et en diversité. Toute agglomération modèle les échanges en fonction de son importance et de son environnement, organisant les aires de chalandise. Les villes intermédiaires peuvent être distinguées des simples fonctions de proximité pour accéder à un rang élevé dans la hiérarchie urbaine en ce qui concerne l'offre comme la demande de biens et services. Ce sont des centres qui regroupent, en particulier, l'essentiel de l'appareil commercial³ et des grands équipements, complétant et étendant la variété de l'offre des villes qui font le maillage du système territorial. Du point de vue des facteurs de production, l'agglomération s'établit sur un marché foncier et sur un marché du travail. Les aires correspondantes sont plus ou moins grandes, selon la distribution du peuplement, la cartographie des voies de communication et des structures économiques, des ressources et des aménités, de l'histoire productive du site. En contexte d'excédent global de l'offre de travail, la période contemporaine est en effet marquée par la poursuite de la concentration des emplois dans les pôles et par la dispersion relative des populations⁴ sur des espaces étendus, périurbains et ruraux (figure 3).

Les phénomènes d'étalement urbain montrent que la ville dispose des réserves foncières des campagnes et des ressources en main-d'œuvre de ses espaces d'influence,

³ Dans la classification que le Credoc dresse des pôles commerciaux en deux niveaux selon les effectifs d'emplois et la proximité aux autres pôles, les 40 pôles de niveau 1 regroupent la moitié des emplois du commerce de détail ; toutefois, la densité commerciale est décroissante avec la taille des aires urbaines et c'est dans les aires urbaines de 10 000 à 20 000 habitants que la croissance de l'emploi commercial est la plus marquée entre 1995 et 2005 (croissance de 38 % contre 23 % dans les aires de 200 000 à 500 000 habitants et moins de 20 % dans l'aire urbaine de Paris, données DADS). Cette évolution peut être mise en relation avec la tendance au déplacement de l'appareil commercial de la ville centre vers la couronne périurbaine voire même à une certaine « évasion » hors des aires urbaines (Credoc, 2008).

⁴ Les villes centres regroupent 41 % de la population des aires urbaines retenues dans le champ des villes intermédiaires mais 58 % des emplois, les pôles urbains comptant respectivement 72 % de la population et 85 % des emplois (source Insee, RP 2006).

Les villes intermédiaires et leurs espaces de proximité - état des lieux et problématiques

sous condition d'accessibilité. C'est particulièrement le cas de la ville intermédiaire, suffisamment importante pour structurer des aires de marché locales et, en même temps, fortement connectée à son territoire pour organiser les échanges locaux et drainer les ressources vers une valorisation marchande. Dans une logique de production, la ville intermédiaire est inscrite dans un bassin agricole ou manufacturier en lui apportant les fonctions d'appui et l'accès au marché urbain. L'image ancienne de l'autoapprovisionnement est depuis longtemps dépassée, l'écoulement des productions locales nécessitant des marchés de dimensions d'autant plus grandes qu'elles sont spécialisées. À l'heure actuelle, les avantages historiques sur lesquels reposaient ces spécialisations sont discutés et fréquemment bousculés. La question se pose de leur renouvellement et des nouvelles formes de leur transformation efficace, dans un cadre contraint par des normes techniques et économiques globales. Par analogie avec l'analyse des régions intermédiaires portée par les sciences régionales, on peut supposer que les villes qui nous intéressent et leur territoire d'insertion sont de taille trop limitée pour disposer en interne des ressorts d'une croissance autoentretenu. C'est alors dans leur capacité à entrer en rapport avec l'extérieur, par des relations d'échanges qui mettent en jeu les variations de revenu et de produit, que les villes intermédiaires participent des dynamiques régionales. Une fonction essentielle est de connecter les acteurs locaux à différents réseaux d'échange qui contribuent à l'efficacité productive du site : la ville intermédiaire remplit un double rôle. En premier lieu, elle permet de satisfaire les conditions d'accès aux réseaux par les infrastructures de communication – inversement, l'éloignement et la non-connexion sont synonymes de mise à l'écart, voire d'exclusion, comme le montrent les débats sur les « zones d'ombre » concernant l'accès aux nouvelles techniques de communication. De plus, chaque point d'un territoire n'est pas en relation avec le reste de la planète : le local atteint le global par raccords successifs. La plupart des flux supposent une continuité de circulation et l'existence de points de convergence et d'aiguillage, parfois de médiation. La ville intermédiaire est un puissant facteur de raccordement des réseaux élémentaires, évitant les « effets tunnel » et le décrochage de pans entiers

du territoire national. Complémentairement aux métropoles, elle devient le lieu d'organisation de systèmes de communication et de représentation sur lesquels prennent appui les stratégies des acteurs sociaux.

En nous situant au niveau du système spatial des villes intermédiaires, la prise en compte de l'économie de production va de concert avec celle de l'économie résidentielle. La première, tournée vers les marchés extérieurs, y occupe des positions concurrentielles à même d'accrocher des flux de revenus nécessaires à la croissance régionale ; la seconde, centrée sur le marché local, permet de satisfaire les besoins des résidents. Nos sujets d'étude sont justement de petites économies régionales pour lesquelles se pose la question de la situation respective et du rapport entre secteur basique et secteur résidentiel (Davezies, 2009). Dans le cas d'une spécialisation sur des biens ou services échangeables, c'est-à-dire qui sont produits et consommés en des endroits distincts pouvant être fort éloignés, l'économie régionale, de type extraverti, est sensible aux variations externes de marché. Dans le cas d'une orientation presque exclusive sur le marché local, l'économie régionale est alors protégée mais dépendante de transferts publics et privés qui la rendent peu autonome. La fonction de la ville intermédiaire est essentielle dans le sens de la mise en rapport des composantes de l'économie régionale. La densité des relations qui les unissent est facteur d'efficacité pour les entreprises locales, de satisfaction pour les ménages et d'effet multiplicateur pour le système spatial dans son ensemble.

Les enjeux d'organisation économique au sein du système spatial des villes intermédiaires sont considérables. On a affaire à une association de bassins de vie au sein desquels sont disposées les commodités de la vie courante, en termes d'emplois et de services de proximité, avec des fonctions métropolitaines conditionnant l'apparition et la pérennité de points de spécialité productive. La ville intermédiaire, dans une combinaison de spécialités économiques connectées aux réseaux d'échanges nationaux et internationaux, articule ces deux plans en permettant de maintenir voire d'améliorer l'autonomie du système territorial.

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

Des enjeux de gouvernement local

Les systèmes spatiaux que nous étudions ne résultent pas uniquement de déterminants historiques et géographiques, ils sont aussi le produit de démarches volontaristes de construction des organisations sociales, en particulier dans leur dimension spatiale. La montée des prérogatives des autorités locales et la place dévolue à la délibération locale ont abouti à la constitution de véritables gouvernements dans les territoires. Ainsi construits, ils conservent toutefois une hétérogénéité de contours et de contenus dans lesquels la place des villes intermédiaires est déterminante et contribue à la différenciation spatiale.

Les avantages d'une gestion publique décentralisée reposent sur des critères d'information et de responsabilité, pour ce qui concerne le registre politique, sur des critères de dimension et de cohérence, pour le registre économique. Dans la recherche du dispositif adapté, le débat central est celui de la juste échelle. Elle est à situer en référence à la maille la plus fine, celle du quartier ou du village, qui correspond à des communautés locales relativement homogènes en mesure de formuler et de faire valoir un point de vue sur la conduite des affaires publiques les concernant. L'entrée par des critères de proximité marque les conceptions récentes de la légitimité démocratique⁵. Elle se traduit dans les modalités de la démocratie participative (Blondiaux, 2008), depuis la défense de la carte communale jusqu'aux conseils de quartier. Les débats parlementaires qui ont préparé les lois relatives à la démocratie de proximité au début des années 2000⁶ ont révélé une grande sensibilité des élus à la définition des seuils de population déclenchant les différents dispositifs en question.

⁵ Rosanvallon (2008) attache à la proximité trois éléments distinctifs : la proximité dit présence et attention, accessibilité et explication, particularité et arrangement ; on en comprend la fonction de « mot de passe » de l'époque et de marquage d'une politique de l'attention.

⁶ La loi Solidarité et renouvellement urbain (13/12/2000) et la loi relative à la démocratie de proximité (27/02/2002) ont défini le cadre destiné à permettre la concertation et la participation des habitants à la vie locale, en instituant en particulier les conseils de quartier et les commissions consultatives des services publics locaux, mais en cherchant aussi à répartir les logements sociaux au sein des agglomérations.

Le choix du seuil à partir duquel doivent être mis en place des conseils de quartier croise la question des villes intermédiaires. Pour le législateur, c'est sur l'hypothèse haute (80 000 habitants) que l'on doit se caler pour que le gouvernement d'une ville nécessite l'instauration d'un échelon infracommunal de fonctionnement de la démocratie, ce qui suppose qu'en deçà, l'entité urbaine forme un tout suffisamment homogène – ou en tout cas de taille suffisamment réduite – pour que les autorités aient accès directement à l'expression de la diversité des besoins des administrés.

La recherche de l'échelon optimal de gouvernement local doit aussi composer avec la construction de périmètres rationnels de gestion des opérations et équipements publics. Ceux-ci sont soumis à des indivisibilités d'autant plus grandes que l'on monte dans la gamme des services publics locaux, ce qui les rend sensibles aux effets de dimension et à l'échelle de réalisation⁷. De plus, les caractéristiques des biens publics locaux posent la question de la coïncidence des périmètres techniques d'implantation et de gestion avec les périmètres politiques de décision et de financement ; les désajustements produisent des effets de congestion et de débordement. Plus les circonscriptions sont de taille réduite, plus les autorités locales sont confrontées à des difficultés de financement et de régulation des équipements et services de proximité. De plus, le resserrement des périmètres tend à favoriser l'homogénéité sociale et la spécialisation fonctionnelle des zones, donc la variabilité des bases fiscales et des demandes sociales. Ainsi, face au découpage tel qu'il est défini par la carte communale, se traduisant par une offre restreinte et hétérogène, la recherche de périmètres élargis pour penser l'action publique locale dans sa cohérence territoriale associe de fait la ville intermédiaire et ses espaces de proximité, en notant la difficulté à penser dans le même temps les contours des espaces propices à la concertation, à la décision et à la gestion des affaires locales.

⁷ Pour toute une catégorie d'équipements, la première unité de prestation peut nécessiter une dépense si importante qu'il ne devient possible de fournir ce service que lorsque la population atteint une certaine taille critique.

Les villes intermédiaires et leurs espaces de proximité - état des lieux et problématiques

Dans une organisation de type centre-périphérie classique, la ville centre regroupe la quasi-totalité des attributs de la centralité, en supporte les charges et en conserve en retour l'essentiel des produits, en particulier par le jeu de la capitalisation foncière. Dans l'agglomération proprement dite, les équipements et logements s'organisent entre l'hypercentre et les quartiers selon différents gradients de valeur et l'efficacité relative des politiques de régulation, de la carte scolaire aux schémas de déplacement. Dans le cas de la ville intermédiaire, tous les groupes sociaux sont représentés dans l'agglomération qui conserve une fonction résidentielle notable et des caractéristiques de mixité ; par ailleurs, les emplois sont fortement concentrés mais ni le centre ni l'agglomération n'en détient l'exclusivité. La modification principale de la période actuelle tient à la structure de la première couronne, celle du périurbain proche. De constitution récente, elle regroupe de manière différenciée selon la distance mais aussi par cadran, des zones spécialisées dans l'implantation commerciale, productive ou résidentielle. Ce zoning de fait produit une hétérogénéité des bases fiscales, en niveau et en mobilité, qui explique les difficultés de la coopération territoriale, dues notamment aux stratégies d'évitement des collectivités locales les mieux dotées et de free riding de la plupart. Face à ces facteurs centrifuges, la ville intermédiaire détient une capacité d'influence en mesure de dépasser les calculs municipaux : sa taille et ses capacités d'intervention lui permettent de contrôler les services stratégiques – équipements de la gamme supérieure et réseaux de base, comme les transports urbains. En même temps, la somme des positions des acteurs périphériques atteint un tel niveau que leur association est impérative, l'organisation en marguerite ne pouvant tenir lieu de schéma d'ensemble.

Du point de vue politique, la complexification croissante des modalités de l'intervention publique locale, en tension entre la prise en compte des besoins des microsociétés composant l'agglomération et la gestion de fonctionnalités sans cesse plus étendues et sophistiquées, conduit à une multiplication des intervenants et à une différenciation des positions internes. Les processus de fragmentation spatiale et sociale, qui découpent et distinguent des sous-ensembles sans

cesse plus fins et plus spécialisés, nécessitent en contrepartie des plans d'échelle plus grande et un volontarisme accentué. L'enjeu global est un enjeu de gouvernance. Les démarches qui vont dans ce sens sont partielles et inabouties, mais les villes intermédiaires disposent d'un poids politique à même de faire passer les dispositifs de gestion urbaine de la capitalisation à la mutualisation.

Un système spatial qui organise les proximités et apprivoise les distances

Après une approche analytique qui a cherché à appréhender les villes intermédiaires et leurs espaces de proximité successivement du point de vue sociologique, économique et politique, l'objectif est maintenant de les considérer comme ensemble territorial doté d'une unité pouvant faire système et d'une consistance pouvant permettre de l'envisager comme échelon intermédiaire de l'aménagement du territoire.

Un système spatial intégré sur un centre d'intermédiation

Le fait de considérer les composantes spatiales « ville intermédiaire » et « espaces de proximité » dans un même ensemble, de manière interdépendante, signifie d'abord que chacune a peu d'autonomie. La ville en question n'a pas statut métropolitain, c'est une *second town*. On a vu dans l'effort de délimitation du champ d'étude que sa taille est variable (de 30 000 à 500 000 habitants au niveau de l'unité urbaine) comme son statut (de capitale régionale à préfecture de département). Dans tous les cas, elle ne dispose pas de l'intégralité des attributs de la souveraineté ni des leviers de la croissance. En revanche, elle remplit un ensemble de fonctions urbaines qui jouent un rôle structurant au plan territorial, un rôle de « chef-lieu ». Les espaces qui jouxtent ce type de ville sont faiblement urbanisés, plus ou moins anthropisés ; ils comprennent des zones de production, des sites « consommés », des aires naturelles plus ou moins préservées. Même si des villes petites et moyennes, maillant ces espaces, constituent des points d'appui, ils restent dépendants de la ville intermédiaire pour de nombreux concours urbains. C'est ainsi dans une somme de complémentarités et de relations

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

croisées que les deux types d'espaces atteignent un niveau d'organisation et un degré d'autonomie qui permettent de parler de système territorial.

Les villes intermédiaires sont hétérogènes dans leurs structures et leurs fonctions, dépendant en particulier de leur taille et de leur position par rapport aux métropoles. Chaque cité particulière relève d'une classe de villes, de la quasi-métropole à la ville moyenne, à laquelle sont attachés des équipements matériels et symboliques qui marquent le rang dans la hiérarchie urbaine. Elle est partie prenante du processus global de métropolisation et participe de sa diffusion spatiale. Dans son système territorial, la ville intermédiaire remplit une somme de fonctions de médiation⁸ qui contribuent à la connexion de l'ensemble des localités. Ce sont très concrètement des points d'accès à des réseaux d'infrastructures globales, à des plateformes techniques de génération récente, mais aussi des lieux de recueil des informations et de traduction de signaux, de différentes natures – économique, culturelle, politique notamment – et d'origine exogène qui importent pour la compréhension des enjeux en cours de développement. Ainsi, par sa place dans une organisation urbaine relativement hiérarchisée, la ville intermédiaire donne accès à un ensemble de ressources stratégiques pour les acteurs de son système spatial. Il faut noter qu'une telle organisation, assez typique du réseau urbain français, n'épuise pas l'ensemble des organisations spatiales possibles. Un système à la Randstad ne repose pas sur un ordonnancement urbain de nature hiérarchique, mais sur une oligarchie de villes aux fonctions équivalentes ou complémentaires – Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht sont de tailles différentes mais présentent une gamme de services centraux de niveau comparable, ce qui conduit les autorités à les rapprocher afin de disposer des avantages des villes de même niveau en disposition polycentrique (IAURIF, 2006).

À côté de ces fonctions d'intermédiation qui sont remplies par la ville centre, le système doit son unité et sa cohésion à des processus d'intégration. De façon spontanée, les composantes du système tendent à la constitution de milieux homogènes sur des micro-espaces. Du point de vue social, la recherche de l'entre-soi prévaut ; du point de vue économique, la spécialisation l'emporte ; du point de vue politique, les effets de club sont prédominants. Face à cette tendance à la fragmentation, le système bénéficie de forces d'intégration qui rendent les composantes solidaires. La plus importante est structurelle : chaque élément spécialisé du système n'a d'existence que par la colocalisation de toutes les parties. Une zone résidentielle n'a de sens que par le voisinage d'un pôle d'emploi, un parc commercial dépend intégralement de la zone de chalandise, etc. En d'autres termes, les phénomènes de concurrence et de distinction observés relèvent du partage de la rente urbaine globale et non de sa construction. À cette force intégratrice principale sont attachés les réseaux d'infrastructures qui relient, le plus souvent dans un schéma radial⁹, les différents espaces. Leur disposition est constitutive du système en ce qu'elle définit les allocations possibles des différents lieux et dotations. Une fois en place, sur la longue durée, elle unit les sites les uns avec les autres en marquant chacun dans son orientation. La seconde force d'intégration est politique ; elle est déterminante mais de réalisation inachevée. Si chaque partie contribue de manière particulière à l'état du système et reçoit en retour une fraction du surplus global, la question de l'intégration se pose à la fois pour disposer d'un point de vue sur l'ensemble du système et pour en réguler le fonctionnement. Le politique est intégrateur à condition de disposer d'une capacité d'intervention et d'une vision sur une échelle temporelle et spatiale adaptées au système territorial. La limite, c'est que celui-ci ne correspond que rarement à un territoire au sens plein du terme. L'agglomération est (le plus souvent) organisée territorialement, les espaces de proximité sont eux-mêmes réunis dans des structures territoriales, mais

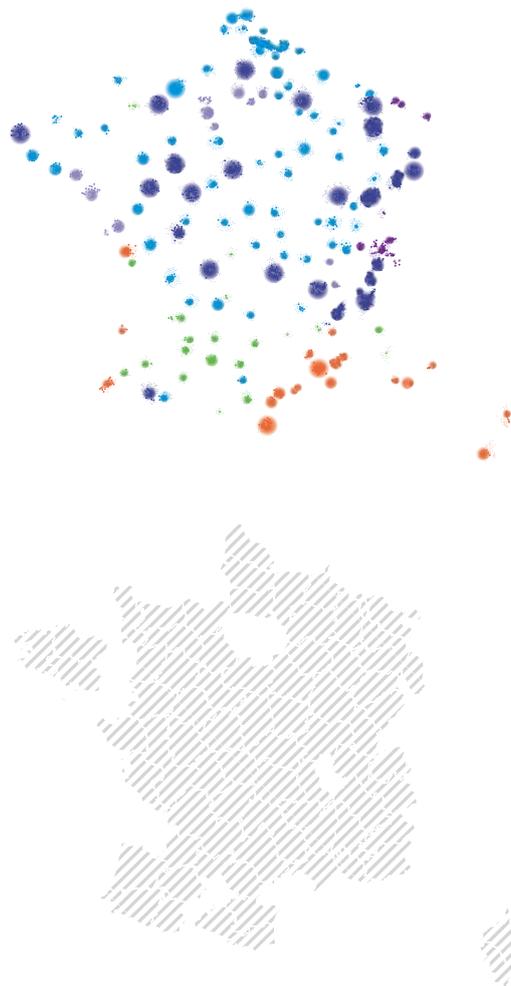
⁸ Le travail de la Datar de suivi de 20 villes moyennes témoins est basé sur ce constat de renforcement du rôle charnière des villes intermédiaires ; il pointe plus particulièrement leur contribution dans le domaine de l'enseignement supérieur, de la santé, des transports et du renouvellement urbain.

⁹ La question peut être de nature spécifique à la ville intermédiaire, où prévalent les schémas en moyeu-rayons relativement à la métropole où se nouent des enjeux sur les arcs-couronnes – cf. les débats en cours au niveau du Grand Paris.

Les villes intermédiaires et leurs espaces de proximité - état des lieux et problématiques

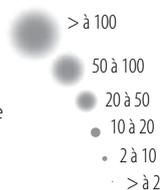
Les villes intermédiaires forment une constellation hétérogène au sein du territoire national tant elles se distinguent en termes de taille, de fonction ou de localisation.

Elles ont néanmoins un point commun : ce sont les traits d'union fondamentaux entre les grandes villes et les espaces à dominante rurale ; elles constituent en effet un échelon intermédiaire dans l'articulation territoriale et jouent un rôle d'intermédiation essentiel entre des métropoles aux fonctions supérieures d'un côté et des espaces ruraux de l'autre, lesquels y trouvent les cœurs urbains ainsi que les services de proximité fondamentaux auxquels ils sont historiquement et culturellement liés.



Centralité

Population composant les aires urbaines identifiées comme « ville intermédiaire » en 2006 (exprimée en milliers d'habitants, par commune)



Villes intermédiaires retenues

Délimitation du niveau supérieur : il s'agit d'exclure les sites qui ont des caractéristiques métropolitaines trop marquées. Sont exclues les villes centres de plus de 200 000 habitants appartenant à un pôle urbain de plus de 500 000 habitants situé dans une aire urbaine de plus de 600 000 habitants. Pour les villes et leurs aires qui sont à la limite des seuils retenus, c'est le critère de centralité administrative qui permet de décider.

Délimitation du niveau inférieur : Sont exclues les villes centres de moins de 20 000 habitants qui n'appartiennent pas à un pôle urbain de plus de 30 000 habitants situé dans une aire urbaine de plus de 40 000 habitants. Toutefois, sont réintroduits les pôles urbains qui regroupent au moins 20 000 emplois et les préfectures de département qui ne remplissent pas les conditions précitées.

Type d'aire urbaine «intermédiaire»

Typologie inspirée de celle réalisée par l'Insee dans La France et ses régions, 2010

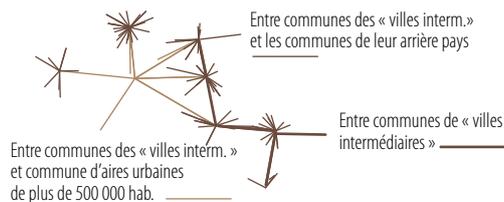


Socle administratif

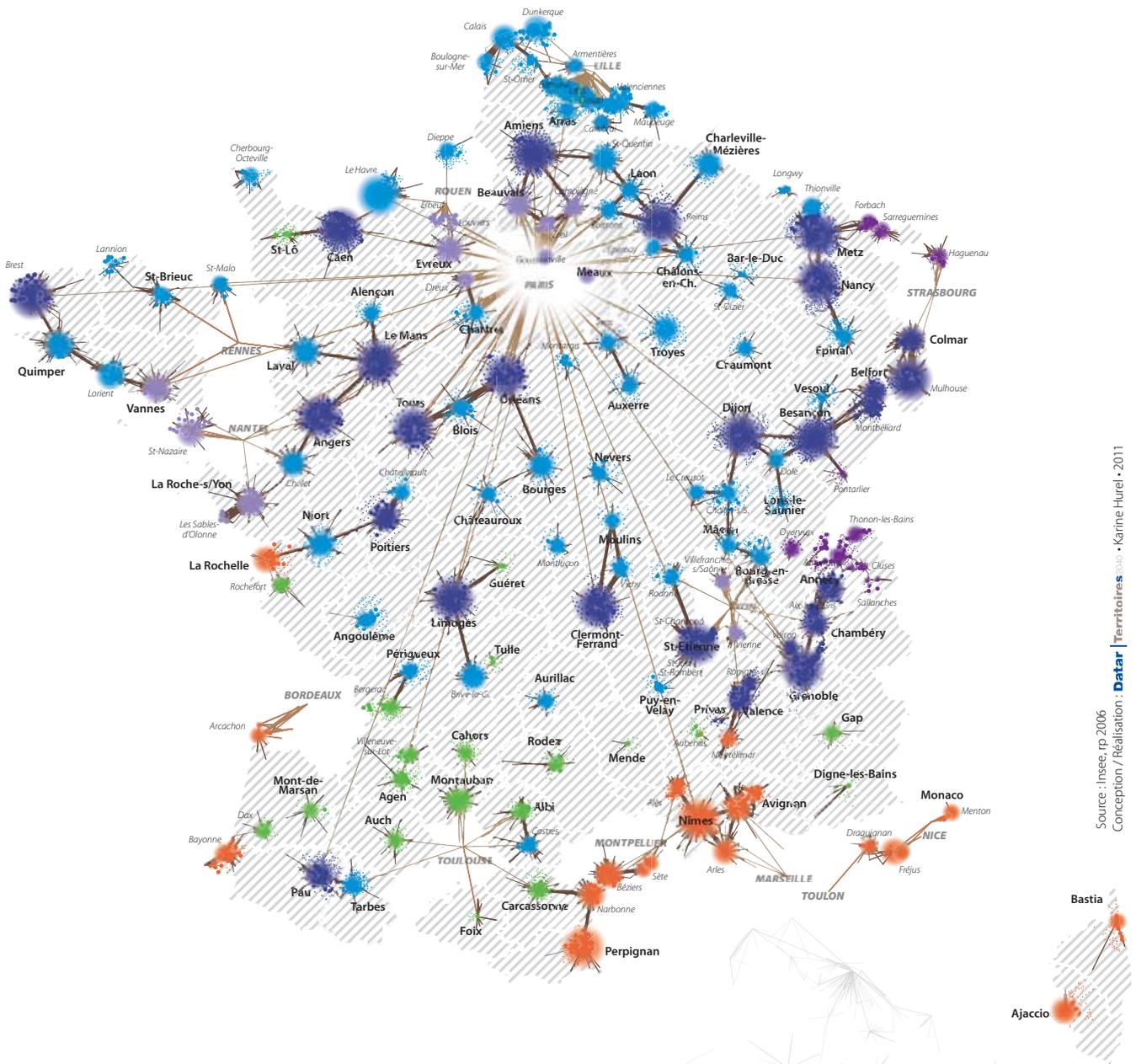
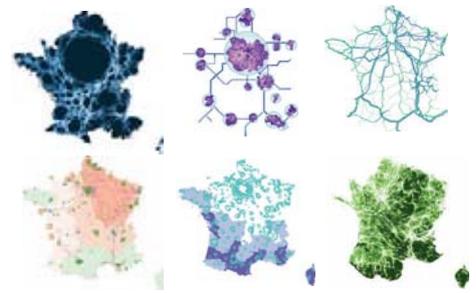


Armature

Relation entre lieu de résidence et lieu de travail en 2006 (supérieure à 100 personnes)



ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX



Source : Insee rd, 2006
 Conception / Réalisation : **Datar** Territoires 2100 • Karine Hurel • 2011

« Un entre-deux qui structure l'essentiel du territoire, en jouant un rôle intégrateur pour faire système avec son espace environnant. »

Métrie du fond de carte
 La surface des communes sur la carte est proportionnelle à la superficie de celles-ci sur le terrain
 0 100 200 km

Les villes intermédiaires et leurs espaces de proximité - état des lieux et problématiques

il est peu fréquent qu'une autorité unique dotée de prérogatives consistantes couvre l'ensemble – l'enjeu étant le passage du gouvernement de la ville à la gouvernance du territoire (Le Galès, 2006). Les dispositifs de gouvernance à l'échelle des systèmes territoriaux sont à relancer, voire à inventer, pour tenir compte de l'évolution des territoires (démographie, urbanisation) et des outils effectivement existants (pays, réseaux métropolitains) ou envisagés (pôles métropolitains, etc.).

