



Aménager la  
**France**  
**de 2020**

Mettre  
les territoires  
en mouvement

**DATAR**

Délégation à l'Aménagement du Territoire  
et à l'Action Régionale

# Aménager la France de 2020

Mettre les territoires en mouvement

Texte rédigé par

**Jean-Louis Guigou**

Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

Avec le concours de :

Pierre Musso, Pierre Veltz, Hervé Le Bras, Yves Morvan,  
Claude Lacour, Jean Viard

Et, à la DATAR, de :

Dominique Parthenay, Ariane Azéma, Aliette Delamarre, Marion Glatron,  
Olivier Moulin, Jean Peyrony, Georges Ribière, Nicolas Portier  
et tous ceux qui se sont prêtés au rôle de relecteurs.

Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur.

Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre ».

# SOMMAIRE

---

**Préambule** : Le sens de l'exercice *Aménager la France de 2020*

- 1. SE SOUVENIR DE L'AVENIR** : réintroduire le temps long dans l'action publique
- 2. LA SOCIETE ET SES TERRITOIRES** : de nouvelles relations
- 3. LA PROSPECTIVE DE LA FRANCE DANS L'EUROPE EN 2020** : enjeux et scénarios
- 4. PLAIDOYER POUR LE POLYCENTRISME MAILLE** : les politiques publiques qui en découlent

**Table des matières**

# EN GUISE D'AVANT-PROPOS...

---

Un poète contemporain a dit que « les Français étaient questionneurs d'infini ». Si 2020, ce n'est pas tout à fait l'infini, cela lui ressemble déjà un peu. Néanmoins, il est possible de l'imaginer. Cet horizon est même nécessaire pour agir, car une Nation qui se laisserait porter par la force des futurs les plus immédiats finirait par ne plus s'appartenir. Réintroduire le long terme dans l'action publique est un préalable indispensable à toute réflexion et proposition pour un aménagement rénové du territoire : le temps long nous indique la force des mutations en germe et le poids de leurs conséquences. Il nous permet de comprendre et de dépasser les contraintes et les blocages du quotidien.

Au cours de cette traversée difficile et enthousiasmante vers les temps futurs, il apparaît que les changements entrevus vont modifier les contours et les fonctions des territoires : réceptacles de l'histoire, les territoires devront jouer un rôle plus actif, qu'il va falloir susciter, organiser ou accompagner.

Dans cette perspective, alliant le temps long et les fonctions renouvelées des territoires, les voies qu'emprunteront les futurs sont multiples : à partir d'une vision prospective fondée sur différents scénarios d'action publique, il sera possible de discerner le « futur désiré », le mieux à même de renouveler le pacte qu'entretiennent les Français avec leur territoire, de mieux combiner justice et efficacité.

Ce « futur désiré » ne se réalisera pas spontanément, ni à brève échéance. Il est à construire : des politiques d'aménagement du territoire adaptées, accompagnées de nouvelles formes d'action publique, permettront de répondre à des attentes partagées ; les contours de ces politiques devront être précisés.

Nécessairement limitée, l'ambition de ce document est de repérer les forces du temps long, d'en analyser l'impact sur les territoires, de discerner les voies des futurs et de proposer les formes d'action publique les mieux adaptées aux nouveaux cadres territoriaux.

# PRÉAMBULE

---

## Le sens de l'exercice *Aménager la France de 2020*

« *Celui qui vient au monde pour ne rien troubler  
ne mérite ni égard ni patience* »

René Char

La DATAR a toujours eu une mission d'anticipation et de prospective. Je tiens à la conserver, la renforcer et la rénover. L'histoire de la délégation montre qu'elle est forte quand son activité de prospective est grande.

Depuis 1991, sous l'impulsion de Jacques Chérèque, la DATAR a relancé une série de travaux de prospective, qui sont devenus de véritables références dans de nombreux domaines. Ces efforts se prolongent, avec une nouvelle équipe, accompagnée d'un conseil scientifique, dans le but d'intensifier ces travaux et de mobiliser la communauté scientifique, les acteurs publics et privés autour des préoccupations d'aménagement du territoire.

Nous voici à un stade où la réflexion prospective à long terme - 2020 - est en mesure de s'incarner dans l'action publique. Ce texte, *Aménager la France de 2020*, correspond à une commande du gouvernement faite à la DATAR lors du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 15 décembre 1997 : « *La DATAR rassemblera les éléments prospectifs permettant au gouvernement de définir le projet d'avenir qu'il entend conduire en la matière.* »

Cette commande du CIADT s'inscrit dans un double contexte :

- la relance de la planification territoriale de long terme qui s'incarne dans les neuf schémas de services collectifs (SSC) prévus par la loi du 25 juin 1999 ;

- l'ouverture d'un large chantier de réflexion auquel contribuent notamment les travaux du Commissariat général du Plan sur les Perspectives de la France ou encore les propositions de la Commission Mauroy sur l'avenir de la décentralisation.