Un échelon intermédiaire dans le dispositif d'aménagement du territoire

Une propriété du système spatial des villes intermédiaires prend une importance particulière dans une perspective d'aménagement du territoire, c'est la couverture quasi intégrale du territoire. En dehors des aires métropolitaines et de quelques zones d'ombre, l'entrée par les villes intermédiaires assure, dès lors qu'on les associe aux villes petites et moyennes qui font le maillage fin du territoire, une appréhension complète des espaces nationaux. Elles ne constituent toutefois pas une catégorie usuelle de l'action publique et les systèmes territoriaux correspondant ne figurent pas dans les représentations habituelles de l'aménagement du territoire. Pour comprendre ce décalage, il faut envisager les modalités selon lesquelles cet échelon constitue un niveau pertinent pour penser la différenciation des régions et la place de chacune dans l'ensemble national.

L'appartenance à la catégorie des villes intermédiaires ne produit pas d'uniformité et ce, malgré leurs points communs fonctionnels. L'association de trajectoires historiquement déterminées et de stratégies volontaristes définit des positionnements relativement spécifiques. Les bases productives se sont spécialisées en fonction des avantages locaux et des opportunités de marché ; les produits emblématiques marquent le tissu local de traces qui semblent indélébiles à Montélimar ou au Mans. Les stratégies de différenciation renforcent l'association entre des produits et des espaces – dans le cas typique des districts italiens, le stade ultime de l'organisation productive territorialisée aboutit à l'inséparabilité d'une qualité donnée de son lieu de production. Plus largement, l'attractivité générale associe différents ingrédients

qui composent le capital d'image de la localité, jouant un rôle de plus en plus déterminant dans les stratégies urbaines. En travaillant par analogie avec les marques commerciales, Bartikowski et al. (2009) posent la question de la « personnalité » des villes et identifient différentes combinaisons d'attributs utilitaires et symboliques à même de discriminer des profils urbains en termes de sincérité, de compétence ou de sophistication, distinctement perçus de l'extérieur.

Dans une conception de l'intervention publique qui privilégie la logique allocative, l'appui à apporter aux systèmes territoriaux ainsi différenciés consiste à leur fournir les moyens de leur propre singularisation. Mais le propos est différent selon que l'on s'adresse à une ville ou une agglomération bien délimitée, pour laquelle la spécialisation comme l'image sont relativement univoques et maîtrisées, ou à un système spatial fait d'éléments moins homogènes. Aller vers un renforcement de l'intégration de ces diverses composantes peut constituer un axe structurant et fédérateur, rapprochant par exemple Dijon et la Côte-d'Or sur un socle commun alliant patrimoine et gastronomie, ou Grenoble et les massifs alpins sur une image de mouvement et d'innovation. Mais, outre la limite déjà mentionnée que ces entités territoriales ne disposent pas de structure de gouvernance, le fait de lier le sort de toutes les parties du système spatial n'est pas exempt de risques de dépendance ni d'exacerbation de concurrences territoriales. Les aides à la spécialisation des systèmes locaux qui reposent sur des facteurs de différenciation trouvent place dans ce cadre, mais lorsque ce sont les capacités de production de biens ou de services banals qui sont concernées, on risque surtout de déplacer les lieux de production en biaisant les structures de coûts par des subventions. Plus largement, au-delà de la carte des spécialités pour laquelle elle a une fonction de mise en cohérence, l'intervention publique a en charge ce qui réunit les différents systèmes locaux dans un ensemble national. À côté des questions de structure et d'organisation locales, qui mettent en jeu des facteurs d'ancrage et de cohésion territoriale, c'est la circulation des biens et des personnes qui fonde la dynamique d'ensemble et fournit des leviers d'ajustement des écarts entre les sociétés locales.

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

Brest

François Rivoal

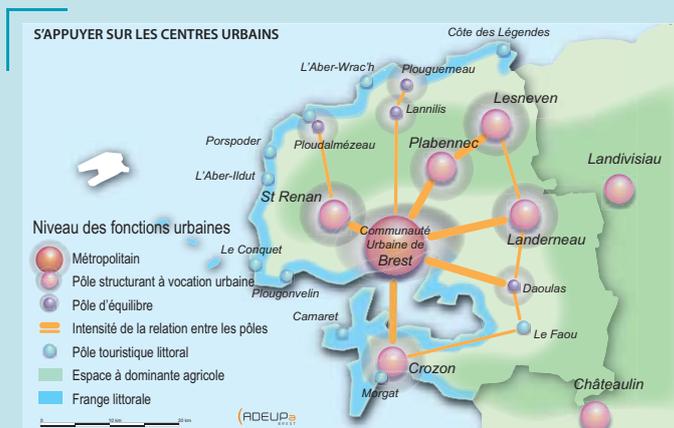
Brest a l'histoire de sa géographie : traversée par une rivière encaissée, en bordure d'une rade fournissant un abri sûr aux navires, Brest est naturellement tournée vers les activités maritimes. Le « castrum » romain et les fortifications de Vauban ont marqué une longue histoire de la défense maritime, qui reste active et dans sa version la plus moderne. Cette spécialisation s'est étendue à la construction et la réparation navale, puis plus récemment à l'océanographie, la sécurité et la sûreté maritime, aux ressources biologiques marines et enfin aux énergies marines renouvelables. L'événementiel organisé tous les 4 ans à Brest constitue d'ailleurs une parfaite illustration de cette vocation maritime.

Les années soixante sont une période de retournement majeure : face aux défis économiques, à l'éloignement de plus en plus marqué des grands marchés européens, les acteurs locaux font le choix de favoriser le développement par la matière grise. La création de l'université de Bretagne Occidentale et de plusieurs écoles d'ingénieurs en est le meilleur exemple. Avec ses 23 000 étudiants, son

positionnement européen indiscuté sur la recherche océanographique et des connexions allant jusqu'à l'international, les résultats de cette politique sont toujours le socle du développement.

Parallèlement, la collectivité s'organise. La communauté urbaine de Brest est en 1974 la première en France. Désormais à l'étroit dans ses limites, elle trouve à l'échelle du pays (89 communes ; 7 intercommunalités) l'espace nécessaire à une nouvelle dynamique. Le pays, à la fois bassin d'emplois et bassin d'habitat est depuis 15 ans le lieu d'une concertation politique. C'est à cette échelle que se construit le Schéma de cohérence territoriale dont l'ambition est de traduire spatialement les grands choix stratégiques du territoire. Cette construction n'a été rendue possible qu'après avoir identifié les politiques structurantes des acteurs privés et publics. Le volet commercial du SCoT qui a pris la forme d'un document d'urbanisme commercial a été élaboré en 6 mois. Cela traduit la volonté de maîtrise de l'urbanisme commercial à l'échelle du territoire révèle l'efficacité de la gouvernance publique.

Figure 4. Les polarités au sein du pays de Brest – Schéma extrait du PADD du SCoT



Les villes intermédiaires et leurs espaces de proximité - état des lieux et problématiques

Conclusion

Du point de vue des finalités, l'aménagement du territoire vise l'amélioration des contributions régionales au bien-être national, en contrôlant les externalités spatiales et en réduisant les inégalités sociales qui mettent en jeu l'espace. Dans cette perspective générale, nous avons examiné une catégorie particulière d'espaces associant les villes intermédiaires et leurs aires de proximité. Les échanges conduits dans le groupe de prospective, à la lumière d'exemples régionaux et de travaux universitaires, ont cherché à dégager des lignes de force et des principes communs aux différents cas de figure relevant de ce type de système. La rapide présentation de ce système spatial montre son potentiel heuristique pour alimenter la réflexion prospective à l'horizon 2040.

En associant la ville intermédiaire à ses espaces de proximité, nous procédons à un découpage du territoire et à une représentation du rapport de notre société à l'espace qui se décalent des formes métropolitaines, tout en en pensant les articulations, et qui associent les zones de faible densité, sans en faire un arrière-pays passif. Ces complémentarités et interdépendances sont au cœur de l'analyse du système spatial des villes intermédiaires. Nous en tirons un ensemble de points d'analyse et une mise en problème dont on peut retenir trois composantes principales :

- la mixité sociale, telle qu'elle se présente dans le système spatial, peut être interrogée en termes d'urbanisation et de régulation. Partant de la ville intermédiaire, dont les structures sociales et les formes de sociabilité dépendent de la dimension et des formes urbaines, le système s'étend à des espaces voisins de plus en plus intégrés tout en gardant leur rôle de respiration. Les questions de cohésion sociale sont éclairées par cette perspective sociospatiale en donnant une place significative à l'action publique locale ;
- la spécialité économique se pose à cette échelle intermédiaire où les ressources capitalisées et les fonctions assurées sont déterminantes de la santé économique du système, à la double condition de les situer dans le champ des avantages comparatifs régionaux et d'en traduire les retombées en forces de développement local. L'association de la ville et de la campagne constitue un atout en termes d'attractivité, d'efficacité de production et de soutenabilité ;
- la centralité de la ville intermédiaire dans son système spatial ne se pense pas uniquement dans le cadre des schémas de type centre-périphérie. Composé de quartiers du centre, de couronnes périurbaines et de communes rurales, le système dépend de la manière dont sont conçues et gérées dans l'espace les polarisations et les liaisons, tenant compte de la contribution et de l'accessibilité aux lieux centraux pour les différents groupes sociaux. Les questions de gouvernance territoriale trouvent ici une expression remarquable.

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

Bibliographie

- Bartikowski B., Merunka D., Quattara A., Valette-Florence P., « Les villes ont-elles une personnalité ? », *Revue Française de Gestion*, n° 197, 2009, p. 49-64.
- Blondiaux L., *Le Nouvel Esprit de la démocratie*, Paris, Le Seuil, coll. « La République des idées », 2008.
- Bonerandi E., *Pauvreté, inégalités et cohésion sociale dans les villes intermédiaires*, Datar-Territoires 2040, 2010.
- Charlot S., Hilal M., Schmitt B., « La périurbanisation renforce-t-elle la ségrégation résidentielle urbaine en France ? », *Espace, Populations, Sociétés*, 2009, p. 29-44.
- CREDOC, *L'Évolution de la géographie du commerce en France*, rapport DIACT, 2008.
- DIACT, *Les villes moyennes françaises. Enjeux et perspectives*, coll. « Travaux », 2007.
- DIACT, *Vingt villes moyennes témoins*, rencontre nationale Le Puy-en-Velay, 11 septembre, 2009.
- Davezies L., « L'économie locale "résidentielle" », *Géographie, Économie, Société*, n° 11, 2009, p. 47-53.
- ESPON-SMESTO, *The Role of Small and Medium-Sized Towns*, Final report, 2008.
- Hénaff M., *La Ville qui vient*, L'Herne, 2008.
- IAURIF, *La Structure d'aménagement et de développement économique de la Randstad*, Note de synthèse, juin, 2006.
- Le Galès, *Gouvernement et gouvernance des territoires*, La Documentation française, coll. « Problèmes économiques et sociaux », n° 922, 2006.
- Rosanvallon P., *La Légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Le Seuil, 2008.
- Santamaria F., « La notion de "ville moyenne" en France, en Espagne et au Royaume-Uni », *Annales de Géographie*, n° 613, 2000, p. 227-239.
- Van Puymbroeck C., Reynard R., « Répartition géographique des emplois. Les grandes villes concentrent les fonctions intellectuelles, de gestion et de décision », *Insee Première*, n° 1278, 2010.



© Isabelle Rimbert, 2011

« Née de la déconnexion entre lieu de production et lieu de consommation, l'économie résidentielle décrit l'ensemble des flux de revenus que captent les territoires indépendamment de leur capacité productive. Il s'agit notamment des retraites, des salaires des navetteurs, des dépenses de touristes. [...] Ces processus de développement non productif constituent de puissants moteurs de développement territorial à condition que ces revenus soient dépensés localement et qu'ils alimentent le secteur domestique ou la sphère présenteielle pour reprendre la terminologie de l'Insee. »

Les espaces de développement résidentiel et touristique - état des lieux et problématiques

Bernard Pecqueur

Économiste, professeur à
l'université Joseph-Fourier
(Grenoble1) et directeur adjoint du
laboratoire PACTE

Magali Talandier

Économiste, maître de conférences
à l'université Joseph-Fourier
(Grenoble1)

En quelques années l'économie résidentielle s'est imposée dans les débats et analyses comme un pan incontournable des problématiques de développement territorial. Au cœur de nombreux travaux et controverses, ce concept interroge et mobilise de plus en plus de chercheurs, d'experts, d'élus. Les enjeux, doutes et interrogations que ces mécanismes suscitent, plaident pour une analyse prospective des processus de développement résidentiel.

Cet article pose les bases de notre réflexion collective et du travail prospectif en cours. Il s'articule autour de plusieurs points. On reviendra sur l'un des constats fondateurs de cette analyse à savoir le découplage entre une géographie de la croissance et une géographie du développement qui met en évidence la circulation croissante des flux de revenus entre les territoires. Nous présenterons ensuite le cadre conceptuel de ce travail, à savoir l'approche de la théorie de la base « revisitée » ou formulée en termes de revenus et non plus d'emplois ou d'activités exportatrices. Un point sera fait sur les définitions de l'économie résidentielle, de l'économie présentielle qui portent parfois à confusions. Nous interrogerons ensuite la pertinence d'une analyse conjointe des mécanismes touristiques et résidentiels, la pertinence de travailler sur des processus plutôt que sur des territoires « type ». Enfin, nous verrons en quoi ces processus apparaissent aujourd'hui particulièrement hétérogènes, dépendants, mais efficaces. L'hétérogénéité sera décrite en termes d'attractivité et de temporalité. La dépendance sera requestionnée en termes d'interdépendance et d'interterritorialité. Enfin, la question de l'efficacité et des opportunités (et/ou inopportunités) renvoie à la problématique de la durabilité économique, sociale et environnementale de ces processus.

Quand croissance et développement ne se recourent plus

L'augmentation du temps libre, l'allongement de la durée de vie, les progrès technologiques, l'amélioration des niveaux de revenus des ménages, etc. ont permis l'essor des mobilités et ont eu raison de la logique « un individu-un territoire ». C'est cette multiappar-

Les espaces de développement résidentiel et touristique - état des lieux et problématiques

tenance territoriale qui explique, qu'aujourd'hui, la production et la consommation peuvent être déterminées par des lois géographiques et économiques différentes.

Cette déconnexion spatiale et temporelle de l'offre et de la demande a fait émerger un fait nouveau et sans précédent pour l'économie des territoires : le désajustement entre la création de richesse et l'amélioration des conditions de vie des populations. L'un des signaux forts de ce désajustement tient dans « l'effet ciseau » observé entre le PIB/hab. et le revenu/hab. des régions françaises (Davezies, 1993). En effet, à partir des années quatre-vingt, les disparités interrégionales en termes de PIB/hab. se mettent à progresser (après plusieurs décennies de convergence), et dans le même temps les disparités de revenu/hab. n'ont cessé de diminuer. Les régions les plus « riches » en termes de PIB sont donc de plus en plus compétitives et créatrices de valeur ajoutée, alors même que le revenu de leur population connaît une diminution relative (ou progression moins rapide que dans les autres régions). C'est ainsi que l'Île-de-France, par exemple, est passée de 27 % du PIB français en 1976 à 29 % aujourd'hui, mais, que sur la même période, le revenu des Franciliens est passé de 25 % du revenu français à 22 %.

Ce désajustement entre croissance et développement à l'échelle infranationale s'explique par de puissants mécanismes de redistribution publique et privée entre les territoires. Ces flux de revenus irriguent les territoires indépendamment de leur capacité productive et constituent une ressource économique majeure et un levier d'action pour les territoires.

Ces revenus que l'on peut qualifier pour partie de *base résidentielle* en référence aux travaux de L'CEil¹, influent fortement sur le développement économique, social et démographique de nombreux territoires qu'ils soient urbains, périurbains ou ruraux. Ces travaux ont mis en évidence l'existence d'autres moteurs de développement local que ceux habituellement considérés.

¹ L'Observatoire de l'économie et des institutions locales – association créée en 1985 par un groupe de chercheurs de l'Institut d'urbanisme de Paris, Paris-12-Val-de-Marne.

En effet, pour beaucoup, le développement économique local dépend encore, quasi exclusivement, de la qualité de son système productif. Schématiquement, on peut distinguer deux types d'analyses et de processus productifs. D'une part, de nombreux travaux insistent sur le poids des ressources plutôt génériques et sur les processus de métropolisation qui permettent notamment d'expliquer la hausse des disparités en termes de création de valeur ajoutée (ou de PIB) observée au cours des dernières décennies (voir la littérature sur les économies d'agglomération, les externalités, les coûts de transaction, la métropolisation etc.²). D'autre part, une abondante littérature s'est consacrée à l'étude des ressources spécifiques et au processus de développement endogène (voir les travaux sur la ressource territoriale, les systèmes productifs locaux, les milieux innovateurs, l'économie de la proximité, etc.³).

Bien que très différentes, ces deux familles de travaux – présentées évidemment trop rapidement – ont en commun de considérer que le principal enjeu et moteur du développement économique local tient dans la capacité des territoires à attirer et/ou à faire émerger des activités productives (génériques et

² Voir à ce sujet les travaux des économistes et notamment ceux de Krugman, ou encore le manuel de Pierre-Philippe Combes, Thierry Mayer, Jacques-François Thisse, *Économie géographique*, Paris, Economica, 2006.

L'ensemble des travaux de la Datar sur les emplois métropolitains supérieurs (Philippe Julien), sur le rayonnement des métropoles françaises, etc., ou encore les travaux de Pierre Veltz : Veltz P., « D'une géographie des coûts à une géographie de l'organisation. Quelques thèses sur l'évolution des rapports entreprises/territoires ? », *Revue économique*, n° 4, juillet 1993, p. 671-684.

Veltz P., *Mondialisation, villes et territoires : une économie d'archipel*, Paris, PUF, 1996.

³ Les auteurs renvoient à l'abondante littérature sur ces questions parmi laquelle on trouve les travaux de Pecqueur, de Lipietz et Benko, de Maillat, de Camagni, etc.

Maillat D. et Camagni R., *Milieux innovateurs. Théorie et politiques*, Paris, Economica.

Benko G., Lipietz A. (éd.), *Les Régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris, PUF.

Benko G., Lipietz A., *La Richesse des régions*, Paris, PUF, coll. « Économie en liberté », 2000.

Pecqueur B., *Le Développement local*, Paris, La Découverte/Syros, 2e éd., 2000.

Pecqueur B., Zimmermann J.-B. (dir.), *Économie de proximités*, Paris, Lavoisier, coll. « Hermès Science », 2004.

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

délocalisables ou spécifiques et territorialement ancrées), puis d'assurer leur compétitivité dans un contexte de globalisation des échanges.

Donc, à partir des années quatre-vingt, on observe une concentration de la production dans les grandes agglomérations et leur proche périphérie. Ces métropoles permettent de limiter les coûts de transaction grâce aux effets positifs de l'agglomération (flexibilité et taille du marché du travail, présence d'une main-d'œuvre qualifiée, proximité des fournisseurs, échange de savoir, etc.) et favorisent la compétitivité et la réactivité des firmes. Le développement perçu à l'aune de ces puissants processus d'agglomération génère de fortes incertitudes pour les territoires non métropolitains, isolés ou encore non dotés de systèmes productifs singuliers et réactifs.

Mais, tandis que la production se concentre dans les métropoles, la population — et avec elle les revenus — ne cesse de se déployer sur le territoire national. La géographie de la croissance s'est ainsi peu à peu déconnectée de la géographie du développement. Certes, la richesse (la valeur ajoutée que mesure le PIB) demeure principalement créée par ces processus productifs, mais cette richesse circule (Davezies, 2008). Les dépenses des touristes, les salaires des navetteurs⁴, les retraites, les traitements des fonctionnaires, les diverses allocations, prestations et minima sociaux sont autant de revenus qui alimentent les économies locales indépendamment de leur capacité productive. Ainsi, le développement d'un territoire dépend de sa capacité à capter ces flux de revenus, tout autant qu'à créer de la richesse, et à en assurer la circulation interne.

L'enjeu du développement économique local est donc triple. Il s'agit a) de créer et b) de capter des richesses mais également c) de faire circuler ces richesses en maximisant la dépense de ces revenus localement.

De la même façon qu'au jeu de captation des revenus, tous les territoires ne sont pas égaux, la propension à consommer localement varie d'un espace à l'autre. L'existence d'un tissu préexistant de services peut constituer un atout à partir duquel peuvent se développer de nouvelles activités pour desservir la demande locale et initier, à leur tour, des activités productives.

Capter des revenus extérieurs constitue donc l'une des étapes du développement territorial. Condition nécessaire mais non suffisante, la maximisation de la propension locale à consommer participe au processus de développement local.

Un cadre conceptuel pour définir la base économique résidentielle

Le concept sous-jacent à ce travail de prospective sur les processus de développement résidentiel est celui de la théorie de la base (Sombart, 1916) revisitée par Davezies (2003). Cette approche permet de considérer conjointement ces différents aspects du développement local (créer des richesses : base productive ; capter des richesses : bases non productives et maximiser la dépense locale : secteur domestique). Le principe de cette théorie est simple. Elle postule qu'une économie locale peut se décomposer en deux secteurs : le secteur basique et le secteur domestique. Le secteur basique désigne l'ensemble des revenus qu'un territoire capte à l'extérieur. Le secteur domestique répond à la demande locale de biens et services. Véritable moteur de l'économie locale, le secteur basique induit, par un jeu de multiplicateur, l'essor du secteur domestique et assure le dynamisme économique et démographique des territoires.

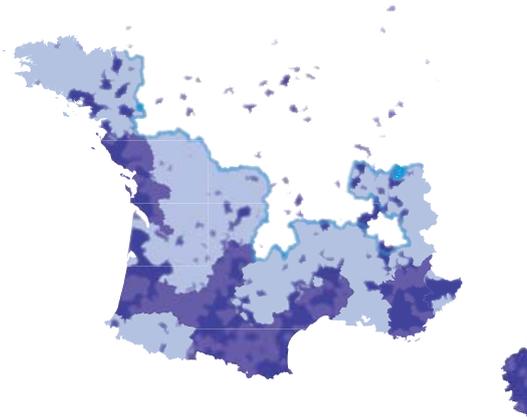
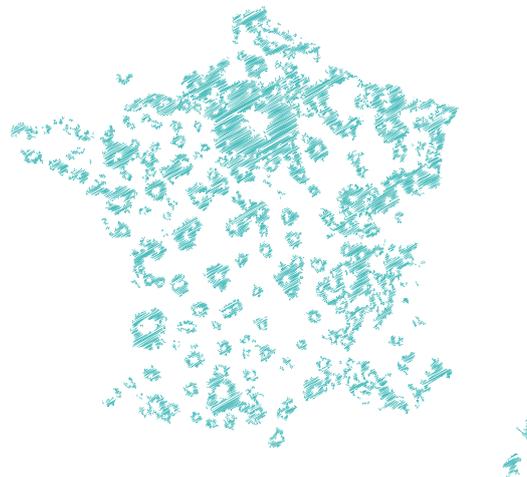
Quatre types de revenus basiques ou bases sont à distinguer :
– la base productive privée est constituée des revenus (salaires ou bénéfices) perçus par les habitants des territoires, grâce à l'implantation d'entreprises qui produisent et exportent en dehors de la zone étudiée ;

⁴ Personne résidant dans un lieu différent de celui où elle travaille.

Les espaces de développement résidentiel et touristique - état des lieux et problématiques

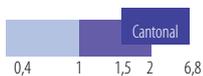
L'économie de certains territoires repose en grande partie sur les dépenses, et donc les revenus des populations qui habitent ou qui séjournent sur place. On parle alors de territoires à bases économiques résidentielle et touristique.

Le tourisme, secteur économique fondamental en France, est très localisé. A l'inverse, la géographie de l'économie résidentielle est beaucoup plus diffuse. Malgré ces différences, ces deux géographies se recoupent souvent et participent de l'hélio- et du thalasso-tropisme, ces phénomènes de croissance démographique importants au Sud et le long des littoraux atlantique et méditerranéen qui ont caractérisé la France de ces vingt dernières années.



Plaques résidentielles

Espace résidentiel attractif
Taux de croissance de la population due au solde migratoire entre 1999 et 2007 (exprimé en %)



Echelon départemental
(moyenne France : 0,4 %)



Espace périurbain
au sens Insee

Zonage des aires urbaines et de l'espace rural (ZAUER)

Il décompose le territoire en plusieurs catégories d'espace, dont l'espace périurbain. Il est composé :

- des communes des aires urbaines qui ne font pas partie d'une unité urbaine, ou agglomération, de plus de 5 000 emplois au lieu de travail (dite pôle urbain), mais dont plus de 40% des actifs sortent de la commune pour aller travailler dans une des communes de l'aire urbaine construite de façon itérative autour de ce pôle urbain et en référence au seuil de migrations alternantes en question.
- des communes dont 40% des actifs partent travailler chaque jour dans deux pôles urbains ou plus ; elles sont donc des interfaces ou des zones de partage entre aires urbaines.

Archipels touristiques

* Stations classées de tourisme

Il s'agit d'un classement, régi dans le cadre du code du tourisme, où seules peuvent être sélectionnées, les communes touristiques mettant en œuvre une politique active d'accueil, d'information et de promotion touristiques : cela afin d'assurer la fréquentation pluri-saisonnière de leurs territoires ; et mettre en valeur leurs ressources naturelles, patrimoniales ou celles qu'elles mobilisent en matière de créations et d'animations culturelles et d'activités physiques et sportives.



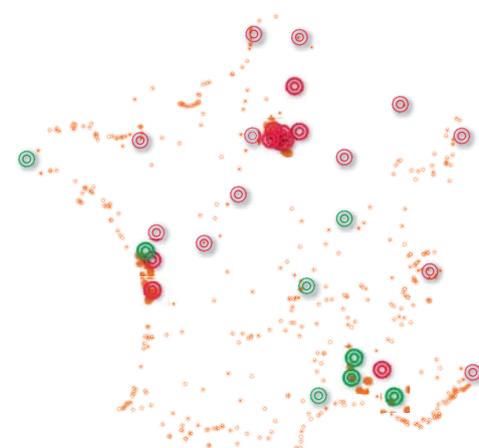
Principaux sites culturels et récréatifs

Sites dont les entrées sont comptabilisées et qui ont reçu plus de 400 000 visiteurs hors musées nationaux en 2007.

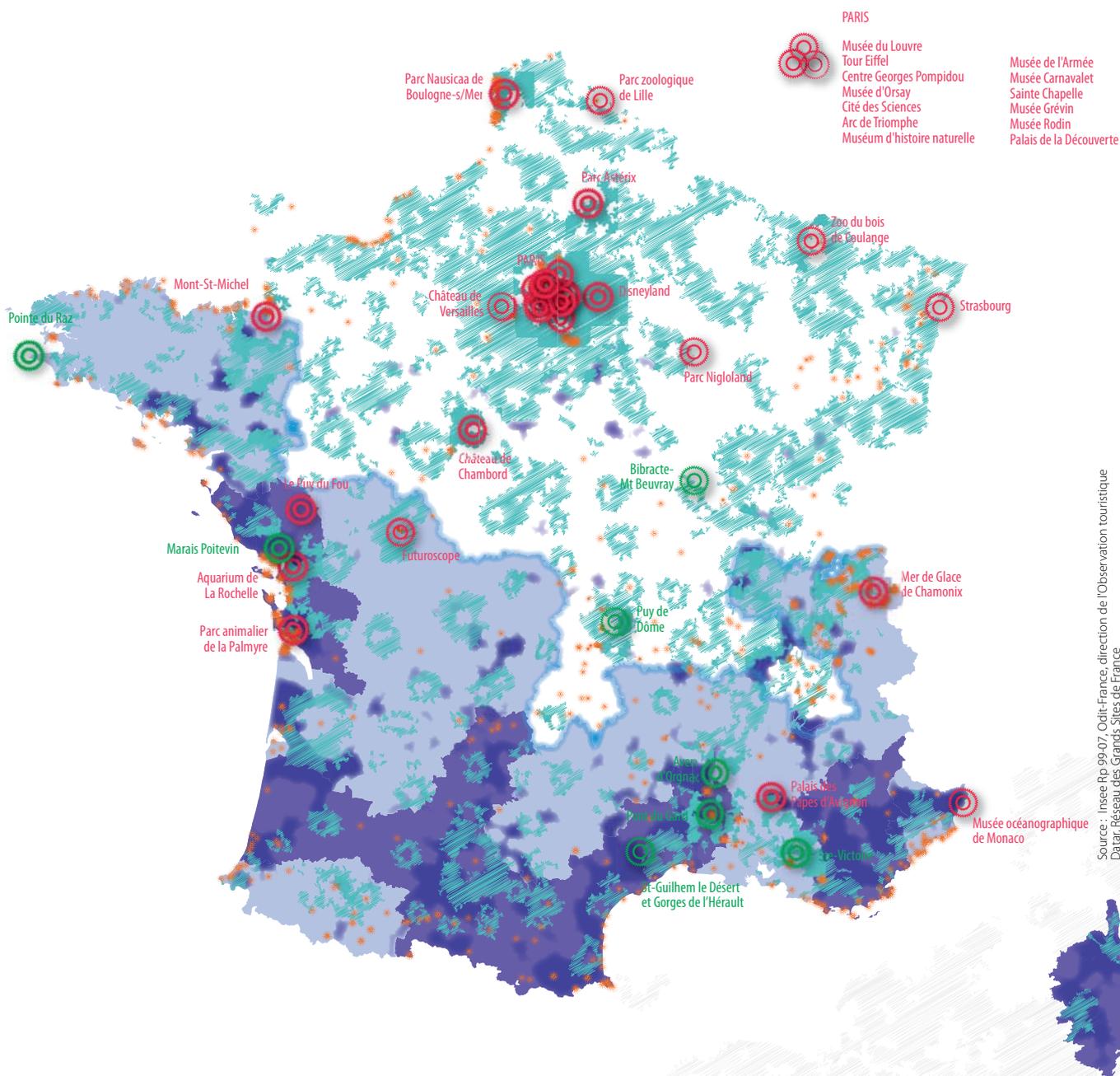
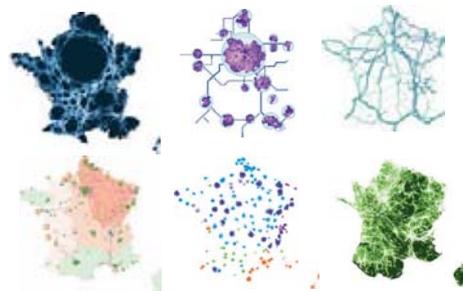


Grands sites «naturels» de France

Les grands sites sont classés au titre de la loi de 1930 sur "la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque", ce sont des paysages emblématiques de la France qui attirent un très large public.



ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX



Source : Insee Rp 99-07, Odit-France, direction de l'Observation touristique
 Datar, Réseau des Grands Sites de France
 Conception / Réalisation : **Datar** Territoires 0403 • Karine Hurel • 2011

« Les processus de développement résidentiel naissent de la circulation des richesses créées dans des territoires distincts de ceux où cette richesse est dépensée. »

Métrique du fond de carte

La surface des communes sur la carte est proportionnelle à la superficie de celles-ci sur le terrain



Les espaces de développement résidentiel et touristique - état des lieux et problématiques

- la base résidentielle regroupe les revenus captés par les territoires grâce à leurs « atouts » résidentiels. Il s'agit plus précisément des salaires « rapatriés » au lieu de domicile par les migrants alternants ; des retraites ; des dépenses des touristes ;
- la base publique est constituée des traitements des fonctionnaires des trois fonctions publiques : État, hospitalière et territoriale⁵ ;
- la base sanitaire et sociale comprend l'ensemble des revenus de transferts : minima sociaux, allocations chômage, allocations familiales, allocations de logement, indemnités journalières, remboursements de soins de santé⁶.

Les calculs réalisés à L'CEil sur l'année 2005/2006 montrent que ces revenus basiques se répartissent à l'échelle des zones d'emplois entre :

- base productive (17 % moyenne arithmétique des ZE et 22 % en moyenne pondérée) ;
- base résidentielle (53 % moyenne arithmétique des ZE et 45 % en moyenne pondérée) ;
- base publique (8 % moyenne arithmétique des ZE et 10 % en moyenne pondérée) ;
- base sociale et sanitaire (22 % moyenne arithmétique des ZE et 23 % en moyenne pondérée).

Ces résultats relativisent le poids de la base productive dans les moteurs de développement économique local. Si l'on accepte l'idée que l'économie d'un territoire dépend certes de ses activités exportatrices, mais également des autres revenus extérieurs tels que ceux des navetteurs, des retraités, des touristes, des fonctionnaires, etc., alors force est de constater que le moteur numéro un des économies locales n'est pas

⁵ Les traitements de la fonction publique territoriale sont financés en grande partie par les dotations de l'État. En concertation avec des experts de la question, la part basique de ce type de salaires est estimée à 70 %. Trente pour cent seraient donc financés directement par les collectivités territoriales.

⁶ Ce sont les remboursements de soins de santé qui sont considérés comme basiques et non les bénéfices des professions médicales. Cela revient à considérer que ce sont les malades qui sont à l'origine de ces revenus et que ces remboursements induisent directement l'emploi domestique du secteur médical privé.

productif mais résidentiel ; que ce qui aujourd'hui constitue le premier poste de revenus potentiellement réinjectables dans l'économie locale est bien issu de mécanismes déconnectés de la capacité et de la qualité des systèmes productifs locaux.

En termes de levier d'action, ces quatre bases ont néanmoins des statuts différents. En effet, faire progresser sa base publique n'est pas vraiment d'actualité et les marges de manœuvre locale fortement restreintes ; encourager la base sociale reviendrait à miser sur une population précaire et vieillissante et serait donc inopportun, restent la base productive et la base résidentielle.

L'idée ou l'objectif n'est surtout pas d'opposer ces deux leviers d'action qui restent fondamentaux et complémentaires. Un développement économique équilibré doit intégrer la gestion des aménités résidentielles, culturelles, l'entretien d'un cadre de vie, etc., tout en maintenant et en développant une offre productive.

Les revenus basiques, ou importés, ne constituent qu'une potentialité de développement pour le territoire et l'une des questions clés du développeur local est de transformer ces revenus en demande. Schématiquement, tout se passe selon un mécanisme néoclassique en amont (capter des revenus) et keynésien en aval (transformer ses revenus en consommation locale). Maximiser la propension à consommer localement permet d'entretenir le marché de l'emploi domestique qui peut apporter une réponse au chômage des jeunes peu ou pas qualifiés⁷. Si ces emplois sont occupés par des locaux, ils peuvent induire une baisse de la pauvreté, du chômage, attirer des actifs, etc. La situation de la population locale a donc tendance à s'améliorer, la demande va s'en trouver dynamisée... le processus de développement se poursuit. Dans la réalité, il est évidemment intéressant de repérer les moments de désajustement de ce mécanisme.

⁷ Notons que les emplois domestiques offrent une large palette de qualification : du médecin, pharmacien, notaire à l'employé de commerce, l'assistante maternelle ou la femme de ménage.

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

Le secteur domestique, ou secteur induit par la dépense des revenus basiques, fait écho à une autre définition de l'économie résidentielle proposée par l'Insee qui préfère depuis peu parler de sphère « présente ».

Économie résidentielle ou économie présente ?

Plusieurs notions se croisent... une même expression définit deux approches différentes... le vocabulaire change... difficile de s'y retrouver. Nous proposons donc ici un petit récapitulatif de ces notions.

Une première confusion s'est d'abord installée autour de la notion d'économie résidentielle.

Dans les travaux cités précédemment, qui sont à l'origine de l'agitation autour de cette question d'économie résidentielle, on parle plutôt de base (voire d'économie) résidentielle pour désigner l'ensemble des revenus captés par les territoires indépendamment de leur capacité productive, notamment des retraites, des dépenses des touristes et des salaires des navetteurs. Ces revenus, cette base résidentielle est aujourd'hui le principal moteur du développement économique local de nombreux territoires. Ces résultats et le succès qu'ont connu ces travaux développés à L'CEIL ont mis en évidence le poids de ces processus non productifs, rapidement qualifiés, non pas par les auteurs mais par les acteurs locaux et experts d'économie résidentielle.

À la suite de ces travaux, l'Insee a également repris ce terme mais pour désigner cette fois non plus des revenus, ou des flux, mais des emplois. Plus précisément, l'Insee désigne sous ce terme d'économie résidentielle (voire sphère résidentielle initialement sphère présente à présent) ce que la littérature, avant L'CEil, nommait « emplois domestiques ».

Ainsi, l'approche de L'CEil désigne par base ou économie résidentielle des flux de revenus moteurs du développement local ; l'Insee désigne par sphère ou économie résidentielle des emplois induits par la dépense des revenus moteurs (que ces revenus soient résidentiels, productifs, publics ou autres).

C'est ce que nous appelons le secteur domestique. D'un côté l'économie résidentielle est motrice du développement local, de l'autre l'économie résidentielle désigne des activités induites. C'est pourquoi, l'expression de « base résidentielle » ou « base économique résidentielle », bien que moins séduisante, peut être préférée. Les choses se compliquent, ou peut-être s'éclaircissent-elles finalement avec l'apparition de la notion d'économie présente.

Parallèlement aux travaux développés par L'CEil, une équipe sous la houlette de Christophe Terrier, réfléchissait et allait produire des données majeures pour comprendre les dynamiques territoriales : la présence. Cette information est fournie par le ministère du Tourisme (Terrier *et alii*, 2005 ; Terrier, 2006) qui a calculé en 2003 et 2005 pour chaque département la population effectivement présente à l'année.

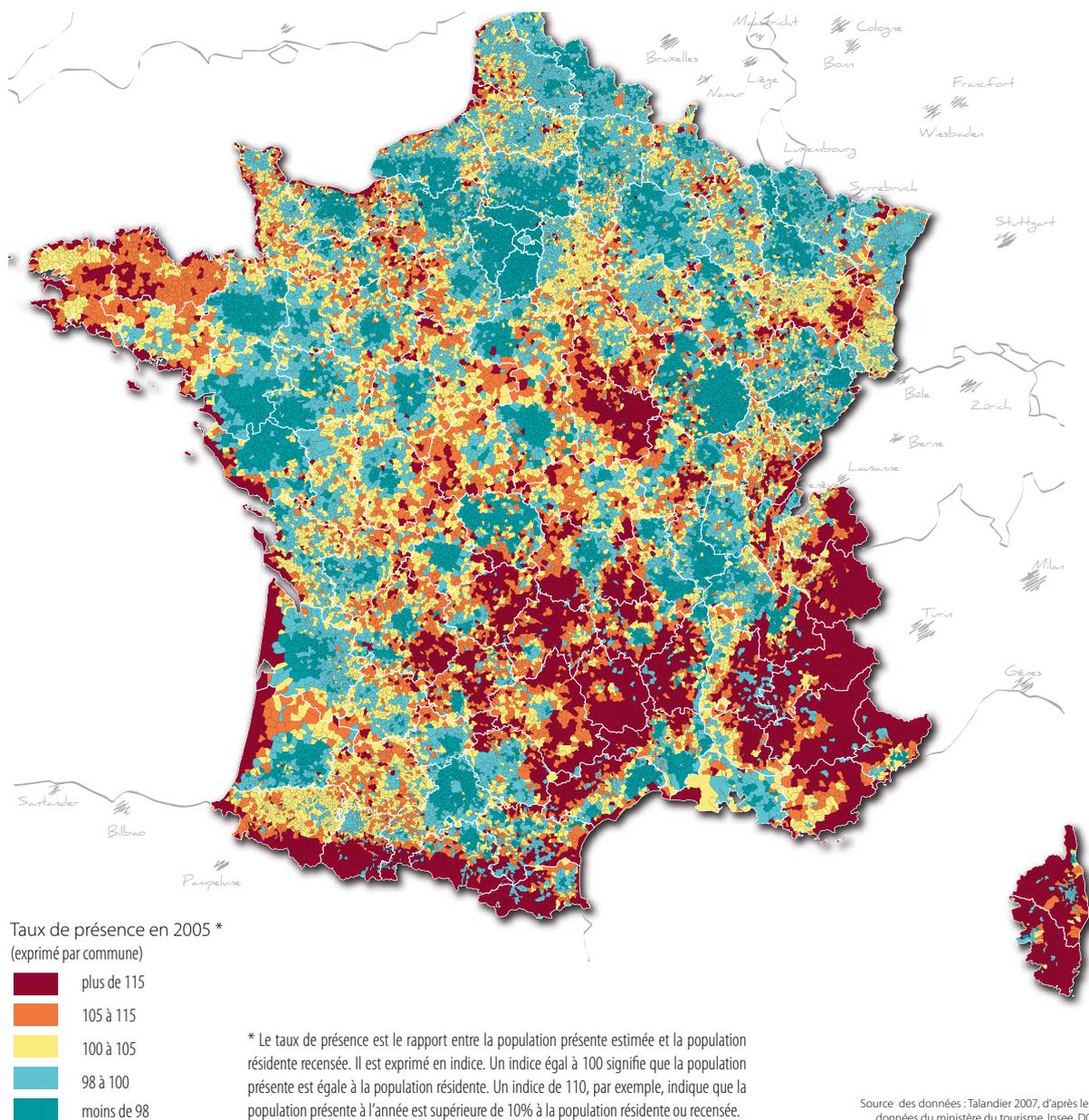
La population présente n'est autre que la population résidente à laquelle on soustrait les absences des résidents (partis en déplacement, professionnel ou non, pour une nuitée au moins) et à laquelle on rajoute la présence des touristes sur le territoire. Lissé sur l'année, cet indicateur permet de raisonner non plus sur le nombre de personnes recensées, mais sur le nombre de personnes effectivement présentes, consommant, se déplaçant, etc. sur le territoire.

Ainsi, on sait que Paris, qui figure au palmarès des places touristiques mondiales n'a finalement pas plus de personnes présentes à l'année dans ses rues que celles recensées. Le départ des Parisiens efface l'atout touristique de la ville, ou l'atout touristique de la ville comble le déficit de consommation des Parisiens. À l'échelle de l'Île-de-France, la région est déficitaire.

Autre exemple, la Lozère qui mise sur 90 000 habitants en 2010 a finalement déjà atteint son objectif. Elle bénéficie, en effet, d'un taux de présence de 125. Ce taux est le rapport entre la population présente à l'année et la population résidente, il est indiqué en indice. Un indice égal à 100 signifie que la population présente est égale à la population résidente. Un indice égal à 125, comme en Lozère, indique qu'il y a, par

Les espaces de développement résidentiel et touristique - état des lieux et problématiques

Figure 1. Taux de présence en 2005



ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

rapport à la population recensée, 25 % de personnes en plus à l'année dans le département. L'incidence sur les besoins en services publics, médecins, commerces et équipements divers est directement liée à cette population présente. Les données départementales, certes fort instructives, ne répondent cependant pas aux besoins d'une analyse territoriale plus fine.

Les données départementales ont donc été « désagrégées » à l'échelle communale grâce à un modèle économétrique (Talandier, 2007) (figure 1). Les taux de présence touristique sont négativement corrélés au revenu par habitant⁸ et positivement corrélés au potentiel d'accueil touristique. Cela signifie qu'un territoire enregistrera un taux de présence d'autant plus élevé qu'il est touristique (capacité d'accueil en hébergements marchands et résidences secondaires) mais également qu'il voit ses habitants peu partir (revenu plus faible). La figure 1 montre que, par exemple, les agglomérations littorales des départements comme les Alpes-Maritimes où affluent de nombreux touristes du monde entier ne sont finalement pas parmi les territoires les plus excédentaires en termes de présence. Les habitants de ces agglomérations ont un niveau de revenu qui leur permet de partir massivement en vacances en dehors de leur lieu de résidence.

Ces taux de présence touristiques (pour rappel avec une nuitée au moins passée en dehors de son domicile quel que soit le motif) sont complétés dans nos diagnostics territoriaux par un travail similaire sur les taux de présence en journée en prenant en compte cette fois les mobilités des navetteurs (Talandier, 2010).

Cette notion de présence et les calculs qui s'y rapportent permettent de mieux comprendre les mécanismes de la demande, ou la transformation des revenus basiques (importés) en emplois domestiques. Ces analyses sont centrales dans le modèle de la théorie de la base revisitée, car situées à l'articulation entre secteur basique et domestique. L'enjeu est, non plus de raisonner sur les populations recensées, mais

sur les populations effectivement présentes sur un territoire – population qui se déplace, consomme et devient un acteur du territoire.

Si le terme de base présenteielle a été une fois utilisé par Laurent Davezies et Patricia Lejoux à un colloque de l'ASDRLF, il n'a pas été repris et conservé par la suite. En effet, ce concept et ces chiffres de présence déterminent non pas les bases résidentielles et l'offre territoriale qui porte ces bases, mais bien le potentiel de demande ou de consommation locale. Les taux de présence interviennent dans un deuxième temps du diagnostic territorial, en amont de l'analyse du secteur domestique et du multiplicateur.

Aujourd'hui, l'Insee désigne par sphère présenteielle (et peut-être par économie présenteielle), ce qu'elle appelait hier sphère ou économie résidentielle, à savoir les emplois dits domestiques, les emplois qui se localisent pour répondre à la demande locale. Il semble donc que les choses tentent de s'éclaircir avec d'une part une analyse sur les bases résidentielles (ou économie résidentielle) désignant une offre territoriale et des flux moteurs du développement économique et une sphère « présenteielle » qui serait donc constituée des emplois induits (commerces de détail, services à la personne, etc.) dépendant, en effet, de la présence et de la consommation effective dans les territoires. Dans le cadre de ce travail, nous parlerons donc de processus de développement résidentiel, de territoires à base économique résidentielle, voire d'économie résidentielle pour désigner les dynamiques de flux de revenus y compris touristiques.

Des territoires à base économique résidentielle et/ou touristique ?

Le lien entre base résidentielle et base touristique repose sur le fait que ces moteurs économiques dépendent principalement des atouts « résidentiels » des territoires et non de leurs atouts productifs « classiques » (coût et profil de la main-d'œuvre, infrastructures, agglomérations, etc.). L'idée est donc bien d'analyser conjointement les mécanismes que l'on qualifiera de résidentiels qu'ils soient touristiques ou non, tout en prenant

⁸ Revenu imposable par habitant, source DGI, en euro constant 2005.

Les espaces de développement résidentiel et touristique - état des lieux et problématiques

en compte leurs différentes spécificités. L'idée sous-jacente est bien celle selon laquelle le touriste, tout comme l'excursionniste, est un résident temporaire qui « fait rentrer » du revenu sur un territoire et génère de la dépense indépendamment des atouts productifs.

On pourra discuter des capacités d'opérateurs ou non de ces différents moteurs (retraités, touristes, navetteurs, etc.), des effets en termes d'investissements, des répercussions sur les autres secteurs d'activité (dont les secteurs dits productifs), de la nature générique ou spécifique des ressources mobilisées etc. Mais la réflexion est à mener conjointement et non en opposant le résidentiel au touristique. L'objectif n'est pas de produire une analyse sectorielle du tourisme et/ou du résidentiel, mais de s'interroger sur ces processus « non productifs » – et il n'y a rien de déshonorant à les qualifier ainsi – de développement local.

Est-il alors pertinent d'inclure dans ces travaux le tourisme dit de produit ou tourisme industriel (parcs à thèmes par exemple), voire le tourisme d'affaires qui s'appuient probablement plus sur des logiques économiques productives classiques que résidentielles ?

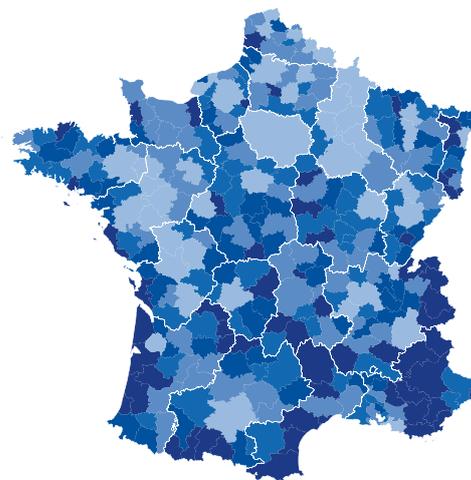
L'offre récréative de proximité issue de ces « produits touristiques » peut interférer avec des mécanismes plus strictement résidentiels. En ce sens, il apparaît tout à fait pertinent de les inclure dans notre réflexion prospective.

Interroger des processus plutôt que des territoires « types »

La base résidentielle (et touristique donc) représente aujourd'hui la moitié de l'ensemble des revenus que captent les zones d'emplois. Derrière cette moyenne se cachent évidemment de fortes disparités. Néanmoins, d'une part aucun territoire n'est jamais ni « tout résidentiel » ni « tout productif » et d'autre part la base résidentielle reste dans la quasi-totalité des territoires plus importante que la base productive (figure 2).