N'engageant que la DATAR, *Aménager la France de 2020* a été rédigé pour accompagner l'exercice de planification et enrichir la discussion. C'est dire que cette approche n'a pas vocation à se substituer aux travaux de planification, pas plus qu'elle n'aurait la prétention de réduire les termes du débat. C'est une contribution prospective, comme le fut en son temps *Le Scénario de l'inacceptable* de Jérôme Monod.

Contribution qui n'est nullement le répertoire des politiques d'aménagement du territoire ou des problématiques territoriales qui irriguent désormais les politiques publiques. L'objectif est de mettre en lumière ce que la DATAR a identifié comme la pierre angulaire de l'aménagement et du développement des territoires : la structuration des cadres territoriaux et les modalités d'action publique qui permettent d'y répondre.

*Aménager la France de 2020* vous est soumis pour que vous puissiez réagir...

**Jean-Louis Guigou**

Délégué à l'Aménagement du territoire et à l'action régionale

# I. SE SOUVENIR DE L'AVENIR :

## Réintroduire le temps long dans l'action publique

---

« *Il faut se souvenir de l'avenir* »

Louis Aragon

Penser le futur n'est pas aisé, tout particulièrement dans les périodes de rupture. Qui plus est, cet « impensable » est plus difficile à cerner au sein de la culture publique française, où domine un Etat centralisé, que dans d'autres sociétés, aux traditions d'autonomie urbaine et économique et par là-même, plus accoutumées à la responsabilité d'acteurs contraints à s'adapter en permanence.

Pour percevoir le futur, il faut faire retour sur le passé : la rétrospective permet de saisir le « tournant » actuel de l'aménagement du territoire.

### 1.1 Le futur est déjà là

Le futur est déjà là, fait de mutations de toutes sortes que nous avons du mal à percevoir. Les Français sont bien conscients que le rôle de l'Etat demeure nécessaire pour réguler les mutations, investir à long terme et garantir les solidarités. Mais ils souhaitent néanmoins sa modernisation. Il reste à définir de nouveaux principes pour mettre en œuvre un projet collectif à l'horizon de 2020.

#### ■ La France au cœur du changement

Les mutations qu'affronte la France sont de tous ordres : économiques, techniques, sociologiques, culturelles. Les unes après les autres, elles produisent des ruptures majeures et contribuent à transformer la société. Après 25 ans d'une mutation trop souvent confondue avec une crise, le futur commence à émerger et à être compréhensible.

Ainsi, quand seulement 30% des Français de plus de 55 ans demeurent en activité, la société des retraités se vit déjà au présent. Quand 50 % des fonctionnaires vont partir à la retraite d'ici 2010, la transformation de l'Etat est en cours. Quand 20 millions de téléphones portables sont achetés en quelques années et quand la distance parcourue quotidiennement par les Français s'accroît fortement, la société de mobilité existe déjà. Quand plus de 70% des agriculteurs vivent désormais à moins d'une heure d'un centre-ville, quand plusieurs millions de Français ont, en moins d'un quart de siècle, migré en périphérie des grandes cités et vers le Sud, la société urbaine est devenue familière et diffuse. Quand la révolution informationnelle est parvenue au cœur des entreprises, « la nouvelle économie » est désormais une réalité.

Bien que déjà engagée, cette mutation est difficilement ressentie par beaucoup. Elle est souvent perçue dans ses dimensions contraignantes comme la réduction des déficits publics, ou le recul du travail salarié. Comme dans toute mutation, la société se détruit plus vite qu'elle ne se reconstruit : du moins a-t-elle le sentiment de perdre ses repères entre une mondialisation qui déroule sa puissance et les territoires de la vie quotidienne qui changent lentement de nature et conservent les traces du passé. Autour de villes technologiques comme Montpellier ou Toulouse, subsistent des régions en crise de modernité ; ailleurs, près de Lille, de Lyon ou de Marseille, subsistent le chômage et l'exclusion au sein d'espaces périurbains inorganisés, mal structurés, véritables morceaux de villes projetés à l'extérieur de la cité. A côté de la richesse productive de l'Ile-de-France, certaines régions ne survivent qu'à travers l'importance des transferts sociaux.

Chaque mutation produit un écart entre ceux qui peuvent y participer rapidement et ceux qui ne le peuvent pas ou qui y sont peu sensibles. L'Etat reste donc le garant de la cohésion nationale, pour que soient pensées et mises en œuvre les politiques adaptées au nouveau contexte. Pourtant, c'est bien à partir de la génération qui naît qu'il faut penser et se représenter la société émergente.