Alors que pourrait être un territoire à base économique résidentielle ? On aurait pu décider de fixer un seuil afin de qualifier les territoires à base « résidentielle » et inversement les territoires à base « productive ». Les débats auraient été probablement animés autour des sempiternelles questions liées aux choix des indicateurs et des seuils : quel critère pour déterminer le seuil ? Quelle sensibilité au choix du seuil ? Quelle base ou variable privilégiée (retraite, navettes, tourisme, etc.) ? Faut-il pondérer ou non ces variables ? Une autre question se serait alors posée, probablement plus complexe : celle de l'échelle ou du niveau de maillage auquel on calcule et applique ce critère.

Figure 2. Le poids de la base résidentielle dans les revenus basiques



Part de la base résidentielle dans les revenus basiques en 2005 / 2006 (exprimée en %, par zone d'emploi)

32,1 43,1 50,1 54,4 58,1 78,9

Note de lecture : l'Île-de-France a été considérée dans sa globalité et non découpée en zone d'emploi.

Source : Davezies (L), Talandier (M), 2010, extrait du rapport pour l'ADCF « Les nouveaux enjeux du développement territorial : La structure économique des zones d'emploi françaises face aux changements ».

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

Bien qu'il soit donc tout à fait possible de déterminer à un instant t les territoires dits résidentiels en fixant un seuil et un niveau de zonage conventionnels, ce choix n'a pas été fait. En effet, ce qui nous intéresse ce sont les processus de développement résidentiel là où ils se produisent en France, à savoir partout avec plus ou moins d'intensité et à des stades différenciés et non à des territoires types à une date donnée. La question du ressort résidentiel des territoires productifs en reconversion est tout aussi essentielle que celle des territoires ruraux ou urbains touristiques etc. Il n'y a donc pas de territoires « résidentiels » type, mais des gradients et des processus différenciés. Ne pas qualifier et identifier ces « territoires types » ne signifie pas que le territoire est occulté. Au contraire, il influe sur les intensités de ces mécanismes, sur leur gestion, sur leur durabilité, sur leur articulation avec d'autres processus de développement.

La question des territoires à base économique résidentielle et touristique n'est pas celle d'un espace particulier, d'un type de territoire mais celle d'un processus territorialisé. On se propose donc d'interroger l'avenir de ce processus de valorisation territoriale à 30 ans, processus qui a ses spécificités, qui est souvent mal perçu, stigmatisé mais aussi mal connu et qui offre des perspectives d'évolution de la structure spatiale de la France assez nouvelles. En effet, l'espoir qu'offrent ces dynamiques aux laissés-pour-compte de la métropolisation ne doit pas être sous-estimé (renouveau rural, nouvelles perspectives pour les territoires industriels en reconversion, etc.). L'essor (certes récent et encore trop rare) des travaux sur la consommation et les aménités urbaines illustre l'intérêt croissant des chercheurs, des acteurs locaux et nationaux pour les ressorts non exclusivement productifs du développement local.

Mais, comme tout mécanisme, ce type de développement résidentiel soulève à juste titre de nombreuses inquiétudes (pressions foncières, sociales, environnementales qu'il génère ; mobilités dont il dépend ; dépendance vis-à-vis des territoires qui créent de la richesse et déséquilibres macroéconomiques de ces processus). Ces inquiétudes et incertitudes doivent à présent laisser la place à des travaux objectifs et prospectifs sur ces processus de développement afin d'apporter

des éléments de réponse aux questions : quel avenir pour ces processus de développement territorial qui reposent sur la déconnexion entre les lieux de production et les lieux de consommation et sur la captation de richesses créées « ailleurs » ? Quel avenir pour ces processus hétérogènes, dépendants mais efficaces ?

À l'issue des premières réunions du groupe de travail, quatre problématiques ont été retenues comme première étape du travail prospectif : l'hétérogénéité a été décomposée en deux problématiques : la ou les attractivités ; la ou les temporalités ; la problématique des interdépendances et de l'interterritorialité ; la problématique de l'efficacité et des opportunités.

Des processus résidentiels hétérogènes quant à leur attractivité et leur temporalité

La première caractéristique de ces processus tient probablement à leur hétérogénéité. En effet, ces processus impactent différemment les territoires selon :

- les types de revenus captés : retraites, salaires des navetteurs, dépenses des touristes ;
- l'intensité de ces revenus captés ;
- la distance ou l'échelle à laquelle se jouent ces processus de captation de richesse⁹ ;
- la temporalité (saisonnalité touristique, migration au cours du cycle de vie, migration pendulaire, etc.) ;
- les mobilités sous-jacentes à ces temporalités (quotidiennes, occasionnelles, etc.) et les modes de transport associés ;
- enfin, ces processus sont peut-être à différencier selon qu'ils sont subis ou choisis, selon qu'ils sont le fruit d'une véritable stratégie de mise en avant, d'accompagnement, de spécialisation voire de reconversion vers une économie résidentielle ou non.

⁹ Par exemple, les questions de prospective sont probablement différentes selon qu'un territoire bénéficie principalement d'un tourisme local ou d'un tourisme international. Des travaux en cours à la Datar menés par Laurent Davezies et Magali Talandier montrent les implications de ces différences d'échelles de redistribution et de solidarité résidentielle au sein du bassin parisien.

Les espaces de développement résidentiel et touristique - état des lieux et problématiques

Ainsi, l'hétérogénéité que l'on rencontre quel que soit le processus de développement local étudié, se caractérise peut-être plus spécifiquement dans le cas du développement résidentiel par des questions d'attractivité et de temporalité.

1^{re} problématique : la ou les attractivité(s)

L'attractivité résidentielle (et touristique) des territoires doit être appréhendée dans sa double dimension : à savoir attirer et retenir les revenus (ou populations qui génèrent ces revenus).

Quel impact selon que l'on attire (et retienne) des retraités, des étudiants, des touristes, des résidents temporaires ou permanents ? Quelles sont et quelles seront les caractéristiques de cette attractivité ? Son importance ? Quels sont et quels seront

les facteurs d'attractivité résidentielles et touristiques des territoires (culturels, paysagers, services de proximité, fiscalité, sécurité etc.) ? Comment évolueront les flux migratoires et les mobilités de temps libre ? Cette attractivité ou « ces attractivités » varient selon les temporalités résidentielles et touristiques qui impactent les territoires (figure 3).

2^e problématique : la ou les temporalité(s)

La temporalité ou les temporalités de nos modes de vie sont diverses : saisonnières, au cours du cycle de vie, en journée, les week-ends, etc. Ces temporalités induisent des mobilités et des modes de déplacement distincts. Par ailleurs, ces temporalités diverses se superposent dans les territoires et sont à l'origine de pratiques et de besoins d'offre de services distincts. Ces différentes temporalités qui marquent nos territoires peuvent être source de conflits – notamment fonciers – entre les touristes et les résidents ; entre les nouveaux venus et les anciens résidents ; entre les générations ; entre les navetteurs et les non-navetteurs etc. Cette problématique autour du temps fait également émerger la question de l'ancrage ou non des populations dans les territoires. Elle soulève le problème de la citoyenneté partielle (résidents secondaires qui paient des impôts mais ne votent pas). Enfin des questions sont à poser autour des évolutions possibles de ces temporalités et de leur impact sur ces processus résidentiels et touristiques (figure 4).

Des processus résidentiels en interdépendance

3^e problématique : la ou les interdépendance(s)

Les processus de développement résidentiel naissent de la circulation des richesses créées dans des territoires distincts de ceux où cette richesse est dépensée. Ces processus sont donc par définition fortement dépendants des processus de création de valeur ajoutée. L'existence (et la pérennisation) des mécanismes résidentiels dépend de celle des mécanismes productifs. Il n'y a donc pas d'opposition à faire entre système productif et système résidentiel, puisqu'ils sont par nature complémentaires tout au moins à l'échelle nationale et internationale. Au niveau local, même si des travaux récents¹⁰ soulignent l'impact positif d'un développement local que l'on pourrait qualifier de productivo-résidentiel, ces deux processus de développement peuvent néanmoins être source de conflits.

L'émergence de l'un peut freiner ou amoindrir l'émergence de l'autre. Néanmoins, il nous paraît absolument primordial de dépasser ce type de controverse et de partir de l'hypothèse que l'économie productive ne s'oppose pas à l'économie résidentielle. C'est leur complémentarité et leur fondamentale interdépendance qui peut être le garant d'un développement équilibré des territoires (figure 5).

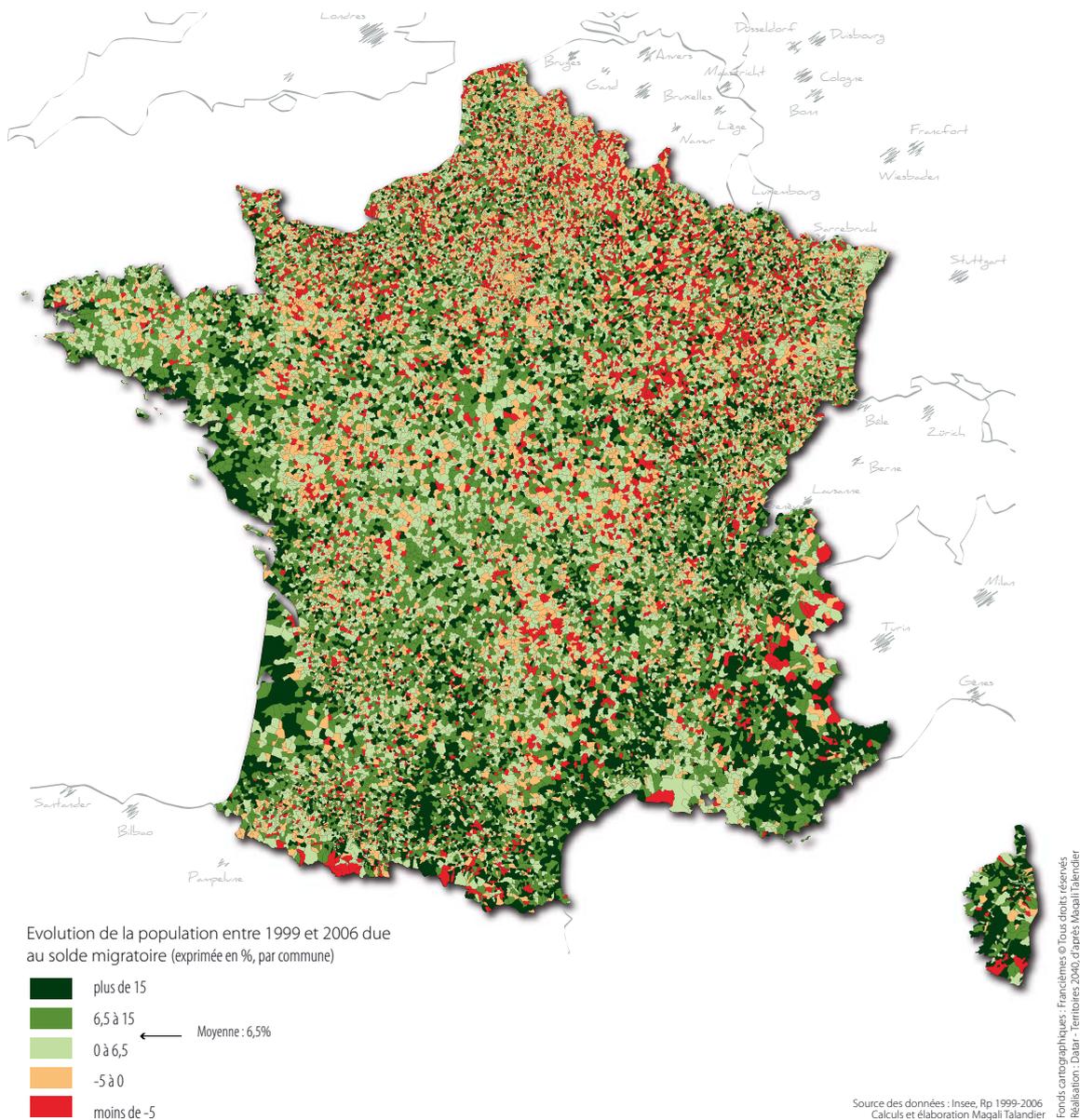
La question, ou l'enjeu serait alors plutôt de voir comment les territoires qui bénéficient de ces afflux de revenus résidentiels peuvent générer des activités productives notamment :

- grâce à un cadre de vie privilégié qui attire de nouveaux entrepreneurs ;
- grâce à une articulation entre la mobilisation de la ressource territoriale pour un développement à la fois productif endogène et résidentiel et touristique ;
- par la capacité de ces économies résidentielles à générer directement de l'innovation et de la production de richesse.

¹⁰ Voir les travaux de L'CEil.

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

Figure 3. Variation de la population des communes françaises due au solde migratoire



Les espaces de développement résidentiel et touristique - état des lieux et problématiques

Pour autant, ces mécanismes n'ont pas toujours « bonne presse » et certains seraient même tentés de déclarer « je ne crois pas en l'économie résidentielle ». Le fait que ces processus résidentiels dépendent de mécanismes exogènes (la création de richesse dans un autre territoire) explique en partie leur rejet auprès de certains acteurs locaux. Mais là encore, ces travaux sur le développement résidentiel ne s'inscrivent ni dans une posture normative, ni dans une conviction mais rendent compte d'une réalité, d'un processus qui impacte les territoires et dont les acteurs doivent se saisir pour mieux l'accompagner. On pourra néanmoins interroger l'impact de ces représentations négatives, vécues parfois comme une marginalité, sur l'émergence de nouveaux comportements.

Enfin, il nous paraît important d'insister sur l'éventuelle instabilité de ces processus. Cet état de dépendance peut-il être un état stable ? Ces mécanismes ne seraient-ils pas une étape dans un processus de production dont l'ordre

est seulement inversé (à savoir que l'on bénéficie de la dépense avant la production) ? Quelle(s) type(s) de production ? Est-on dans une logique de cycle ou non ? Se dirige-t-on vers une reconnexion des lieux de consommation et production ?

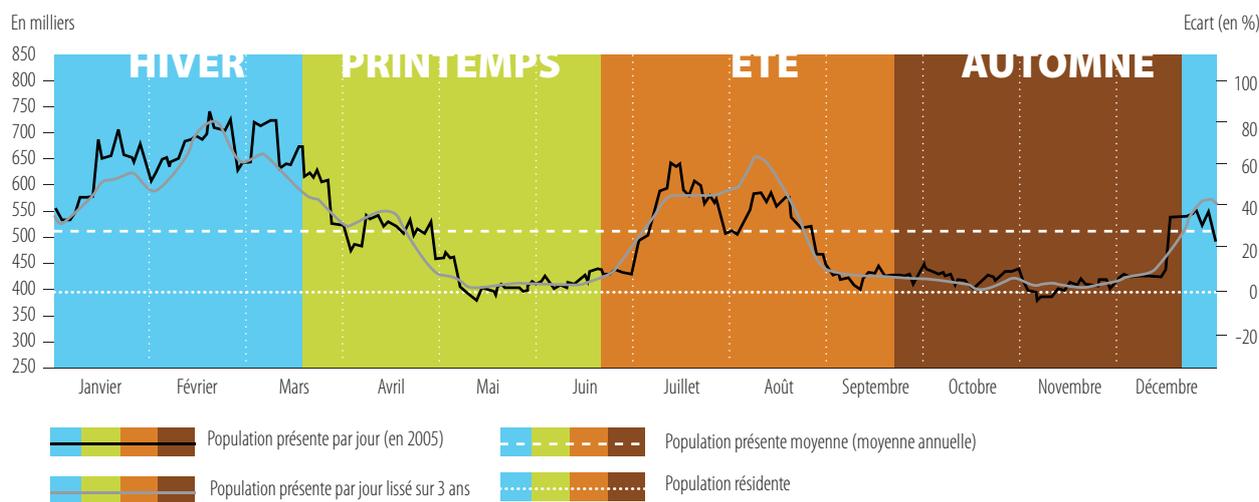
Des processus résidentiels opportuns ?

4^e problématique : efficacité(s) et opportunité(s)

Hétérogènes, dépendants, ces mécanismes n'en demeurent pas moins de puissants leviers de développement économique des territoires. En effet, les territoires qui ont enregistré les plus fortes progressions de la population, de l'emploi, du revenu/hab., une baisse de la pauvreté, des taux de chômage sont :

- pour les aires urbaines les territoires « productivo-résidentiels » (Davezies, 2003) ;
- pour les espaces ruraux : les territoires « résidentiels et touristiques » (Talandier, 2009).

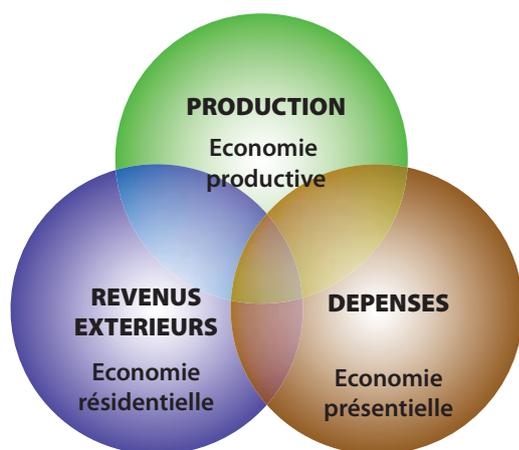
Figure 4. Population présente dans le département de la Savoie en 2005



Source : Terrier (C), d'après des données du Ministère en charge du tourisme

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

Figure 5. Interdépendance(s) des processus



Extrait de M. Talandier, 2010, *Economie productive - Economie résidentielle : Inverser le regard*, Etude pour l'EP-Scot de la région urbaine grenobloise

Et, globalement, quel que soit le type d'espace, les territoires les plus pénalisés sont systématiquement ceux qui présentent une base productive élevée (revenus issus des activités exportatrices).

Ces processus constituent une véritable opportunité de développement économique pour des territoires qui jusqu'alors semblaient condamnés au déclin. Ainsi, des espaces ruraux isolés, des petites villes situées en dehors des pôles métropolitains, des territoires anciennement industriels peuvent espérer un regain démographique, économique, social, culturel grâce à ces dynamiques non productives.

Mais, cette « efficacité » ou opportunité économique semble atteindre ses limites au-delà d'une certaine spécialisation. Dit autrement, il semble que « trop d'économie résidentielle tue l'économie résidentielle ». En effet, ces processus s'appuient et génèrent de fortes disparités sociales. Ils reposent sur l'attractivité de nouvelles populations permanentes ou temporaires souvent plus aisées que les « autochtones » et dynamisent l'essor des emplois domestiques avec leurs

bons et mauvais côtés. Ces emplois qui répondent à la demande locale sont des emplois protégés de la concurrence mondiale, constituent un réel débouché pour des personnes peu ou pas qualifiées, permettent de lutter contre le chômage des jeunes et des femmes, ils peuvent être facteurs d'intégration pour des populations exclues ou marginalisées. Mais ces emplois dans les commerces et services de proximité sont aussi parfois peu rémunérés, instables (temps partiel, précarité des contrats), pénibles¹¹.

Si l'opportunité économique de ces mécanismes est réelle (effet emploi et revenu), son opportunité « sociale », génératrice de cohésion, reste plus ambiguë. Enfin quelle opportunité pour l'environnement ? Ces processus semblent *a priori* impacter plutôt négativement l'environnement des territoires. En effet, ces mécanismes reposent sur l'essor des mobilités individuelles, notamment en voiture, et se heurtent donc aux objectifs de diminution des GES ainsi qu'aux inquiétudes face à la crise énergétique. Néanmoins, annoncer la fin de ces processus, projeter un retour au centre massif des populations, rêver d'une redensification des villes qui induirait une reconexion des lieux de consommation et de production semble caricatural voire utopiste. Il convient de poser objectivement et froidement les scénarios possibles en matière. Quelle durabilité pour ces processus de développement ? Quelles opportunités (ou risques) économiques, sociales, environnementales feront naître ces processus pour les territoires (figure 6) ?

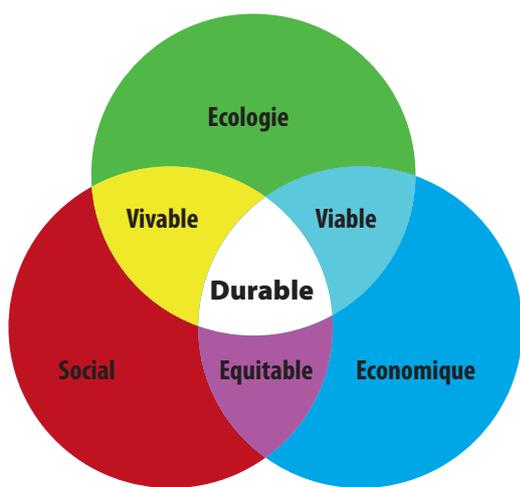
Conclusion

Née de la déconnexion entre lieu de production et lieu de consommation, l'économie résidentielle décrit l'ensemble des flux de revenus que captent les territoires indépendamment de leur capacité productive. Il s'agit notamment des retraites, des salaires des navetteurs, des dépenses de touristes. L'intensité de ces flux dépend de l'attractivité résidentielle des territoires

¹¹ Ne sous-estimons pas non plus la part des emplois domestiques qualifiés : médecin, infirmier, pharmacien, comptable, notaire, etc.

Les espaces de développement résidentiel et touristique - état des lieux et problématiques

Figure 6. Schéma du développement durable



et varie dans l'espace comme dans le temps. Ces processus de développement non productif constituent de puissants moteurs de développement territorial à condition que ces revenus soient dépensés localement et qu'ils alimentent le secteur domestique ou la sphère présentielle pour reprendre la terminologie de l'Insee. Il n'y a donc pas de territoires types, mais des spécialisations variables, aux impacts territoriaux différenciés. À l'issue de cette première phase de travail, quatre problématiques, objets de débat, caractérisent donc ces processus résidentiels (dont touristiques) de développement territorial. Ils sont particulièrement hétérogènes tant du point de vue de leur attractivité que des temporalités qui les façonnent, en interdépendance étroite avec les processus productifs et partiellement opportuns selon les enjeux identifiés.

La question des temporalités en prospective, renvoie plus profondément à la perspective de longue durée en termes de cycles. Ainsi, les réflexions du groupe de travail ont amené à distinguer l'économie résidentielle (qui comprend sa composante touristique) de l'économie productive. On suggère dès lors qu'il s'agit de deux trajectoires distinctes de développement, l'une fondée sur la captation de revenus créés en dehors

du territoire, l'autre sur la création de richesse. Pourtant, se pose la question du passage d'un type d'économie à l'autre. En d'autres termes, on a pu assister à des reconversions de l'économie productive à l'économie résidentielle, mais on peut faire l'hypothèse que l'économie résidentielle et l'économie présentielle peuvent à leur tour générer de la production.

Cette possibilité est développée dans le mouvement récent concernant l'« économie créative »¹². On pense notamment au cas de la ville de Florence où le service touristique et la ressource culturelle qui le nourrit ont donné naissance à un cluster de haute technologie et donc à une véritable industrie dans le domaine de la restauration d'œuvres d'art. Au fond, la séquence de réalisation du cycle de la valeur ajoutée dans une économie se décompose en trois étapes ou trois « états » de la valeur ajoutée : production (P), revenus (Y), dépense (D). Dans l'économie productive la séquence se déroule ainsi : P-Y-D, tandis que dans l'économie résidentielle, on part des revenus, qui engendrent de la dépense (sphère présentielle) et qui peut déboucher aussi sur de la production, soit Y-D-P. On aurait donc là, une simple différence d'enchaînement de séquences. Il faut également tenir compte dans l'analyse, des différents cas de figure de simultanéité spatiale des séquences qui dans un cas comme dans l'autre ne se déroulent pas toutes sur le même territoire. Il faut donc examiner non seulement les flux de valeur (en termes monétaires) qui se déplacent géographiquement d'une séquence à l'autre, d'un territoire à un autre, parfois fort éloigné, mais aussi les mobilités des populations et les combinaisons complexes que produisent ces mouvements simultanés.

¹² Voir par exemple Camagni R., Maillat D., Matteaccioli A. (éd.), *Ressources naturelles et culturelles, milieux et développement local*, Neuchâtel, Institut de recherches économiques et régionales, éditions EDES, 2004.

Markusen A., *Urban Development and the Politics of a Creative Class: Evidence from the Study of Artists*, *Environment and Planning*, vol. 38, n° 10, p. 1921-1940, 2006.

Kebir L., Crevoisier O., 2008, *Cultural resources and regional development: the case of the cultural legacy of watchmaking*, in Cooke P. et Lazzeretti L., 2008, *Creative cities, cultural clusters and local economic development*, Edward Elgar, p. 48-69.

Liefooghe C., 2009, *Créativité, une ressource pour le développement économique d'une région de tradition industrielle ?*, 46^e colloque de l'ASRDLF, 7, 8 et 9 juillet 2009.

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

La réflexion à prolonger dans la phase d'établissement des scénarios sera donc de poser l'hypothèse de la compatibilité des deux types d'économie, mais aussi celle selon laquelle l'économie résidentielle poserait les bases de la création d'une économie productive postindustrielle fondée sur la réponse aux besoins des présents là où ils sont au moment où ils le sont. Il s'agira alors de démontrer que quelle que soit l'entrée dans les trois séquences d'état de la valeur ajoutée, il existe une possibilité de compléter les séquences et donc de passer

du présentiel au productif et vice versa. Cette plasticité des modèles de développement est fortement accrue aujourd'hui du fait des mobilités des acteurs et des mobilités des connaissances. L'hypothèse sous jacente de notre exercice de prospective est la mise en évidence de nouvelles « ubiquités » qui fait que l'on peut être d'ici et d'ailleurs. Cela induit bien entendu une forte mutabilité de ce qui jusque-là était stable : urbain/rural, serviciel/industriel, résidentiel/productif, État/régions ou territoires, etc.

Les espaces de développement résidentiel et touristique - état des lieux et problématiques

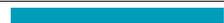
Bibliographie

- Benko G., Lipietz A. (éd.), *Les Régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris, PUF.
- Benko G., Lipietz A., *La Richesse des régions*, Paris, PUF, coll. « Économie en liberté », 2000.
- Camagni R., Maillat D., Matteaccioli A. (éd.), *Ressources naturelles et culturelles, milieux et développement local*, Neuchâtel, Institut de recherches économiques et régionales, éditions EDES, 2004.
- Combes PP., Mayer T., Thisse JF., *Économie géographique*, Paris, Économica, 2006.
- Davezies L. (2003), *La diversité du développement local dans les villes françaises*. Rapport à la Datar. L'CEIL-Créteil, université Paris-xii, Créteil, polyg. 60 p. (+ annexes).
- Davezies L., 2008, *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, Paris, Le Seuil.
- Davezies L., Lejoux P., « Un train peut en cacher un autre. Derrière l'économie productive, attention à l'économie présente », in XXXIX^e colloque de l'ASRDLF : concentration et ségrégation, dynamiques et inscriptions territoriales, Lyon, 1-3 septembre, 2003, p. 15.
- Davezies L., *Les Disparités spatiales*, thèse d'habilitation à diriger des recherches, L'CEIL-IUP-UPVM, 1993, 128 p.
- Davezies L., Talandier M., 2010, extrait du rapport pour l'ADCF et la CDC, *Les Nouveaux Enjeux du développement territorial : la structure économique des zones d'emploi françaises face aux changements*.
- Kebir L., Crevoisier O., 2008, *Cultural resources and regional development: the case of the cultural legacy of watchmaking*, in Cooke P. et Lazzeretti L., 2008, *Creative cities, cultural clusters and local economic development*, Edward Elgar, p. 48-69.
- Landel P. A., Pecqueur B., « La culture comme ressource territoriale spécifique », in J.-Ch. Froment éditeur, *Administration et politique : une pensée critique et sans frontières, dialogues avec et autour de Jean-Jacques Gleizal*, 2009, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, p. 181-192.
- Liefooghe C., 2009, *Créativité, une ressource pour le développement économique d'une région de tradition industrielle ?*, 46^e colloque de l'ASRDLF, 7, 8 et 9 juillet 2009.
- Maillat D. et Camagni R., *Milieux innovateurs. Théorie et politiques*, Paris, Économica.
- Markusen A., Urban Development and the Politics of a Creative Class: Evidence from the Study of Artists, *Environment and Planning*, vol. 38, n° 10, p. 1921-1940, 2006.
- Pecqueur B., *Le Développement local*, Paris, La Découverte/Syros, 2^e éd., 2000.
- Pecqueur B., Zimmermann J.-B. (dir.), *Économie de proximités*, Paris, Lavoisier, coll. « Hermès Science », 2004.
- Talandier M., « Une autre géographie du développement rural. Une approche par les revenus », in *Géocarrefour*, vol. 83-4, avril 2009.
- Talandier M., 2007, Un autre modèle de développement hors métropolisation. Le cas du monde rural, thèse de doctorat en urbanisme, aménagement et politiques urbaines – Paris-xii. 327 p. + annexes. <http://talandier.com/thesetalandier.pdf>
- Talandier M., 2010, *Économie productive versus économie résidentielle ? Inverser le regard*, rapport pour l'EP-SCoT de la région urbaine grenobloise, présentation lors de la 6^e controverse du Scot – disponible sur le site de l'EP-SCoT.
- Terrier C. (dir.), *Mobilité touristique et population présente – Les bases de l'économie présente des départements*, Édition Direction du Tourisme, 2006, 67 p. + www.christophe.terrier.com
- Terrier C., Sylvander M., Khiati A. (2005). « En haute saison touristique, la population présente le double dans certains départements », *Insee Première*, n° 1050, 4 p.
- Veltz P., « D'une géographie des coûts à une géographie de l'organisation. Quelques thèses sur l'évolution des rapports entreprises/territoires ? », *Revue économique*, n° 4, juillet 1993, p. 671-684.
- Veltz P., *Mondialisation, villes et territoires : une économie d'archipel*, Paris, PUF, 1996.



© Isabelle Rimbert, 2011

« La maîtrise du changement par les sociétés de la faible densité exige de fortes capacités d'autonomisation et d'inventivité de leur part mais elle reste fondamentalement liée à l'évolution des mécanismes globaux de structuration de l'économie et des territoires. De leurs orientations dépendront en partie les capacités de changement et d'adaptation des espaces de faible densité. »



Les espaces de la faible densité - état des lieux et problématiques

Laurence Barthe

Géographe, maître de conférences
à l'université de Toulouse-Le Mirail

Johan Milian

Géographe, maître de conférences
à l'université de Vincennes Saint-Denis (Paris 8)

Avec environ 115 habitants au km² en 2006, la France donne l'image d'un pays assez faiblement peuplé en Europe¹. La faible densité apparaît plutôt comme une singularité au sein de l'ensemble Nord-Ouest européen mais elle n'est pas si exceptionnelle dès que l'on se place à l'échelle européenne. D'autres pays, aussi différents que la Suède ou l'Espagne, connaissent bien le phénomène. En France, l'Insee qualifie aujourd'hui d'espaces de faible densité ceux qui comptent moins de 30 hab./km², proposant une sous-catégorie, celle des espaces désertifiés, où la densité est inférieure à 10 hab./km². Ce seuil de 30 hab./km² peut bien entendu faire débat², entendu qu'il évoque une densité à peine basse pour certains pays (Espagne) quasi désertique pour d'autres (Pays-Bas). Il ne renvoie pas à une appréciation stricte mais il rappelle que la notion de faible densité évoque d'abord un contexte particulier : celui d'espaces marqués par la rareté des hommes et souvent aussi par celle des ressources financières pour les collectivités concernées. De ce point de vue, rien ne justifie cependant de fixer ce seuil à 30 plutôt que 25 ou 40 hab./km². Par ailleurs se pose le problème de la taille très hétérogène des communes françaises : ainsi, à la marge, on peut identifier des communes urbaines qui, très grandes, sont aussi de faible densité statistique³. Ce seuil de 30 habitants doit donc d'abord être perçu comme un ordre de grandeur et non pas pour un critère strict. De surcroît, pour le mobiliser efficacement, il faut le rapporter à des échelles permettant de souligner des logiques de proximité et de gommer les erreurs d'appréciation introduites par les anomalies statistiques⁴.

En dépit de leurs limites, ces critères permettent toutefois de dégager un visage certes imparfait de la cartographie de la faible densité (figure 1) mais qui souligne sa prégnance dans l'espace national : 15 579 communes, près de 42 % du total, sont ainsi des communes de faible densité et 10 % forment la sous-catégorie des communes désertifiées. La France pourrait-on dire, est d'une certaine façon un pays de faible densité, ce qui semble faire écho à l'image de pays rural qu'elle véhicule. Notre pays se compose ainsi pour partie de larges espaces où la présence humaine paraît discrète bien que précieuse. Pour autant, l'objectif de la démarche engagée dans le cadre de *Territoires 2040* ne consistait pas à proposer une délimitation spatiale stricte du périmètre de la faible densité. Le parti pris de la démarche est de s'intéresser à des systèmes territoriaux animés par des logiques fonctionnelles privilégiant des processus d'organisation spatiale, économique et sociale

¹ Dans le cadre des travaux de la démarche *Territoires 2040*, nous privilégions ici une lecture métropolitaine de la faible densité, sans oublier qu'il existe des espaces de faible densité ultra-marins, notamment la Guyane, mais dont les problématiques spécifiques n'ont pas été intégrées dans les travaux de notre comité.

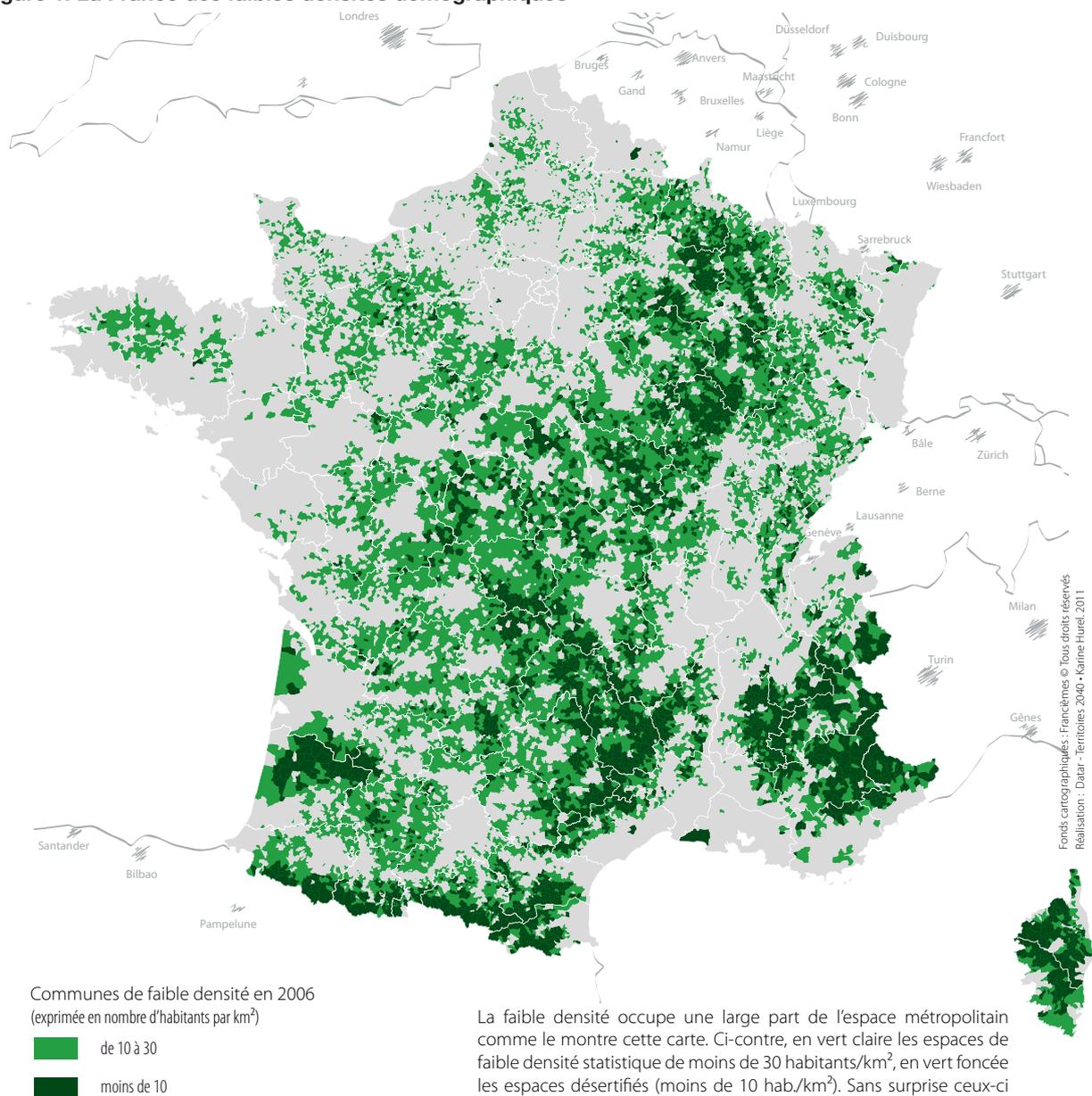
² Ce seuil a d'ailleurs varié par le passé, notamment dans les travaux réalisés par la Datar où suivant les époques il oscille entre 10 et 36 hab./km².

³ Cependant seulement 32 communes soit à peine 0,2 % du total des communes de *faible densité* sont des communes urbaines au sens statistique (population supérieure à 2 000 hab. agglomérés) la plus peuplée étant Lacanau en Gironde avec un peu plus de 4 000 hab. Le phénomène doit ainsi être considéré de manière anecdotique car il ne remet pas en cause la caractéristique éminemment rurale de la faible densité.

⁴ Par exemple telle commune voisine d'une poche de faible densité mais affichant une densité de 35 hab./km² n'y figure statistiquement pas, alors qu'elle correspond généralement aux mêmes caractéristiques. Pour cette raison c'est généralement le canton qui est retenu comme échelle de lecture de la faible densité.

Les espaces de la faible densité - état des lieux et problématiques

Figure 1. La France des faibles densités démographiques



ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

singuliers, chaque système territorial identifié étant en situation d'interaction forte voire d'emboîtement avec d'autres systèmes territoriaux. Cette posture apparaît d'autant plus nécessaire pour comprendre de quoi se compose et comment fonctionne la faible densité, dont la distribution géographique suggère une grande hétérogénéité et des articulations différenciées et multiples avec d'autres systèmes territoriaux. L'originalité de la démarche prospective *Territoires 2040* vise ainsi à spécifier la catégorie générique du rural, déjà largement explorée dans des travaux récents¹, par le prisme d'agencements socio-spatiaux singuliers comme ceux de la faible densité. Cette notion, régulièrement abordée par les travaux sur l'aménagement du territoire², se trouve ainsi réinterrogée et désignée comme un des points d'entrée de l'exercice. C'est bien la prégnance de certains processus (occupation humaine distendue et faible empreinte des infrastructures, activités principales basées sur la valorisation agricole et forestière, importance des espaces ouverts et rapports privilégiés à la nature) qu'il s'agissait d'interroger en observant à la fois les caractéristiques de ces processus, leurs évolutions sous l'effet de phénomènes globaux ainsi que leurs articulations territoriales.

Les visages multiples de la faible densité : une réalité spatiale contrastée

Fréquemment, la lecture opérée à partir de macro-indicateurs démographiques et économiques tend à montrer qu'un peu partout en Europe les espaces de faible densité semblent plutôt dans une situation de difficulté. Une approche plus fine permet cependant de nuancer cette impression. Se pose en premier lieu un problème d'échelle d'appréciation du phénomène car la construction d'indicateurs permettant une comparaison entre pays conduit à privilégier des échelles intermédiaires (NUTS 2

ou 3) aboutissant ainsi à l'agrégation d'espaces très différents. À ces niveaux, les contrastes sont gommés et les processus évolutifs spécifiques des espaces de faible densité se trouvent combinés à ceux concernant d'autres types d'espaces (polarisation autour des villes moyennes, dynamiques de métropolisation, etc.). Sur cette seule base, la faible densité souvent confondue avec la notion d'espace *défavorisé*, ne peut pas être systématiquement perçue comme synonyme d'espace en difficulté, sinon en déclin.

La confusion entretenue avec d'autres notions d'origine statistique comme celles de *rural profond*³ ou de *rural isolé*⁴, alors qu'elles ne recouvrent que très imparfaitement les mêmes espaces, a favorisé une appréciation péjorative de la faible densité. Cette représentation d'espaces en détresse a pu être également véhiculée par certains dispositifs publics conçus pour venir en aide aux secteurs en difficulté et qui se sont ainsi appuyés sur la notion de faible densité, comme les Zones de *revitalisation rurale* dont la délimitation repose en partie sur des critères de densité démographique⁵. Il ne s'agit pas de nier l'existence bien concrète de situations délicates pour ces « territoires de la faible densité », certains se trouvant bloqués dans des cycles de fragilisation posant de lourdes incertitudes sur leur devenir. Toutefois les espaces de faible densité doivent être considérés dans la variété de leurs faciès et de leurs ancrages territoriaux.

¹ Avec entre autres, sur le rural : Perrier Cornet Ph. (dir.) 2002 ; Datar, 2003 ; Mora O. (dir.) 2008. Sur les questions agricoles : Poux X. (coord.) 2006. Sur les questions forestières : Bourgau J.-M. (coord) 2009.

² Depuis la première synthèse sur le sujet réalisée par J.-C. Bontron et N. Mathieu (1977) la Datar a été très attentive à l'étude de cette catégorie d'espaces, pour en comprendre les spécificités et les difficultés ; pour une approche historique de cette notion, on se reportera à la contribution de N. Mathieu dans Barthe *et al.*, 2007.

³ Le *rural profond* constitue une ancienne catégorie de découpage statistique de l'Insee correspondant aux communes rurales qui étaient situées hors des ZPIU (Zones de peuplement industriel et urbain) catégorie abandonnée depuis une dizaine d'années.

⁴ Pour l'Insee, le *rural isolé* est identifié comme une des catégories de l'espace à dominante rurale défini en creux du ZAU (Zonage en aires urbaines) : il se distingue des *pôles d'emploi de l'espace rural* (communes de l'espace rural qui comptent entre 1 500 et 5 000 emplois) et des *couronnes de ces pôles d'emploi* (communes de l'espace rural dont 40 % ou plus des actifs résidents travaillent dans le reste de l'aire d'emploi de l'espace rural).

⁵ Créées par la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire de 1995, les ZRR concernent les communes des arrondissements dont la densité est égale ou inférieure à 33 hab./km² ou celles des cantons et des EPCI à fiscalité propre dont la densité est inférieure à 31 hab./km², dès lors que ces communes satisfont également à l'un des trois critères suivants : déclin de la population totale, déclin de la population active, taux de la population active agricole supérieur au double de la moyenne nationale.

Les espaces de la faible densité - état des lieux et problématiques

La première caractéristique majeure des espaces de faible densité français sur les plans à la fois géographique, économique et social, porte sur leur diversité de profils. Ils sont présents dans toutes les régions ; cependant, des secteurs isolés rencontrés dans de nombreuses zones de montagne aux vastes plateaux agricoles champenois, en passant par des régions d'arrière-pays (Bretagne intérieure, Landes, Perche, etc.), la variété des formes et des situations est grande. Se trouvent ainsi rassemblés dans cette catégorie des espaces partageant certes des problématiques communes mais se démarquant également par des singularités propres. Les facteurs organisationnels de la faible densité ne sont pas partout les mêmes. De plus, malgré les phénomènes d'inertie qui les marquent, la plupart de ces espaces connaissent actuellement des mutations qui rendent vaine toute idée d'une photographie « exacte » de la faible densité. Ainsi les zones de faible densité ne font pas toutes partie de la catégorie des *campagnes fragiles* dégagée par la typologie cartographique cantonale proposée par la SEGESA sur la base d'une compilation d'indicateurs démoéconomiques. On en rencontre dans les *nouvelles campagnes* mais aussi, certes marginalement, dans les *campagnes périurbaines*, ce qui pousse à dire que la faible densité n'est pas forcément éloignée de la forte concentration urbaine.

Il convient ensuite de se départir d'une méprise. Faible densité ne signifie pas nécessairement abandon et cette situation ne peut pas être toujours associée à des phénomènes de dépeuplement renvoyant à l'idée d'un exode rural et d'une rupture. D'une part, la faible densité a toujours été un trait caractéristique de l'occupation de certaines zones comme c'est souvent le cas en montagne où elle traduisait une forme d'équilibre dans la gestion de la relation homme-milieu. D'autre part, si les espaces de faible densité peuvent fréquemment témoigner de processus séculaires de dépeuplement (comme l'illustrent les trajectoires démographiques de plusieurs secteurs du Massif central ou des Pyrénées) force est de constater qu'ils bénéficient pour la plupart du regain démographique constaté dans le monde rural depuis une dizaine d'années. Il devient alors possible d'évoquer la situation des espaces de faible densité en termes d'attractivité : il s'agit d'une deuxième caractéristique de ces espaces.

Près de 4 millions de personnes vivent aujourd'hui dans les *espaces de faible densité* dont 0,5 million dans les *espaces désertifiés*, soit respectivement 6,5 % et 0,8 % de la population métropolitaine. Comme le relève l'Insee, désormais, plus les départements sont ruraux, plus ils ont tendance à être attractifs. Les résultats du recensement de 2006 montrent ainsi que *l'espace à dominante rurale*, qui correspond globalement aux communes les moins densément peuplées, connaît une hausse de population de 0,7 % entre 1999 et 2006⁶. Elle est de 0,3 % sur la même période pour la sous-catégorie du *rural isolé*, c'est-à-dire pour les communes *a priori* les plus en marge de l'influence des pôles d'activité urbains et ruraux⁷. Il s'agit donc d'une croissance faible, essentiellement portée par le solde migratoire (figure 2) mais d'une croissance tout de même qui est venue alimenter l'hypothèse d'un *retournement démographique*. Ce phénomène affecte cependant de façon inégale les espaces de faible densité : la fameuse *diagonale du vide* se trouve ainsi fracturée en deux ; si sa partie sud-ouest semble conquise par une légère poussée démographique, sa partie septentrionale poursuit la tendance structurelle à la désertification. Par ailleurs, les projections démographiques de l'Insee à l'horizon 2030 conduites à l'échelle régionale laissent envisager la stagnation voire la régression continue de la population des régions de cette *demi-diagonale du vide*. Ce phénomène renvoie certes à des processus dépassant le cas particulier des espaces de faible densité *stricto sensu* et dépend de problématiques régionales marquées, notamment l'affaiblissement de leurs armatures urbaines et les processus de désindustrialisation ; il met cependant en lumière les évolutions contrastées et les incertitudes concernant les différentes composantes de ce *système territorial des espaces de faible densité*.

⁶ Insee Première, n° 1218.

⁷ Le changement de définition de la population statistique (population sans double compte en 1999/population municipale en 2006) rend difficile la connaissance précise de l'évolution des communes de faible densité sur la période car il fausse partiellement les statistiques, surtout pour ce type de communes. La progression brute est d'environ 5 % entre les deux dates mais elle ne correspond pas à la réalité, étant donné qu'il y a des catégories de populations comptabilisées en 2006 dans les communes de faible densité qui ne l'étaient pas en 1999. Moyennant la marge d'erreur due à ce changement, cette progression est cependant suffisamment importante pour considérer que la croissance démographique des espaces de faible densité est bien positive.

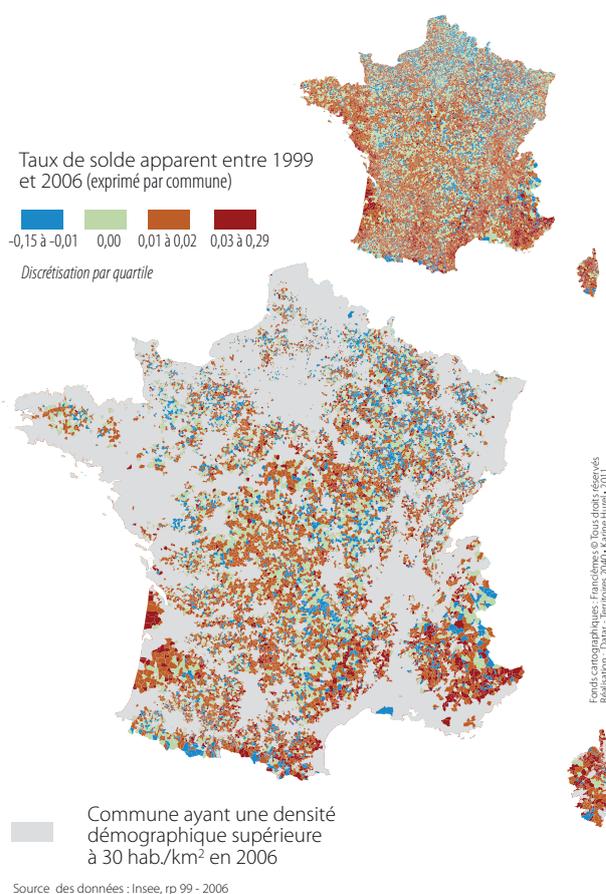
ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

Au-delà de la diversité des évolutions démographiques, le puissant processus d'étalement urbain et notamment le mitage de l'espace qui l'alimente aux marges des agglomérations de toutes tailles, ont produit un renforcement de l'attractivité par effet d'exceptionnalité des espaces où l'occupation humaine reste discrète dans le marquage spatial mais possible et acceptable en raison des conditions d'accessibilité et d'équipement. La rurbanisation concerne aussi les espaces faiblement peuplés et participe de leur évolution et de leur dynamisme. Ces parties de l'espace métropolitain constituent ainsi des lieux de vie, permanents ou temporaires pour des populations aux profils variés, dont la présence, à travers leurs usages et leurs pratiques des lieux, pose des questions quant aux conditions de l'habitabilité du monde de la faible densité. Elles sont ainsi le creuset d'imbrications diverses, au carrefour des trois figures de *la campagne* dégagées par le groupe de travail mené par Ph. Perrier-Cornet et B. Hervieu aux débuts des années 2000 : la *campagne ressource*, la *campagne cadre de vie* et la *campagne nature*.

Ce constat d'une ruralité composite, complexe, animée de processus parfois contradictoires, prolonge celui que dressait R. Béteille il y a quinze ans en conclusion d'un des rares collectifs alors réalisés sur le sujet. L'auteur de *la France du vide* estimait ainsi que, plus encore que les autres espaces ruraux, le monde du *rural profond* comme on disait se plaçait au cœur de la dialectique associant les idées de *crise* et de *renouveau* de la ruralité, dans un contexte changeant animé de fortes mutations. La « reconquête démographique » du *rural isolé* comme la nomme D. Boutet tient pour beaucoup à sa capacité à demeurer ou redevenir un espace attractif, dont le dynamisme social et économique doit puiser dans différents registres. Ce constat était partagé par le colloque international *Habiter et vivre dans les campagnes de faible densité* tenu à Foix en 2004.

Sur cette base, le travail de notre comité d'experts a permis de dégager quatre chantiers problématiques afin de positionner et nourrir l'exercice de prospective consistant à imaginer des futurs possibles à ce *système territorial* à l'horizon 2040. Ces chantiers sont ici présentés dans leur contexte, les tendances

Figure 2. L'évolution du solde migratoire dans les espaces de faible densité



La carte souligne les évolutions contrastées des différents secteurs de faible densité au cours de la période récente. Les espaces ruraux de la ceinture des Suds, de la partie méridionale du Bassin parisien et du Centre-Ouest attirent des populations. A l'inverse les flux sont nuls ou négatifs pour les plateaux du Nord-Est, une grande partie de l'Auvergne, la Basse Normandie intérieure et certains fonds de vallées des massifs de montagne.