### ■ Maîtriser les horloges pour définir et mettre en œuvre un projet collectif

Dans notre société d'éducation de masse et de culture médiatique, la notion de projet collectif et la confiance partagée des acteurs devraient être des éléments clés de la dynamique économique et sociale. Cette confiance ne peut pas se construire si les principes et les valeurs de l'action publique ne sont pas lisibles pour tous. Un peuple n'avance pas s'il ne sait pas où il va et la société ne doit pas laisser l'initiative aux seuls événements.

Pour construire ce projet collectif, de nouvelles données de l'action publique doivent être intégrées, notamment l'accélération et la déconnexion des temporalités propres à chacun des champs économique, technologique, social, culturel ou encore environnemental. Aujourd'hui, si un véhicule automobile est conçu pour une durée de vie de quelques années, une centrale de production électrique est construite pour plusieurs décennies. Si les marchés financiers ou certains segments du marché du travail évoluent en quelques mois, il faut plus d'une génération pour former une classe d'âge ou pour mener à terme un grand projet d'aménagement urbain. Les « sucres lents de la compétitivité »<sup>2</sup> tels que la formation, la recherche, les relations inter-entreprises et l'environnement n'ont pas la même temporalité que les « sucres rapides » que sont les mesures à caractère financier, les primes et subventions.

Quant à l'action publique, elle se construit désormais dans un contexte où se multiplient, de façon souvent concurrentielle, les valeurs et normes auxquelles il faut se référer. A cet égard, l'intégration européenne elle-même implique des projets de société distincts, voire antagonistes, en termes d'organisation politique, sociale, économique ou territoriale. L'accroissement des niveaux de décision et la diversification des structures de participation consacrent l'irruption de nombreux acteurs. Outre les élus interviennent de plus en plus, les citoyens, les socioprofessionnels, les associatifs dont les légitimités et les pratiques déterminent le contenu de tout projet. C'est un des enjeux majeurs de demain : comment fonder ces nouvelles légitimités tout en essayant d'être efficace et équitable ?

Dans cette nouvelle configuration, la gestion des calendriers, c'est-à-dire des temps de l'action publique, devient essentielle. Elle seule peut permettre d'agrèger et d'agencer ces temporalités, tout en construisant un référentiel commun solide, mais adaptable. Seul l'Etat, producteur d'unité, peut « maîtriser les horloges » et impulser une réflexion à long terme. Alors que la plupart des acteurs sont confrontés aux contraintes du court terme, c'est bien à lui d'éclairer l'horizon et d'être le creuset d'un projet collectif, en ayant le souci qu'il résulte d'un constat partagé. « *L'avenir ne se prévoit pas, il se prépare* » (Maurice Blondel).

Appliquée au développement des territoires, cette maîtrise des horloges devient cruciale. Soumis à un impératif de réactivité, exigé par les entreprises comme par les citoyens, les territoires sont spécifiquement traversés par des temporalités divergentes que renforce le cloisonnement des politiques sectorielles. A cela s'ajoute la spécificité française : parce que nos territoires régionaux et locaux ont été trop longtemps « sous tutelle », l'action publique doit à la fois entreprendre des transformations immédiates, et construire une nouvelle pensée territoriale de long terme à partir des mutations en cours.

### ■ Pourquoi 2020 ?

C'est un horizon et une durée symboliques, pour esquisser une vision souhaitable et possible de la France.

<sup>2</sup> Selon une formule de Pierre Veltz.



2020 est un horizon proche pour de nombreuses mesures propres à l'action publique, comme les infrastructures de transports, le développement des grands équipements universitaires et de recherche, les équipements sanitaires, les grandes opérations urbanistiques, ou les reconversions industrielles. Penser 2020 en l'an 2000, ce n'est pas plus compliqué que de se remémorer les années 1980. Vingt ans, c'est proche et court pour qui veut entreprendre. C'est d'une certaine manière déjà l'urgence qui est présente.

2020 est un horizon nécessaire au nom du principe de précaution pour une série d'enjeux appelant les expérimentations, les coûts d'expertise, le temps de la consolidation démocratique et de la validation collective. Pour le nucléaire, c'est 2070 ; pour la stabilisation démographique mondiale autour de 8 à 9 milliards d'habitants, c'est 2050 ; pour les retraites, l'horizon est tantôt 2040, tantôt 2010-15, selon les approches ; pour la liaison Lyon-Turin, c'est 2015 ; pour le retour au plein-emploi, ce pourrait être dans une décennie.

2020 est l'horizon que la plupart des pays européens ont retenu pour leur planification territoriale et pour poser les problèmes d'aménagement du territoire et du développement durable.

2020, ce pourrait être l'apogée d'un cinquième cycle de Kondratiev (2000-2020), sachant que les grandes réformes ne se font toujours qu'en début de phase d'expansion ou de récession.

En France, cela représente la durée de trois générations de contrats de plan.