Les espaces de la faible densité - état des lieux et problématiques

(signaux forts, signaux faibles) qui les impactent, les incertitudes auxquelles renvoient les questions sur les processus et les hypothèses qu'elles nous amènent à formuler et travailler.

Une société en mouvement

Éloignés de la vision passéiste de sociétés repliées sur elles-mêmes et en situation de dépeuplement séculaire, les espaces de faible densité se singularisent désormais par des processus discrets ou affirmés de mutations sociales accompagnés par des signes de reprise démographique qui restent cependant fortement contrastés par leur nature et leur intensité d'un espace à l'autre. Ici le vieillissement apparaît comme l'élément dominant, là le dépeuplement se poursuit, ailleurs des phénomènes de (ré)installation, de birésidentialité, mus par des processus endogènes ou exogènes, s'imposent comme une tendance forte et durable. Plus que pour d'autres systèmes territoriaux (villes moyennes, etc.) les espaces de faible densité ont été marqués sur une période récente par un éclatement du triptyque fondateur du mode de vie des populations qui reposait sur une association entre unité de lieu, unité de travail et unité de temps. Au final, la société qui compose ces espaces se définit aujourd'hui par la présence de différentes strates de population, affichant des caractéristiques variées (en matière de revenus, de générations, de profils sociaux, de pratiques de mobilité, de rapports à l'espace) ; pour lesquelles le fait de vivre dans un espace de faible densité de façon permanente ou temporaire, représente des opportunités et des qualités variables (figures 3, 4 et 5).

La présence de ces différentes strates de populations qualifiées tantôt de natives, tantôt de rurbains résidents ou de résidents secondaires pose un premier enjeu de cohésion sociale : au fond existe-t-il aujourd'hui une société et des modes de vie spécifiques aux espaces de faible densité ? La porosité entre les sociétés et les espaces devient de plus en plus grande : elle se concrétise par exemple par une multiplication des mobilités associant des pôles d'attractivité multiples, par une diversification sociale ou par une aspiration des populations quels que soient leurs lieux de résidence à la mise à disposition de services diversifiés et de qualité. Pour autant ce phénomène de

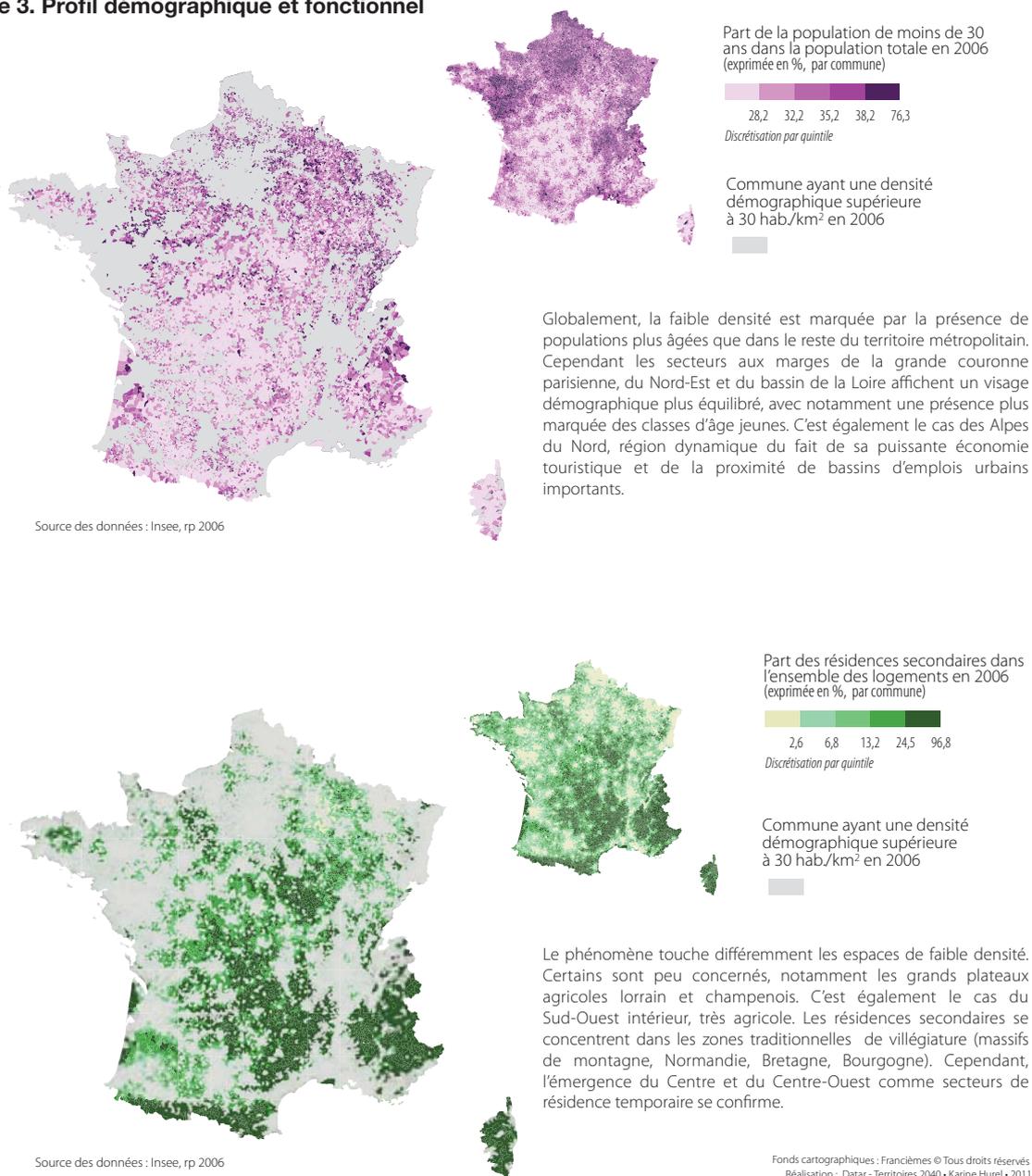
porosité ou de lissage dans les modes de vie des populations ne gomme pas des processus de différenciation sociale et spatiale. À l'intérieur de ces espaces, la variabilité des modes de vie augmente entre :

- des populations temporaires ou permanentes promouvant ou revendiquant des modes de vie urbains face à des populations locales « natives » et « ancrées », elles-mêmes héritières de formes d'organisation sociale et de représentations fondées sur la société rurale ;
- des populations pratiquant des modes de vie repliés, fondés sur une absence de mobilité liée au refus ou à l'incapacité d'assumer cette mobilité face à des populations revendiquant des modes de vie basés sur la sédentarité sans refus de la mobilité ;
- des groupes de populations plus ou moins diversifiées quant à leurs origines sociales et leurs appartenances générationnelles ;
- des populations privilégiant des modes de vie basés sur la volonté de défendre, de revendiquer des modalités d'organisation différentes de la vie sociale et culturelle, en rupture avec les caractéristiques supposées du mode de vie urbain, face à des populations d'abord préoccupées par la défense d'un rapport exclusif à la terre, à l'environnement ou à la nature.

Des mécanismes de régulation entre ces différentes aspirations sociales génératrices de conflits, dépend en partie la capacité des espaces de faible densité à se maintenir comme un système particulier d'occupation de l'espace. L'habitabilité de ces espaces reposera demain davantage encore sur l'aptitude de sociétés hétérogènes à construire de nouvelles trames sociales combinant maîtrise de l'équilibre entre mobilité et sédentarité, invention de nouvelles coordinations entre habitants et usagers de l'espace, et enfin production de services collectifs accessibles et garants d'une occupation humaine viable.

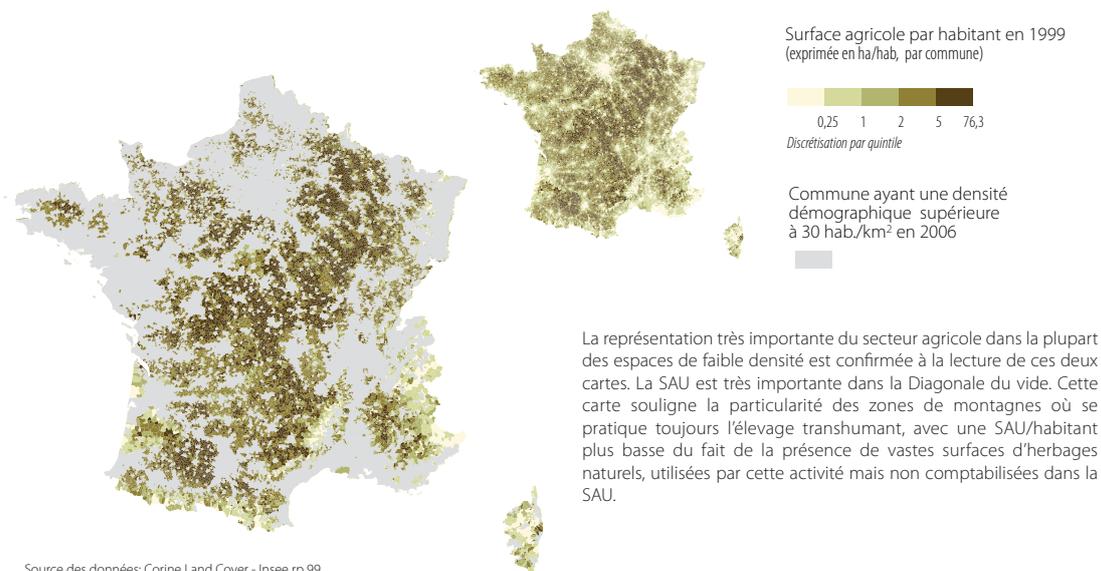
Les mutations sociales des espaces de faible densité, reconues aujourd'hui comme une tendance lourde, révèlent un deuxième enjeu : celui de l'implication des habitants dans la vie de ces espaces. Le fait de vivre en espace de faible densité

Figure 3. Profil démographique et fonctionnel

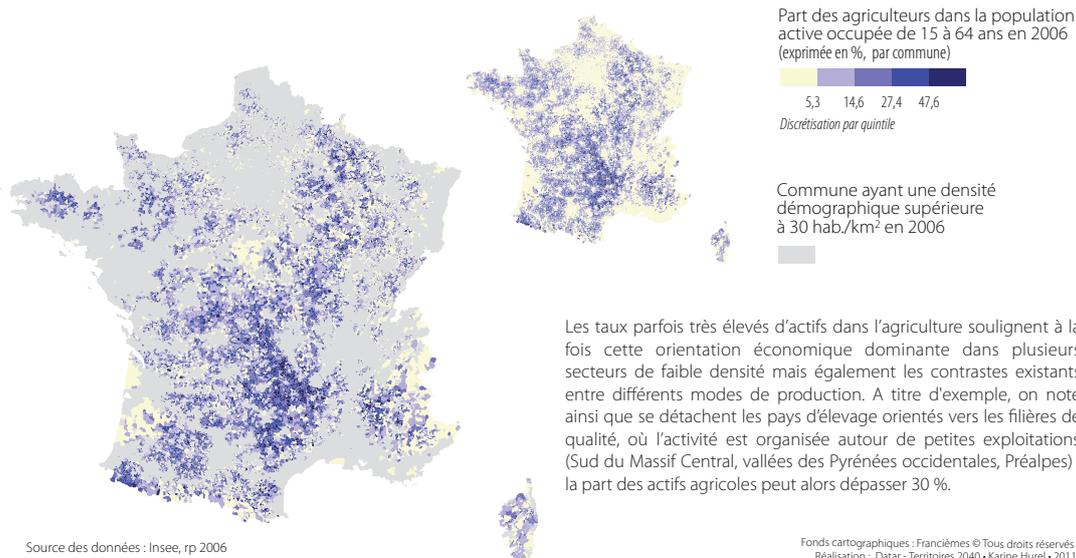


Les espaces de la faible densité - état des lieux et problématiques

Figure 4. Présence agricole dans les espaces de faible densité



Source des données: Corine Land Cover - Insee rp 99



Source des données : Insee, rp 2006

Fonds cartographiques : Francièmes © Tous droits réservés
Réalisation : Datar - Territoires 2040 - Karine Hurel - 2011

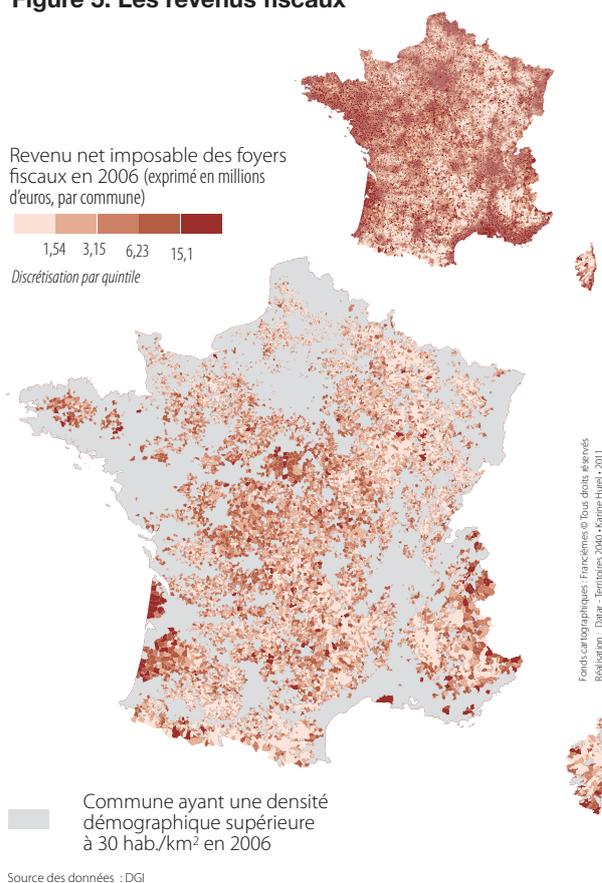
ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

est le résultat de trajectoires variées entre ceux qui y vivent par héritage, ceux qui ont choisi d'y rester, ceux qui s'y sont repliés par défaut et ceux qui ont choisi d'y venir. Ces itinéraires multiples croisent une diversité de cultures amenant à l'expression de différents regards et conceptions sur la nature de la ruralité, de *cette* ruralité, tout comme des modalités de son développement : de l'espace perçu comme un simple lieu de déploiement d'activités productives, à l'espace perçu comme un terrain d'expérimentations sociales en matière de formes d'habitat, d'activités ou d'organisations, en passant par l'espace idéalisé pour le rapport hédonique à la nature, les espaces de faible densité apparaissent de plus en plus comme des lieux de mise en actes de nouvelles manières d'occuper et de gérer le territoire. Dès lors des tensions apparaissent entre différentes postures d'acteurs : des acteurs investis, « dynamisateurs », porteurs de projets et d'une vision se voulant stratégique pour le territoire ; des acteurs partisans du *statu quo* soit parce qu'ils privilégient une gestion au fil de l'eau de ces espaces ne remettant pas en cause leurs acquis sociaux, économiques, fonciers, soit parce qu'ils cherchent avant tout à figer et à sanctuariser les qualités présentes de la faible densité ; enfin des acteurs pris dans des situations de difficulté, de résignation, d'enfermement psychosocial, de pauvreté, nourrissant des formes de démobilité individuelles ou collectives et conduisant à un certain immobilisme.

Malgré l'importance de cette dernière posture d'acteurs et la prégnance des systèmes de représentation politiques ou sociaux traditionnels, les espaces de faible densité apparaissent aujourd'hui comme des terrains privilégiés de l'innovation sociale quelles que soient leurs situations de développement : qu'ils soient en situation de déprise ou au contraire de regain démographique voire économique, en de nombreux lieux, les habitants, acteurs du territoire agissent pour mettre en œuvre des formes d'implication, d'activités, de gestion adaptées aux situations locales.

L'inventivité, dans un contexte de fortes contraintes (économiques, politiques) traverse les pratiques sociales renforçant l'hypothèse que ces espaces pourraient être des laboratoires d'expérimentation dans différents registres à disposition de

Figure 5. Les revenus fiscaux



La carte donne une indication des différences parfois importantes de profils socioéconomiques parmi les populations résidentes de la faible densité. Elles sont plutôt aisées dans les zones dont le dynamisme repose sur l'héliotropisme (Côte landaise, arrière-pays provençal) et/ou leur connexion à des agglomérations proches (Alpes du Nord, Sud du Bassin parisien, Axe Atlantique). D'autres secteurs se distinguent par des niveaux de revenus bien plus modestes, notamment dans une grande partie de la Diagonale du Vide et les Préalpes.

Les espaces de la faible densité - état des lieux et problématiques

l'ensemble de la société. Cette capacité d'inventivité est étroitement liée à la maîtrise de la variété des ressources humaines et en capital social dont ces sociétés sont dépositaires. Il s'agit là du troisième enjeu d'analyse des processus de transformation sociale des espaces de faible densité. On souligne généralement à leur propos les manques ou l'absence des moyens humains nécessaires à l'accompagnement ou à la mise en œuvre des activités, des services ou des projets. Les réorganisations récentes de nombreux services publics pointent par exemple la forte dépendance de ces espaces d'une part à l'emploi public et d'autre part aux formes d'appui apportées par certains services, en particulier ceux de l'administration déconcentrée de l'État. La situation de déprise démographique dans certains espaces y pose même la question du seuil nécessaire au maintien et à la viabilité de certaines activités.

Pour autant, l'apparente « faiblesse » en ressources humaines et en capital social masque l'existence de savoir-faire et de compétences différentes qui peuvent être très précieuses pour différents projets comme par exemple celui de la maîtrise de circuits de consommation locale ou celui de la gestion des milieux en considérant que les populations locales sont dépositaires d'une connaissance spécifique des milieux naturels. Les espaces de faible densité devront davantage compter sur la mobilisation des savoirs et formes d'expertise de leurs habitants tout en saisissant les acquis de mutations technologiques (comme par exemple dans le domaine de l'économie numérique) qui peuvent être favorables au maintien de la vie sociale et économique dans ces espaces. Dans un contexte marqué par une plus grande diversification sociale, par une présence permanente ou temporaire de nouvelles catégories de population, par un accroissement de différentes formes de liens sociaux à l'intérieur et à l'extérieur du territoire (réseaux sociaux, diasporas, etc.), les ressources humaines du territoire se multiplient et constituent un potentiel d'inventivité pour les actions de développement. Les expériences de chaque individu, leurs formations, leurs réseaux, les acquis de leurs trajectoires territoriales apparaissent comme les nouvelles ressources du développement des espaces de faible densité.

Une base économique en recomposition ?

Reflet de leur diversité géographique, les profils économiques des espaces de faible densité sont également variés. Toutefois ils se singularisent d'abord par des systèmes d'activités privilégiant la valorisation des *ressources fixes*⁸ qui sont liées à l'abondance de l'espace. Cette partie du monde rural est par ailleurs confrontée depuis une vingtaine d'années à des processus contradictoires, d'une part avec l'érosion d'une partie de sa fonction productive et, d'autre part, l'arrivée de nouvelles activités ainsi que l'essor d'activités jusque-là marginales. Ainsi l'économie dans ces mondes de la faible densité connaît aujourd'hui une phase de transition liée à la redéfinition du périmètre des ressources, à la recomposition et la diversification des activités ainsi qu'à l'émergence de nouvelles pratiques de valorisation de ces espaces.

La dimension productive de la faible densité est structurée aujourd'hui essentiellement autour de trois activités. L'agriculture est traditionnellement l'activité la plus ancrée et la plus spécifique à ces espaces dont elle surdétermine l'occupation, la gestion et l'organisation fonctionnelle. C'est une activité composite, tantôt inscrite dans une logique de marché mondial en valorisant ses capacités d'innovation technologiques et d'adaptation aux changements économiques (agroressources, cosmétologie) tantôt privilégiant les marchés de proximité lorsqu'elle mobilise la diversité des savoir-faire locaux en lien avec les caractéristiques des terroirs et l'essor d'une demande alimentaire de qualité. La vitalité de cette activité s'est également bâtie sur la confortation et la capitalisation des savoir-faire que les professionnels du secteur ont acquis grâce aux diverses expériences engagées (figures 5 et 6).

Depuis cinquante ans, les orientations et les modalités pratiques de l'activité agricole des espaces de faible densité comme des autres espaces ruraux ont été fortement marquées par la PAC. Cette influence majeure s'est

⁸ Les ressources fixes sont définies comme « tout facteur de production localisé dont la valorisation nécessite la présence du producteur ou du consommateur sur place » (UMR Caesar-Épices, 2009).

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

toutefois exprimée de manière très contrastée suivant les espaces concernés. Le soutien appuyé à certains produits jugés stratégiques et en conséquence un soutien corollaire à la production ainsi qu'aux activités recherche & développement dans ces domaines, ont amené la profession vers des pratiques à haut rendement. Cette orientation a transformé de grandes parties des bassins parisiens et champenois où elle a privilégié le développement d'une agriculture entrepreneuriale étroitement intégrée à des systèmes agro-industriels. Dans le même temps, les processus de modernisation et de concentration des exploitations soutenues par les mécanismes de la PAC sont passés près de condamner définitivement d'autres approches de l'économie agricole, comme l'élevage des montagnes sèches du Sud et Sud-Est conduit autour des systèmes herbagers extensifs.

Aujourd'hui la vitalité de l'agriculture tient pour partie au dynamisme émergent de nouvelles filières, comme par exemple le développement des agroressources. Dans d'autres contextes, c'est le succès des filières de qualité observé au cours des dernières décennies qui a contribué au maintien du tissu agricole, notamment dans bon nombre de zones où cette activité était en déclin. Cependant la diversification des pratiques agricoles qui est constatée localement ne doit pas masquer que le mouvement dominant reste ailleurs, c'est-à-dire dans le modèle porté par les grandes filières, l'exploitation entrepreneuriale et l'intensification des méthodes de production.

Rien n'est cependant figé : le partage entre des ressources banales, valorisées suivant des formes d'exploitation génériques (filières intégrées) et des ressources plus spécifiques (filières de qualité, filières territorialisées) fait l'objet de fluctuations et de tensions, notamment parce qu'elles peuvent s'exprimer des formes de concurrence entre elles sur les marchés et sur l'accès aux ressources supports (foncier, infrastructures, eau etc.). Il continuera ainsi à s'opérer des redistributions au sein des territoires. Il faut enfin réinscrire ces questions sur les évolutions agricoles dans un contexte plus large : quelles que soient leurs orientations, les activités agricoles sont aujourd'hui fortement interpellées par de nouvelles fonctions

sociétales et environnementales qui traduisent une transition structurelle de la traditionnelle fonction de production de biens alimentaires vers une pratique plus diversifiée.

L'activité sylvicole est elle aussi à un carrefour. Alors que la surface forestière croît depuis un siècle, les richesses retirées de cette activité demeurent assez faibles et inégales. De nombreux espaces ne sont pas ou mal exploités et la filière bois demeure très segmentée, alors que les potentialités apparaissent nombreuses. Plus souvent perçue comme une réserve de capital que comme un véritable maillon d'un projet de développement économique, l'activité sylvicole tient ainsi encore fréquemment le rôle de variable d'ajustement au niveau local. Cette perception commence à changer, notamment du fait des démarches de promotion sur les « nouveaux » usages du bois (construction, biocombustibles) désormais relayés par des politiques incitatives. Les tendances macroéconomiques sont encore hésitantes mais à l'inverse de l'agriculture, la production forestière est marquée par la forte inertie de ses processus de croissance ; elle nécessite donc du temps pour pouvoir répondre efficacement à ces nouveaux marchés, au moyen de restructurations de filière et des investissements importants.

La production énergétique est réapparue récemment comme un gisement d'activités conséquent pour les espaces de faible densité bien que l'économie de l'énergie n'y soit pas un phénomène nouveau ; depuis plusieurs décennies, certains secteurs ont ainsi beaucoup bénéficié des revenus de l'hydroélectricité. Porté par le discours de promotion de la *transition énergétique* et des mécanismes incitatifs généraux, le phénomène s'est aujourd'hui étendu : l'exploitation des biocombustibles agricoles et forestiers, l'essor de la production d'énergie par l'éolien et le photovoltaïque, ont multiplié les potentiels, donnant de surcroît un intérêt nouveau à des espaces délaissés. L'originalité de ces filières énergétiques tient à leur organisation intersectorielle, à leur capacité de chaînage de différents secteurs d'activité (agriculture, artisanat, collectivités territoriales, recherche, etc.) et à la possibilité pour ces nouvelles filières économiques de privilégier une valorisation territorialisée des ressources et des emplois. Toutefois ce sont aussi les incertitudes de moyen terme sur l'évolution des marchés, sur

Les espaces de la faible densité - état des lieux et problématiques

les possibilités de production, ainsi que l'insuffisance des outils de régulation existants, qui contraignent le développement de ces filières.

Dans les espaces de faible densité, la gestion et la protection des aménités et des services environnementaux qu'ils fournissent apparaissent à la fois comme un enjeu fort, parfois source de tensions, mais aussi comme le support d'autres activités. La préservation de ressources et de services comme la disponibilité et la qualité de l'eau, l'entretien des paysages choisis, la gestion de la biodiversité, la protection contre les risques naturels, la reconstitution de cycles naturels, etc. présentent un caractère désormais hautement stratégique et font l'objet d'actions de mobilisation qui génèrent de nouveaux champs professionnels participant à la diversification de l'emploi dans ces espaces. Ce faisant ils les recombinent à des ensembles de gestion plus vastes, où des espaces différents doivent s'accorder pour prendre en charge les nombreuses interconnexions qui existent entre eux. Les pratiques récréatives enfin, fondées sur la valorisation des ressources patrimoniales culturelles et naturelles de ces espaces, ainsi que sur les aménités apportées par d'autres activités, constituent un autre secteur privilégié dans l'économie de nombreux territoires concernés.

Ces différentes activités présentent en outre une double particularité. La première réside dans la dimension transversale des fonctions qu'elles remplissent au service du système territorial global même si les espaces de faible densité ne semblent pas toujours dépositaires de la maîtrise des demandes sociales et des changements technologiques à l'origine des évolutions de ces activités. La seconde particularité tient au fait que ces activités, dans certaines configurations territoriales, peuvent être à l'origine d'une valorisation touristique suscitant un renforcement du caractère exceptionnel et attractif des ressources locales et alimenter une fréquentation cyclique des espaces concernés.

Par ses aspects liés à la sphère domestique ou bien ceux liés aux activités touristiques, l'économie résidentielle constitue enfin un autre volet fort de l'économie de la faible densité, parfois bien difficile à organiser : la situation géographique, selon que l'on se trouve dans une zone de possibles migrations

alternantes ou bien dans des secteurs plus éloignés des bassins d'emploi urbains, à la fréquentation plus occasionnelle, en fait des territoires fortement contrastés quant à la typologie, les attentes et les besoins de leur population.

Cette situation met en avant la force des enjeux de multifonctionnalité qui caractérisent ces espaces et interpelle directement les modalités d'arbitrage qui président à leur orientation économique et en organisent la gestion. La faible densité n'est ainsi pas à l'écart des tensions qui s'expriment sur la maîtrise du foncier. Elles y croisent d'autres sources de conflit, par exemple celles pouvant exister entre les activités fondées sur la production (agriculture, foresterie, activités industrielles, etc.) et celles orientées vers la valorisation des aménités rurales, paysagères, naturelles (économie résidentielle, tourisme vert, agritourisme) pour lesquelles la notion de patrimoine revêt un aspect de développement fort. Les divergences d'organisation liées aux modèles économiques structurant l'économie des espaces de faible densité (filières intégrées ou locales, systèmes d'exploitation intensif ou extensif) contribuent également à les différencier fortement. Enfin ils n'ont pas tous les mêmes capacités d'investissement ni les mêmes réseaux de mobilisation de ressources financières, ce qu'illustre l'existence de sources et de flux de richesses différents d'un espace à l'autre (figure 7). Le contexte actuel de raréfaction des ressources publiques et de rationalisation des dépenses pose ainsi toujours la question des transferts de ressources financières et du soutien de la communauté nationale auprès de ces espaces pour accompagner leur développement économique. C'est aussi la question du maintien sur place et de la maîtrise de la plus-value dégagée par les activités économiques de ces espaces qui doit être prise en compte.

Toutefois ce sont probablement les évolutions de la PAC sur le court et moyen terme qui seront les plus susceptibles d'affecter de manière significative la base économique des espaces de faible densité. Au côté de sa mission historique de soutien à la production (aides du premier pilier), la PAC a accompagné dans le cadre de son second pilier cette multifonctionnalité d'objectifs liée à l'activité agricole, émergeant

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

sur d'autres formes de valorisation des aménités issues de l'agriculture. Ces aides interviennent notamment sur deux aspects intéressants particulièrement les activités agricoles présentes dans les espaces de faible densité : la compensation des handicaps naturels et l'évolution des pratiques afin de favoriser la diminution des impacts environnementaux. Le bouquet des interventions de la PAC s'est par ailleurs élargi au cours de l'exercice 2007-2013 pour intégrer, là aussi à travers son deuxième pilier, des dimensions liées au « développement rural », privilégiant ainsi un soutien à la diversification de l'économie rurale.

On ne peut ignorer les impacts qu'entraînera pour de nombreux exploitants la fin de mécanismes ayant une vertu régulatrice comme les quotas laitiers par exemple. De même la réforme de la PAC pour l'après 2013 reste pour l'heure dans une grande incertitude. De nombreux aspects font débat, entre attentes et pressions multiples émanant des différents acteurs et niveaux d'échelle concernés : la profession agricole, les associations de consommateurs, le Parlement européen ou encore l'OMC, etc. Pour les aides du premier pilier, le glissement vers le soutien direct aux producteurs (et non plus aux productions) opéré lors des accords de 2003 et son outil, le RPU (Régime de paiement unique) sont critiqués car jugés peu légitimes puisqu'ils ont dissocié les montants des subventions des décisions de production (découplage). Les attentes des nouveaux pays membres en matière d'aides sur le secteur agricole sont fortes, tandis que dans les Pays du Nord, principalement, s'exprime un courant d'opinion demandant des réorientations stratégiques, notamment vers la protection de l'environnement. Les négociations opérées dans le cadre des accords du commerce international enfin continueront à influencer considérablement sur les contours de la PAC par les marges de manœuvre qu'elles lui laisseront pour définir ses choix d'intervention en matière d'aide aux agriculteurs. Ainsi la PAC se situe sans doute à un virage historique et son fonctionnement organique de même que ses orientations sont susceptibles de connaître des changements profonds qui peuvent marquer fortement les flux financiers en direction de l'agriculture des espaces de faible densité.

L'attractivité dans un système global

Au cours des dernières années, les efforts conduits sur le marketing territorial et la réussite de certains projets de médiatisation, le plus souvent dans le domaine du tourisme, ont pu donner une image nouvelle de certains espaces de faible densité. Toutefois celle de la *faible densité* regardée de manière générique renvoie encore à une impression d'éloignement, d'isolement, d'enclavement, qui évoque des territoires foncièrement *différents*, peu dynamiques, traversés plus que parcourus. La question de l'attractivité se pose dans ces espaces et l'image convenue et stéréotypée décrite ci-dessus incite à s'interroger sur la diversité des formes que peut prendre cette attractivité (celle des capitaux, celle des hommes) et sur les conditions de sa mise en œuvre.

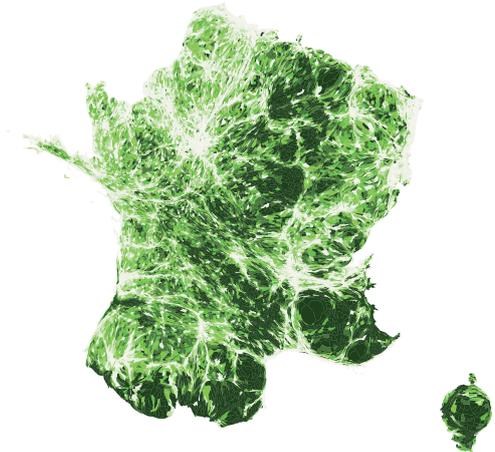
Le contexte a changé depuis les années soixante-dix : l'enjeu pour les sociétés de la faible densité était alors de « lutter contre le désert ». Aujourd'hui la présence de différents groupes dans ces espaces, la diversité des intérêts et des projets qu'ils portent, la diversité en fin de compte de leurs territorialités, a fait émerger comme enjeu principal le besoin de se distinguer pour promouvoir et revendiquer différentes visions de l'organisation et de la mise en valeur de ces espaces. Ainsi certains groupes avancent comme objectif de « sauver le monde de la faible densité » d'une dilution dans l'espace global ; à cette posture appuyée sur une conception de *résistance*, d'autres opposent au contraire la recherche d'une meilleure intégration dans le système global. L'attractivité qui est souhaitée, encouragée, recherchée, se décline ainsi en fonction des attentes et des objectifs de ces différents groupes.

Dans le monde de la société de l'information, où les possibilités de flux de circulation et de mobilité constituent des critères déterminants de distinction et de crédibilité, la question de l'intégration des espaces de faible densité à des circuits, des réseaux qui les rattachent à l'espace global (la force des liens urbain/rural, l'articulation aux différentes échelles d'organisation et de décision) se trouve plus compliquée qu'ailleurs. Ces conditions sont incertaines et inégales du fait de la localisation des espaces en question, de leur profil économique et

Les espaces de la faible densité - état des lieux et problématiques

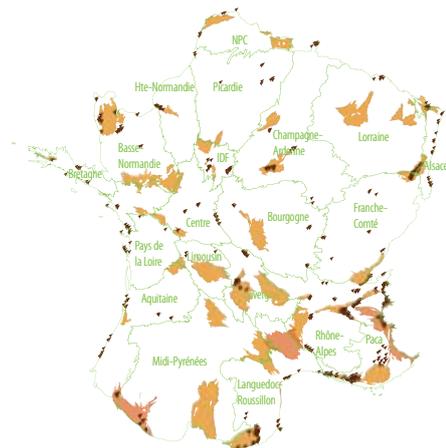
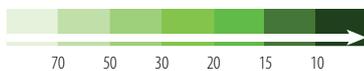
Cette image « déformée » montre la France de la faible densité. En accroissant d'autant plus la surface des communes qu'elles sont moins peuplées, on inverse les codes habituels pour souligner l'importance stratégique que ces territoires auront demain de par leurs excellences environnementale, agricole et énergétique.

Au travers de cette représentation du pays, surgissent à l'est de la diagonale Lille-Biarritz, de grands espaces montagnards comme le Massif Central, les Pyrénées, les Alpes, le Morvan ou la Corse ; des réserves et des parcs naturels ; de grands espaces de culture comme le plateau de Langres ou la Champagne.



Densité démographique

Nombre d'habitants par km²
(exprimée par commune en 2006)



Ressources

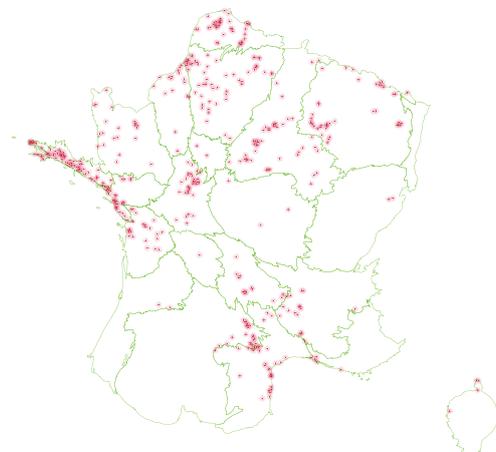
-  Parc national
-  Parc naturel régional
-  Réserve naturelle nationale et réserve naturelle de Corse
-  Champs éoliens

Les **parcs nationaux** protègent des territoires exceptionnels en leur zone centrale (en général inhabitée ou faiblement peuplée), tout en favorisant le développement économique, social et culturel de leur zone périphérique.

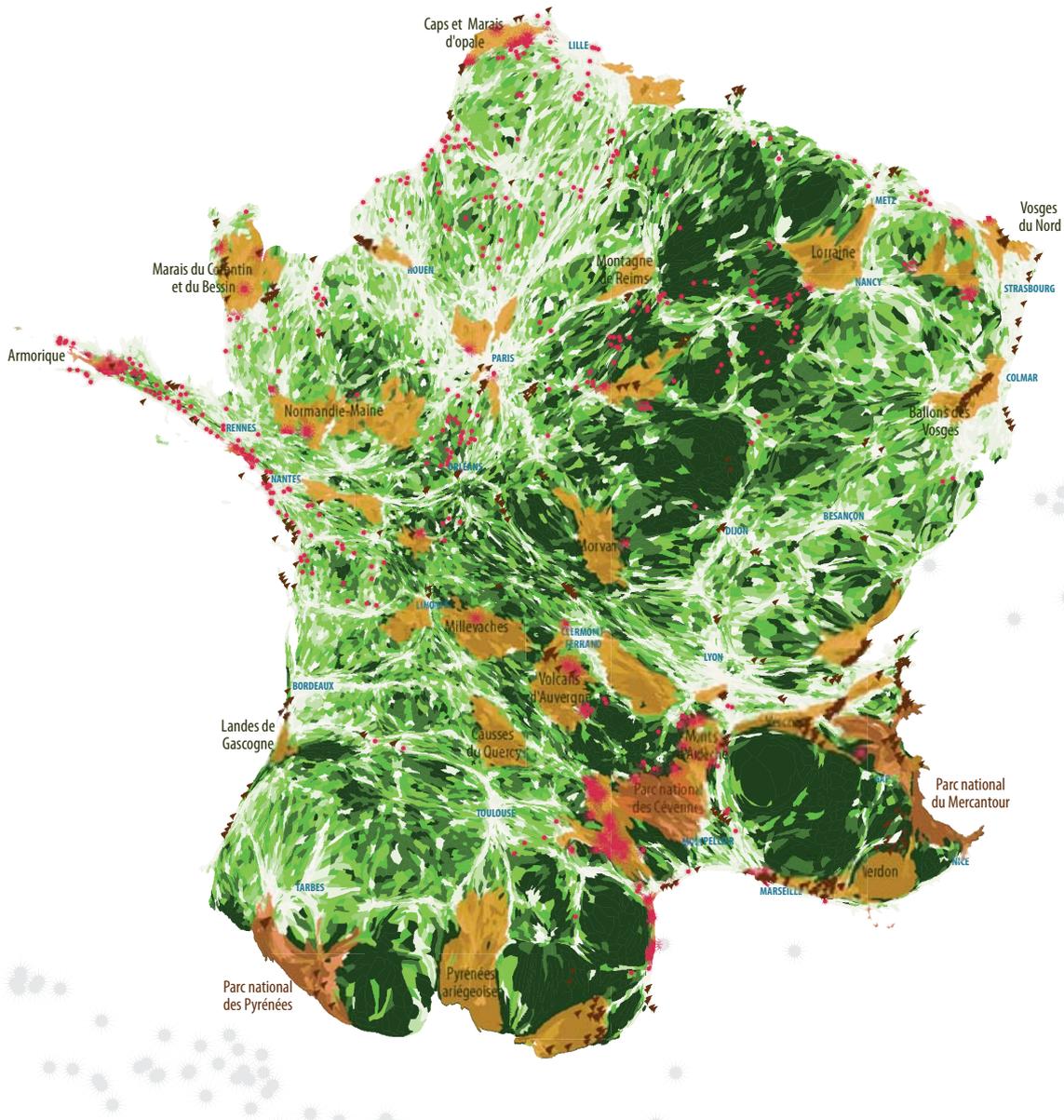
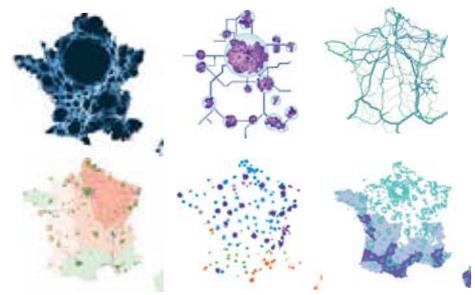
Un **parc naturel régional** est un territoire rural habité, reconnu au niveau national pour sa forte valeur patrimoniale et paysagère, mais fragile (parce que menacé soit par la dévitalisation rurale, soit par une trop forte pression urbaine ou une surfréquentation touristique), qui s'organise autour d'un projet concerté de développement durable, fondé sur la protection et la valorisation de son patrimoine. Le territoire d'un parc naturel régional est classé par décret du Premier Ministre pour une durée de douze ans maximum renouvelable. Il est géré par un syndicat mixte regroupant toutes les collectivités qui ont approuvé la charte du Parc.

Les **réserves naturelles** ont pour vocation la préservation de milieux naturels fragiles, rares ou menacés, de haute valeur écologique et scientifique. Toutes les actions des réserves naturelles s'articulent autour de trois missions principales : protéger, gérer et sensibiliser.

SOeS environnement et Fédération des Parcs naturels régionaux de France



ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX



Source : Insee rp 2006, MNHN 2008, Wind Power 2010
 Conception / Réalisation : **Datar | Territoires** agence • Karine Huel • 2011

Métrique du fond de carte

La surface des communes est inversement proportionnelle à la population qu'elles portent

Nombre d'habitants en 2006



« Les convoitises multiples dont peuvent faire l'objet les espaces de faible densité s'expriment partout dans le monde, elles traduisent le renversement de la valeur attribuée à la faible densité dans l'ordre spatial. »»

Les espaces de la faible densité - état des lieux et problématiques

des potentiels de valorisation qu'ils revêtent. La *faible densité* représente un coût de fonctionnement pour les structures et les habitants qui y vivent et pour la société globale. Les évolutions technologiques liées au développement de l'économie numérique laissent entrevoir des perspectives nouvelles sur les pratiques d'usage dans les services comme les modes de consommation, encore timides et parfois sujettes à débat. Cependant les handicaps existants et les incertitudes à venir sur les équipements, la continuité des services, dissuadent toujours des entrepreneurs comme des populations à venir s'y installer.

Néanmoins la faible densité peut être convoitée et c'est aussi sur cette position à la marge du système global qu'elle nourrit une partie de son attractivité, ce qui n'est pas sans parfois poser des problèmes lorsque surviennent des formes de compétition et de conflit entre usages, entre projets, entre groupes sociaux. Ainsi la valorisation du caractère agreste de certaines aménités que peut offrir la faible densité (qualité paysagère, tranquillité, isolement) tolère généralement mal les marqueurs des pratiques industrielles et de l'urbanité. Pour une partie de la population qui peut être ainsi séduite, soit comme usagère occasionnelle soit même comme résidente potentielle, l'attractivité que revêt la faible densité demeure dans cette équation complexe portée par la dialectique tradition/modernité avec laquelle doivent composer les autres activités.

L'attractivité est toutefois plurielle et revêt d'autres visages. Ces espaces peuvent aussi se révéler la terre promise pour des populations qui savent pouvoir y pratiquer des styles de vie spécifiques et qui à l'inverse des précédents viennent y chercher une forme d'isolement. L'attractivité est aussi celle qui peut conduire des populations fragiles et pauvres issues des villes vers des territoires où elles pensent pouvoir vivre mieux. Pareille situation vient alors aggraver les problèmes de précarité sociale existant parfois déjà dans ces espaces, liés par exemple aux faibles revenus ou au vieillissement, et place ainsi leurs acteurs publics face à des situations inédites.

Enfin l'attractivité tient certainement aussi à la force et à l'originalité de revendications que peuvent porter ces espaces : revendication sur la capacité à assurer dans la durée une réelle économie domestique ; revendication de territoires dotés d'une autonomie de fonctionnement et aptes à s'imposer comme les pilotes de leur destinée ; revendication à porter et promouvoir des modèles de développement expérimentaux, alternatifs, et à détenir eux aussi des potentiels d'innovation et de créativité, dont la ruralité de la faible densité a déjà été porteuse par le passé.

Les espaces de faible densité disposent ainsi aujourd'hui d'une attractivité liée en particulier à la disponibilité d'espaces, à la quiétude, au rapport privilégié à la nature ; ces différentes qualités peuvent être le support d'une transformation radicale des manières d'occuper l'espace. Elles peuvent aller dans le sens d'une occupation hédonique privilégiant une faible densité « heureuse » pour des populations diverses en recherche de protection et de mise à distance par rapport à des phénomènes dominants de circulation généralisée, d'exploitation générique des ressources, de massification de l'habitat. À l'inverse, c'est aussi le modèle d'une occupation intensive de l'espace qui pourrait se voir favorisé, privilégiant l'exploitation par des populations salariées et ouvrières des différentes strates de l'espace (sol, sous-sol, espace aérien) pour y localiser les fonctions productives positives (alimentation, énergie) et négatives (déchets, infrastructures d'aménagement) nécessaires au développement urbain. Entre ces deux tendances déjà pressenties dans certains espaces de faible densité, les sociétés locales peuvent se recomposer de manière diversifiée autour de l'affirmation d'un désir d'autarcie, mû par une volonté de limiter voire de s'affranchir des contacts avec l'extérieur, pouvant être rendu possible par les évolutions technologiques (généralisation des services et des activités à distance, autoconsommation) et les recompositions macroéconomiques (coût du transport, transition énergétique).

L'attractivité potentielle des espaces de faible densité liée en grande partie à la disponibilité d'espace et aux aménités créées par les modes de gestion antérieurs de ces espaces

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

interpelle *in fine* sur la maîtrise de la plus value générée par cette même attractivité. Les acteurs de la valorisation comme les ressources nécessaires pour la mise en marché de l'attractivité sont souvent situés à l'extérieur des territoires concernés et se pose alors la question de la dépendance de ces espaces au regard d'autres systèmes territoriaux à vocation urbaine, résidentielle.

Gouvernance et maîtrise des mécanismes du changement

Les transitions productives en cours, tant dans le secteur agricole qu'énergétique ou environnemental, renforcent l'hypothèse du déploiement d'une économie diffuse peu polarisée mais structurante en matière de tissu d'activités et d'emplois, et donc de maintien d'une population permanente. Le premier défi consiste alors dans la maîtrise territoriale de la valorisation des ressources intrinsèquement liées à l'espace, donc à la proximité mais qui présentent un intérêt pour la société dans son ensemble et qui peuvent faire l'objet d'une emprise économique externe. Les espaces de faible densité doivent composer avec des dynamiques endogènes et des processus de captation/appropriation exogènes, qui parfois se complètent mais qui peuvent également se faire concurrence ou entrer en confrontation. Parallèlement, ces espaces peuvent être le théâtre d'un abandon, d'une entrée en déshérence, situations qui peuvent stimuler des tentatives d'investissements stratégiques de la part d'opérateurs locaux ou extérieurs, au risque d'aboutir à des formes d'hyperspécialisation exclusive ou bien à des processus de captation semblables à un type d'économie coloniale. En effet, les risques d'une perte de maîtrise de la valorisation de ces ressources par les espaces de faible densité sont bien réels : investissements fonciers portés par des opérateurs extérieurs voire internationaux, phénomène de sous-traitance de la production énergétique, sanctuarisation des espaces à vocation naturelle par des acteurs privés, publics ou encore des fondations, etc. Les limites de leur capacité de résistance à l'arrivée d'agents ou de processus extérieurs (l'image d'espaces de faible densité « dominés ») peuvent parallèlement

pousser certains acteurs à en faire des espaces de relégation, rendant alors la *faible densité* synonyme de nouvelles externalités négatives.

L'avenir des espaces de faible densité peut se construire à partir des équilibres définis entre trois registres potentiellement opérateurs de changement : les régulations territoriales élaborées dans de nouveaux périmètres et en articulation avec des nœuds territoriaux intégrateurs (archipels urbains, cordons littoraux, les zones de contact transfrontalières), les organisations des marchés depuis l'échelle locale jusqu'à l'échelle interrégionale, ainsi que la volonté et la créativité des acteurs-habitants de ces territoires. Dans ce processus les habitants de la faible densité sont-ils alors en mesure d'agir comme des acteurs décisifs de la gestion de leur espace de vie ?

La maîtrise de la ressource foncière, ressource éminemment stratégique dans les espaces de faible densité, apparaît comme un des domaines révélateurs des capacités de maîtrise du changement. Des tensions multiples apparaissent entre les détenteurs actuels du foncier et les velléités d'appropriation directes ou indirectes portées par des acteurs variés, qu'ils soient investisseurs extérieurs (multinationales, groupes privés) ou acteurs « dynamisateurs » porteurs de projets pour le territoire. Les enjeux à venir portent sur la restructuration du foncier et sur les adaptations aux nouvelles formes d'utilisation. Pour en optimiser l'usage, pour assumer la multifonctionnalité entre des activités, des services, des pratiques de nature et d'impacts différents, en somme pour sauvegarder les espaces de faible densité, les acteurs sont confrontés à l'exigence de repenser les modèles de la planification spatiale trop centrés sur une vision monofonctionnelle et linéaire des usages de l'espace ainsi que les modes séculaires d'organisation de la propriété foncière peu ouverts à la prise en compte des notions de bien collectif.

Les espaces de faible densité sont aujourd'hui caractérisés par une intégration dynamique dans les différents dispositifs de développement territorial : la recomposition intercommunale, la mise en place des Pays, des PNR, des programmes LEADER ou encore des Pôles d'Excellence Rurale, a trouvé

Les espaces de la faible densité - état des lieux et problématiques

ici comme ailleurs un écho favorable à travers une mobilisation des systèmes d'acteurs locaux à la recherche de stratégies de résistance ou d'adaptation face aux changements. Les espaces de faible densité sont donc des territoires organisés, souvent dépositaires d'une culture de l'action locale où sont associées différentes formes d'expertise liées aux structures publiques et privées. Cependant, quelques traits singularisent l'organisation des politiques territoriales. D'une part, la recomposition intercommunale, bien que largement répandue aujourd'hui, laisse transparaître encore quelques « zones blanches » très typiques de certains espaces à faible densité (zones de montagne, marges du bassin parisien, certaines parties du Massif central, de l'Est de la France et de la Corse) : les résistances traditionnelles à la refonte du pouvoir local associées à la protection de rentes territoriales expliquent en partie l'absence d'une intercommunalité de projet qui doit pourtant aujourd'hui se généraliser à tous les territoires et progresser dans sa cohérence territoriale. D'autre part, les espaces de faible densité s'identifient également par la forte présence des dispositifs d'action publique à visée de protection environnementale et de gestion de biens de nature : les Parcs Nationaux, les ZNIEFF, les sites NATURA 2000, constituent une part de plus en plus conséquente de ces espaces, leur conférant simultanément une valeur d'exception et une plus-value en matière de gestion des ressources naturelles associant une expertise technique et une implication des usagers locaux.

Cette forte intégration des espaces de faible densité dans les dispositifs d'aide publique à l'aménagement et au développement des territoires les a orientés dans une double logique : celle de l'assistance au titre de la solidarité nationale en direction de territoires en situation de fragilité et celle du projet au titre de la capacité de ces espaces à promouvoir des stratégies de développement adaptées à la spécificité de leurs ressources. Ces différentes politiques ont privilégié une approche multifonctionnelle et multiscalair des espaces de faible densité en accordant une place particulière au financement public des équipements et des infrastructures. Le deuxième défi en matière de gouvernance repose ainsi sur la capacité des acteurs à imaginer des dispositifs d'appui au développement qui ne reposent pas exclusivement sur les

engagements publics mais qui mobilisent les ressources des différentes activités générées par les usages de l'espace reposant majoritairement sur des acteurs privés localisés ou non dans les espaces de faible densité.

Par ailleurs, ces dispositifs d'appui au développement ne peuvent plus être imaginés comme seulement spécifiques aux espaces de faible densité mais comme intégrés dans des dispositifs interterritoriaux où différents systèmes territoriaux (métropolitains, périurbains, transfrontaliers, etc.) agissent dans une logique de coresponsabilité pour la prise en charge de fonctions spatiales à dimensions sociétales (gestion de la relation homme-nature, gestion énergétique, gestion des mobilités). Les espaces de faible densité peuvent alors devenir le théâtre de tensions entre les projets de territoire bâtis sur des périmètres d'interface (avec un pôle urbain, une zone littorale) tournés vers la valorisation locale et la dynamisation globale des espaces, au risque d'une banalisation/absorption de la singularité des formes d'occupation diffuse de l'espace, et des projets davantage centrés sur la valorisation de formes d'organisation sociale et d'activités fondées sur des logiques d'autarcie, au risque d'une marginalisation voire d'un abandon de cette catégorie spatiale dans et par la société globale.

La maîtrise du changement par les sociétés de la faible densité exige de fortes capacités d'autonomisation et d'inventivité de leur part mais elle reste fondamentalement liée à l'évolution des mécanismes globaux de structuration de l'économie et des territoires. De leurs orientations dépendront en partie les capacités de changement et d'adaptation des espaces de faible densité. La nature de la régulation des marchés (faibles ou fortes), les choix de politiques publiques structurantes en matière d'aménagement du territoire à l'échelle nationale et européenne (mécanismes de solidarité territoriale et d'appui à l'innovation), l'orientation des politiques environnementales (à fort pouvoir contraignant ou « tolérantes »), constituent autant de signaux donnés à ces espaces et avec lesquels ils construiront leurs destinées. Les incertitudes tiennent également à la régulation de l'attractivité et des convoitises multiples dont peuvent faire l'objet les espaces de faible densité. Ces convoitises sont nouvelles, elles s'expriment partout dans le monde,

ÉTAT DES LIEUX ET PROBLÉMATIQUES DE 7 SYSTÈMES SPATIAUX

elles traduisent le renversement de la valeur attribuée à la faible densité dans l'ordre spatial. Ce renversement de valeur, qui confère une fonction stratégique à ces espaces parce que dépositaires d'un grand nombre de ressources vitales (eau,

sol, sous-sol, etc.) place les sociétés de la faible densité ainsi que la société globale face à de nouvelles responsabilités, en particulier celle première du débat quant à la place de ces espaces dans le puzzle territorial.

Les espaces de la faible densité - état des lieux et problématiques

Bibliographie

- Barthe L., Cavaille F., Eychenne C. et J. Pilleboue (coord.) *Habiter et vivre dans les campagnes de faible densité*, Actes du 2e colloque franco-espagnol de géographie rurale, Foix 15-16 sept. 2004, PU de Clermont, CERAMAC n° 23, 2007, 785 p.
- Beteille R. et Montagne-Villette S., « Le "rural profond" français », *Dossiers des images économiques du monde*, SEDES, 1996, 166 p.
- Bontron J.-C. et Mathieu N., *La France des faibles densités*, Paris, SEGESA, 1977.
- Bourgau J.-M. (coord.), *La Forêt française en 2050-2100 – Essai De Prospective*, CGAAER, Cèdre, 2009.
- Boutet D., « L'importance d'une dynamique résidentielle dans le rural isolé », *Économie régionale et urbaine*, n° 5, 2006, p. 781-798.
- Chatellier V. et Guyomard H., « Le bilan de santé de la PAC, le découplage et l'élevage en zones difficiles », *INRA Sciences Sociales*, n° 6, déc. 2008, 8 p.
- Datar, *Quelle France rurale pour 2020 ? Contribution à une nouvelle politique de développement rural durable. Rapport au Premier ministre*, La Documentation française, 2003, 59 p.
- Dijkstra L. et Poelman H., « Remote Rural Regions – How proximity to a city influences the performance of rural regions », *Regional Focus n° 1*, Directorate-General for Regional Policy of European Union, 2008, 8 p.
- Gumuchian H., « Territorialités, partenariat et autre développement : les espaces à faible densité en situation périphérique », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 35, n° 95, 1991, p. 333-347. <http://id.erudit.org/iderudit/022181ar>
- Insee Première*, n° 1111, décembre 2006, 4 p.
- Insee Première*, n° 1218, janvier 2009, 4 p.
- Insee Première*, n° 1248, juillet 2009, 4 p.
- Mora O. (dir.) et Groupe de travail Nouvelles Ruralités, *Les Nouvelles Ruralités en France à l'horizon 2030*, INRA, 2008, 82 p.
- Perrier-Cornet Ph. (dir.), *Repenser les campagnes*, La Tour-d'Aigues, L'Aube/Datar, 2002, 280 p.
- Perrier-Cornet Ph., « L'avenir des espaces ruraux français – Dynamiques et prospective des espaces ruraux français à l'horizon 2020 », *Futuribles*, n° 299, 2004, p. 77-96.
- Poncet J.-F. et Belot Cl. (dir.), *Le Nouvel Espace rural français*, Rapport d'information du Sénat, n° 468, 2008, 151 p.
- Poux X. (coord.) et Groupe de la Bussière, *Agriculture, environnement et territoires – Quatre scénarios à l'horizon 2025*, Paris, La Documentation française, 2006, 222 p.
- UMR Caesar-Épices, *Facteurs de localisation et gouvernance des pôles d'excellence rurale*, Rapport d'évaluation pour la DIACT, 2009.

ANNEXES

Composition des sept groupes de prospective de *Territoires 2040*

Composition du groupe : « Le réseau des métropoles françaises dans l'économie monde »

Président :

Michel LUSSAULT, professeur de géographie – Université de Lyon (École normale supérieure de Lyon) – Président du PRES de Lyon

Rapporteur scientifique :

Chloé VIDAL, doctorante en philosophie – École normale supérieure de Lyon – UMR 5600 Environnement, ville, société

Membres :

Albert ASSERAF, directeur général du marketing, des études et de la stratégie France – JC Decaux

Catherine BAUMONT, professeur de sciences économiques – Université de Bourgogne – Laboratoire d'économie et de gestion – UMR 5118 – CNRS

Cécile BOST, directrice du pôle « stratégie du territoire » – CCI de Marseille-Provence

Lise BOURDEAU-LEPAGE, maître de conférences – Université Paris 11 – ADIS

Philippe DURANCE, professeur associé au CNAM, directeur de la collection « prospective » des éditions L'Harmattan

Vincent FOUCHIER, directeur général adjoint, délégué au schéma directeur (SDRIF) – IAU Île-de-France

Jean FREBAULT, président du conseil de développement – Grand Lyon

Marc GUIGON, chargé de mission, rapporteur du groupe – Datar

Luc GWIAZDZINSKI, maître de conférences – Université Joseph-Fourier (Grenoble 1) – IGA – Laboratoire PACTE Territoires

Daniel KAPLAN, délégué général – Fondation pour l'Internet nouvelle génération

Armel LA BOURDONNAYE (de), chef du département de la coordination et des politiques transversales – Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

Philippe LOUCHART, démographe – IAU Île-de-France

Pierre MANSAT, adjoint au maire, chargé de Paris métropole et des relations avec les collectivités territoriales d'Île-de-France – Mairie de Paris

Michèle MARCHETTI-MEDVEDOWSKY, conseillère, référente du groupe – Datar

Marie-Flore MATTEI, rédactrice en chef des Annales de la recherche urbaine, chargée de mission au PUCA – Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement – DGALN

Hélène PERRIN-BOULONNE, responsable « prospective économique et sectorielle » – CCIP

Patrick PONCET, géographe, consultant en intelligence spatiale – QualCity – WhereSciences

Jean-Claude TOURRET, délégué général – Institut de la Méditerranée

Olivier VILAÇA, géographe, chercheur indépendant

Anne-Marie ZIGMANT, chargée de mission, rapporteur du groupe – Datar

Composition du groupe : « Les systèmes métropolitains intégrés, leviers de développement territorial »

Président :

Gilles PINSON, professeur de science politique – Sciences-Po Lyon – Université de Lyon – Laboratoire Triangle – Professeur à Sciences-Po Paris – Corédacteur en chef de la revue Métropoles

Rapporteur scientifique :

Max ROUSSEAU, post-doctorant en science politique au laboratoire RIVES (ENTPE) – Enseignant à Sciences-Po Paris

Membres :

Jean-Michel BUDET, directeur général adjoint, délégué régional de la Fédération hospitalière PACA – Assistance Publique – Hôpitaux de Marseille

Denis CARRE, chargé de recherche CNRS – Université Paris-Ouest Nanterre-La Défense – Laboratoire EconomiX

Laurence CONSTANS, adjointe au sous-directeur de l'aménagement durable – Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement – DGALN

Yves COUSQUER, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts – Conseil général de l'environnement et du développement durable

Didier DAHN, directeur chargé des relations extérieures – CCI de Strasbourg et du Bas-Rhin

André DELPONT, expert-conseil – Etablissement public d'aménagement Bordeaux Euratlantique

Olivier DENERT, secrétaire général – Mission opérationnelle transfrontalière

Christian DERUY, directeur général adjoint – Conseil général du Pas-de-Calais

Laurent DEVISME, géographe-urbaniste, directeur du laboratoire LAUA – ENSA Nantes

Rémi DORMOIS, directeur du pôle « stratégie et territoire » – Communauté d'agglomération du Grand Besançon/ville de Besançon

Jean-François DREVET, expert indépendant – Ex Datar et Commission européenne

Marc DUMONT, maître de conférences en aménagement urbain – Université Rennes 2 Haute-Bretagne – Laboratoire LAUA (ENSA Nantes)

Stéphanie DUPUY-LYON, adjointe au sous-directeur de l'aménagement durable – Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement – DGALN

Isabelle FABRE, chargée de mission à la direction de la planification régionale et du SDRIF – Conseil régional d'Île-de-France

Fabien FERRAZZA, chargé de mission, rapporteur du groupe – Datar

Grégoire FEYT, maître de conférences – Université Joseph-Fourier (Grenoble 1) – IGA – Laboratoire PACTE Territoires

Olivier FREROT, directeur général – Agence d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise

Nathalie HOPP, directrice de mission – Agence d'urbanisme de l'agglomération nantaise

Christian LEFEVRE, professeur des universités, directeur de l'Institut français d'urbanisme – Université Paris Est Marne-la-Vallée – LATTIS – Corédacteur en chef de la revue Métropoles

Stanislas MAHÉ, chef de projet Métropole Nantes/Saint-Nazaire – SAMOA

Claude MARCORI, chargée de mission, rapporteur du groupe – Datar

Nicolas MILLET, directeur des stratégies territoriales et de l'aménagement du territoire – CCI de Lyon

Christelle MOREL-JOURNEL, maître de conférences en géographie-aménagement – Université Jean-Monnet (Saint-Étienne) – Université de Lyon – Laboratoire Isthme – EVS

Michel MORVAN, directeur général adjoint – Communauté urbaine Brest métropole océane

Alain MOULET, conseiller, référent du groupe – Datar

Thierry OBLET, maître de conférences en sociologie – Université de Bordeaux

Paolo PERULLI, professeur de sociologie – Università degli Studi del Piemonte Orientale

Anne PONS, directrice générale – Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise

Hélène REIGNER, docteur en science politique, chargée de recherche – IFSTTAR

Composition des sept groupes de prospective de *Territoires 2040*

Alain RENK, chercheur, architecte, urbaniste – host – R + P
architectes urbanistes – uFo

Anne-Marie ROMÉRA, directrice du département «économie
et développement local» – IAU Île-de-France

Marco SANTANGELO, chercheur – EU-POLIS – Politecnico e
Università di Torino – DITer

Julien VERT, chef du bureau de la prospective et de la stratégie
– Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de
la Ruralité et de l'Aménagement du territoire – CEP

Composition du groupe : « Les portes d'entrée de la France dans les systèmes territoriaux des flux »

Présidente :

Nadine CATTAN, géographe, directrice de recherche, directrice de l'UMR 8504 Géographie-cités

Rapporteur scientifique :

Jean-Baptiste FRETIGNY, géographe, doctorant – UMR 8504 Géographie-cités

Membres :

Elisabeth BOUFFARD-SAVARY, chef du bureau de la prévision, de la prospective et de la veille stratégique – Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement – DGAC

Michel BRIAND, directeur adjoint de la formation – Télécom Bretagne

Giorgia CERIANI SEBREGONDI, géographe, spécialiste des mobilités individuelles

Claude CHARDON, directeur du développement régional – CRCI de Rhône-Alpes

Yves CROZET, professeur d'économie – Université de Lyon – Laboratoire d'économie des transports

Raphaëlle DUCRET, normalienne, agrégée de géographie – Université de Lyon (École normale supérieure de Lyon)

Philippe DUONG, directeur – Samarcande Transport Logistique Territoire, professeur associé au CNAM

Marie-Christine FOURNY, professeur de géographie – Université Joseph-Fourier (Grenoble 1) – IGA – Laboratoire PACTE Territoires

Antoine FREMONT, directeur de recherche – INRETS

Jean-François GUET, chef du département «urbanisme-habitat» – CERTU

Djamila IOUALALEN-COLLEU, chargée de mission, rapporteur du groupe – Datar

Jean-François LANGUMIER, délégué «prospective et développement des territoires» – APRR

Marie-Agnès LANNEAUX, maître de conférences en géographie – Université de Lille 3 – Laboratoire MRTE

Louis MARROU, professeur de géographie – Université de La Rochelle

Pascal MIGNEREY, conseiller, référent du groupe – Datar

Cédric PAULIN, chargé de mission – Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration – DPPSN

Jean-Pierre PRADAYROL, responsable du pôle «méthodes» – SNCF Voyages – Direction des grands projets

Catherine PREVOST, chargée de mission, rapporteur du groupe – Datar

Sébastien ROUX, délégué régional – TLF Île-de-France

Michel SAVY, ingénieur et économiste, professeur des universités – Université de Paris-Est Créteil (Institut d'urbanisme de Paris) – École nationale des ponts et chaussées

Hélène VELASCO-GRACIET, professeur de géographie – Université de Bordeaux 3 – Laboratoire ADES

Catherine WENDEN (de), directrice de recherche – Sciences-Po – CERI

Composition des sept groupes de prospective de *Territoires 2040*

Composition du groupe : «Dynamique des territoires industriels»

Président :

Gilles LE BLANC, professeur d'économie – Mines ParisTech

Rapporteur scientifique :

Noémie BEHR, ingénieur de recherche en économie – Mines ParisTech

Membres :

Julien ALDHUY, docteur en géographie et aménagement, chargé d'études «économie et territoires» – CCIP

Myriam BARON, maître de conférences en géographie – Université Paris 7 Denis-Diderot – UMR 8504 Géographicités – CNRS

Geneviève BLANCK, chargée de mission, rapporteur du groupe – Datar

Olivier BOUBA-OLGA, maître de conférences en sciences économiques – Université de Poitiers – CRIEF

Maryse DEMISSY, directeur «études et intelligence économique/territoriale» – CRCI Alsace

Yves FARGE, président du comité des travaux, animateur du chantier «recherche-innovation» du Plan bâtiment Grenelle – Académie des technologies

Karl GEDDA, délégué général – Pôle de compétitivité «Fibres»

Jérôme GRANGE, directeur général – Agence de développement et d'urbanisme du Grand amiénois

Abdelilah HAMDOUCH, maître de conférences en sciences économiques – Université des sciences et technologies de Lille 1 – CLERSE – CNRS

Olivier LECOMTE, professeur de finance – École centrale Paris
Edouard MATHIEU, chargé de mission – Datar

Grégoire POSTEL-VINAY, responsable de la stratégie – Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie – DGCS

Patricia PRAT, conseillère, référente du groupe – Datar

Joachim QUEYRAS, responsable de pôle, rapporteur du groupe – Datar

Alain RALLET, professeur de sciences économiques – Université de Paris 11

Marie RAVEYRE, économiste et sociologue, chercheur associé – Universités Paris 10 et 8 – CRESPPAS – GTM – CNRS

Frédéric RYCHEN, directeur adjoint – Université de la Méditerranée – IDEP – GREQAM

Jean-François VEREECKE, directeur de l'observation et de la prospective – Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque

Denis VIGNOLLES, membre du Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies – Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Composition du groupe : « Les villes intermédiaires et leurs espaces de proximité »

Président :

Francis AUBERT, professeur d'économie – Agrosup Dijon – INRA – CESAER

Rapporteur scientifique :

Emmanuelle GEORGE-MARCELPOIL, ingénieur-chercheur – CEMAGREF – Unité Développement des territoires montagnards

Membres :

Christophe BERNARD, secrétaire général – Assemblée des communautés de France

Lorraine BERTRAND, chargée de mission – Datar

Emmanuelle BONERANDI-RICHARD, maître de conférences en géographie – Université de Lyon (École normale supérieure de Lyon) – UMR 5600 Environnement, ville, société

Jean-Marc CALLOIS, directeur général adjoint de la formation, de la qualité de la vie et de l'éducation – Conseil régional d'Auvergne – Chercheur associé au CEMAGREF – UMR METAFORT

Sébastien CATZ, chargé de mission, rapporteur du groupe – Datar

Florence CLERMONT-BROUILLET, conseillère, référente du groupe – Datar

Priscilla DE ROO, chargée de mission – Datar

Christophe DEMAZIÈRE, professeur en aménagement-urbanisme – Université de Tours – UMR 6173 CITERES

Patrice DEVOS, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts – Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

Pascale ECHARD-BEZAULT, chargée de mission – Datar

Jean-Michel EVIN, directeur général – Agence d'urbanisme de la région grenobloise

Marc GASTAMBIDE, directeur – Fédération nationale des parcs naturels régionaux de France

Marc GUERIN, chef du département « territoires » – CEMAGREF

Mohamed HILAL, géographe, ingénieur de recherche – INRA – UMR 1041 CESAER

Marjorie JOUEN, chef de cabinet adjointe de la présidente – Comité des régions de l'UE

Caroline LARMAGNAC, chargée de mission, rapporteur du groupe – Datar

David LE BRAS, directeur adjoint de la direction du pilotage, de la performance gestionnaire et environnementale – Grenoble-Alpes métropole

Guillaume MILLOT, chargé de mission « évaluation territoriale et sociale » – Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire – CEP

Peio OLHAGARAY, directeur du développement économique – CCI de Bayonne Pays basque

Pierre-Yves PEGUY, maître de conférences en sciences économiques – Université Lumière Lyon 2 – Laboratoire d'économie des transports

François RIVOAL, directeur d'études – Agence de développement et d'urbanisme du Pays de Brest

Marie-José ROUSSEL, chargée de mission – Ministère de la Ville – Secrétariat général du CIV – DPS

Gérard RUIZ, inspecteur général de l'administration et du développement durable – Conseil général de l'environnement et du développement durable – Mission d'appui « économie des territoires »

Frédéric SANTAMARIA, maître de conférences en aménagement de l'espace et urbanisme – Université Paris 7 Denis-Diderot – UFR GHSS

Bertrand SCHMITT, directeur de recherche – INRA – UMR 1041 CESAER

Claude SPOHR, chargé de mission – Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement – CGDD – Mission prospective

François TAULELLE, professeur en aménagement et urbanisme – Université de Toulouse – LISST – UMR 5193 – CNRS

Composition des sept groupes de prospective de *Territoires 2040*

Composition du groupe : « Les territoires à base économique résidentielle et touristique »

Président :

Bernard PECQUEUR, professeur d'économie et aménagement – Université Joseph-Fourier (Grenoble 1) – IGA – Laboratoire PACTE Territoires

Rapporteur scientifique :

Magali TALANDIER, maître de conférences – Université Joseph-Fourier (Grenoble 1) – Laboratoire PACTE Territoires

Membres :

Christophe BEURAIN, professeur en géographie-aménagement – Université de Limoges – Laboratoire Géolab – UMR 6042 – CNRS

Christine BREMOND, directrice d'études – Caisse des dépôts – Mairie conseils

Franck CHAIGNEAU, chargé de mission «développement économique» – Caisse des dépôts – Mairie conseils

Xavier CHAUVIN, chargé de mission – Datar

Jean-Pierre CHOMIENNE, commissaire à l'aménagement des Alpes – Datar

Manuel DE LARA, directeur d'aNTIC Pays basque – Chargé de mission auprès du président de l'agglomération Bayonne Anglet Biarritz

Marie DELAPLACE, maître de conférences – Université de Reims Champagne-Ardenne

Jean-Cédric DELVAINQUIERE, chargé d'études – Ministère de la Culture et de la Communication

Jean-Christophe DISSART, chargé de recherche – CEMAGREF Grenoble – UR DTM

Sylvie DUVILLARD, maître de conférences – Université Joseph-Fourier (Grenoble 1) – IGA – Laboratoire PACTE Territoires

Sébastien FOREST, directeur du pôle «environnement, eau, cadre de vie et aménagement rural» – Conseil général de l'Hérault

Nathanaël FOURNIER, chargé de mission – Datar

Xavier GIVELET, conseiller, référent du groupe – Datar

Hélène JACQUET-MONSARRAT, chargée de mission – Datar

Noël LE SCOUARNEC, chef du bureau de la prospective et de l'évaluation économique – Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie – DGCIS

Emmanuelle LIGOUZAT, directrice des études – La Poste – ColiPoste

Pascal MAO, maître de conférences – Université Joseph-Fourier (Grenoble 1) – IGA – Laboratoire PACTE Territoires

Olivier MORA, chef de projet – INRA – Délégation «expertise scientifique collective, prospective et études»

Jean-François MOREL, lieutenant-colonel de gendarmerie, chargé de mission – Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration – DPPSN

Antoine ORSINI, directeur de l'agence Haute-Corse Développement, maire de Castello di Rostino, conseiller territorial de la collectivité territoriale de Corse

Claire PICHON, chargée de mission, rapporteur du groupe – Datar

Sylvie REMANGEON, chargée de mission «tourisme» – ACFCI

Nora SEMMOUD, professeur de géographie – Université François-Rabelais de Tours – UMR 6173 CITERES

Frédérique SOBELLA, chargée de mission, rapporteur du groupe – Datar

Christophe TERRIER, statisticien – Ex Insee

André TORRE, directeur de recherche – INRA – UMR SAD – APT – Agro ParisTech – Président de l'ASRDLF

Christine VOIRON, professeur de géographie – Université de Nice Sophia Antipolis – UMR 6012 ESPACE – CNRS

Composition du groupe : « Les espaces de faible densité, des territoires multifonctionnels entre dépendance et attractivité »

Présidente :

Laurence BARTHE, géographe, maître de conférences en géographie et aménagement – Université de Toulouse-Le Mirail – UMR Dynamiques rurales

Rapporteur scientifique :

Johan MILIAN, maître de conférences en géographie – Université Vincennes Saint-Denis (Paris 8) – UMR LADYSS

Membres :

Max BARBIER, chargé de mission, rapporteur du groupe – Datar

Jean-Claude BONTRON, directeur – SEGESA

Eve Anne BÜHLER, maître de conférences en géographie – Université Vincennes Saint-Denis (Paris 8) – UMR LADYSS

Martine CAUVIN, directeur des affaires institutionnelles – France Télécom

Pierre-François CLERC, chargé de mission, rapporteur du groupe – Datar

Marc DEDEIRE, maître de conférences en aménagement – Université Montpellier 3 – UMR ART-Dev

Claire DELFOSSE, professeur de géographie – Université Lumière (Lyon 2) – Laboratoire d'études rurales

Corinne EYCHENNE, maître de conférences en géographie – Université de Toulouse-Le Mirail – UMR Dynamiques rurales

Sandrine FOURNIS, chef du bureau des territoires – Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement – CGDD

Mélanie GAMBINO, chargée de mission «territoires, ruralité, action publique» – Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire – CEP

Étienne JOSIEN, ingénieur des ponts, des eaux et des forêts – CEMAGREF – UMR METAFORT

Lionel LASLAZ, maître de conférences en géographie – Université de Savoie – UMR EDYTEM

Vincent LE DOLLEY, conseiller, référent du groupe – Datar

Patrick MUNDLER, professeur d'économie – ISARA Lyon – Laboratoire d'Études rurales

Yves POSS, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts – Agro ParisTech – CGAAER

Gilles REY-GIRAUD, responsable de l'équipe «économie, emploi, services et politiques territoriales» – Entreprises Territoires & Développement

Mireille RICLET, responsable du département «développement durable» – Coop de France

Laurent RIEUTORT, professeur de géographie – Université Blaise-Pascal, directeur de la Maison des sciences de l'homme de Clermont-Ferrand

Emmanuel ROUX, maître de conférences en géographie – Université Joseph-Fourier (Grenoble 1) – IGA – UMR PACTE Territoires

Paulette SALLES, responsable du pôle d'appui aux territoires – Conseil régional de Midi-Pyrénées

Marc THERY, consultant, chargé de mission – Communauté de communes du Mené

Yves TREGARO, chef de l'unité «produits animaux, pêche et aquaculture» – FranceAgriMer

Marie-Pierre TUFFERY, directrice générale – CCI du Lot-et-Garonne

Philippe VIDAL, maître de conférences en géographie et aménagement – Université du Havre – UMR 6228 IDEES-CIRTAI