Enfin, 2020 est un horizon adapté pour faire partager à l'échelle d'une génération les mutations nécessaires et les intégrer. Suffisamment proche pour y croire et suffisamment éloigné pour que les enjeux de pouvoir s'estompent et ne stérilisent pas l'imagination et la pensée créatrice.

## 1.2. Retour sur le passé des politiques d'aménagement du territoire

Pour certains, les territoires se donnent à voir comme un jardin à la française, un miroir magnifié de la capacité des politiques publiques à agir, modeler, corriger. Pour d'autres, ces mêmes territoires, champ clos de conflits insolubles et d'inégalités insurmontables, demeurent la butte témoin des limites de l'action publique.

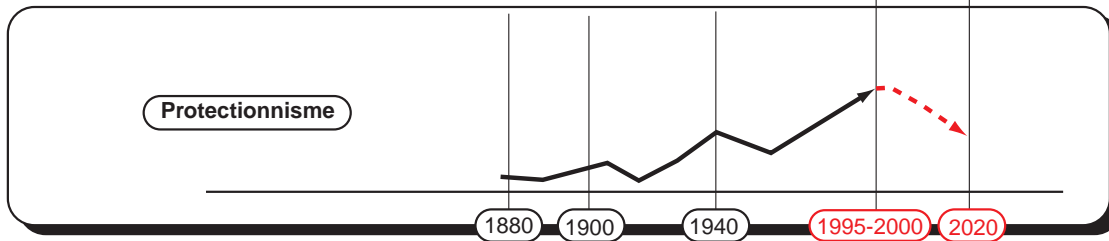
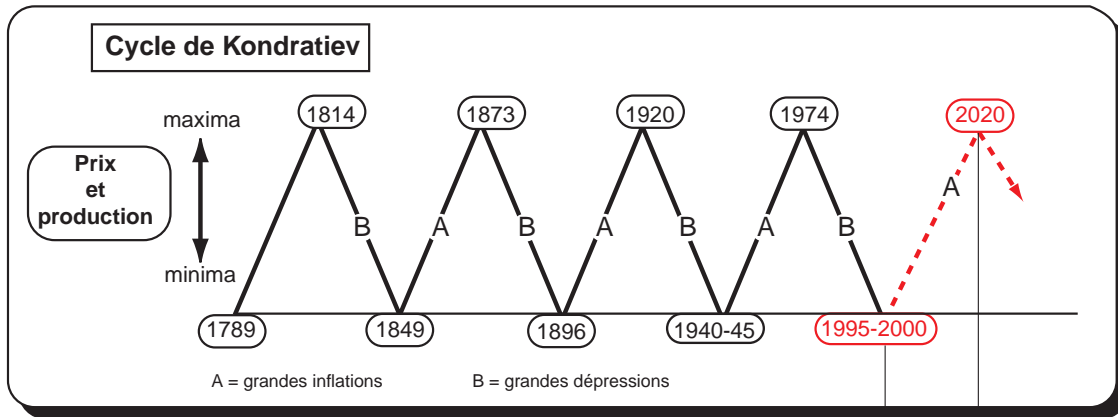
En fait, tout comme les territoires sur lesquels elles prétendent intervenir, les politiques d'aménagement du territoire portent naturellement la marque de l'histoire ; elles sont tout à la fois le dépositaire d'un héritage et le produit d'un certain air du temps. L'aménagement du territoire est un produit typiquement français et européen. On ne le trouve pas en Amérique du Nord, à de rares exceptions. La raison en est simple : dès lors qu'apparaissent et que perdurent des déséquilibres inter-régionaux, les Américains se déplacent. La mobilité du travail outre-Atlantique, est un facteur essentiel de réduction des disparités et de concentration ou de désertification volontaire de certains territoires. A l'opposé, les Européens, notamment les Français, sont plus sédentaires, sensibles à l'accumulation patrimoniale ; c'est là un choix culturel et de société : permettre de vivre et de travailler au pays. Par conséquent, pour pallier cette faible mobilité du travail, les pouvoirs publics sont contraints de mettre en œuvre des transferts de revenus et de capital public, avec pour objectif de réduire les disparités. C'est un des aspects fondamentaux de la politique d'aménagement du territoire « à la française ».

Dans l'histoire récente, qui a vu la création de la DATAR en 1963, le projet d'aménager le territoire a pu prendre bien des visages et connaître diverses configurations, chacune portant la marque de conceptions différentes du rôle de l'Etat, de l'appréhension de l'espace, des voies de l'égalité ou encore des attentes à l'égard des politiques d'aménagement du territoire.

Au cours de cette période, les régions se sont progressivement affirmées comme les partenaires privilégiés de la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire. La préparation de la dernière génération de contrats de plan Etat-région en 1999 a fait la démonstration de ce rôle essentiel que joue l'échelon régional.

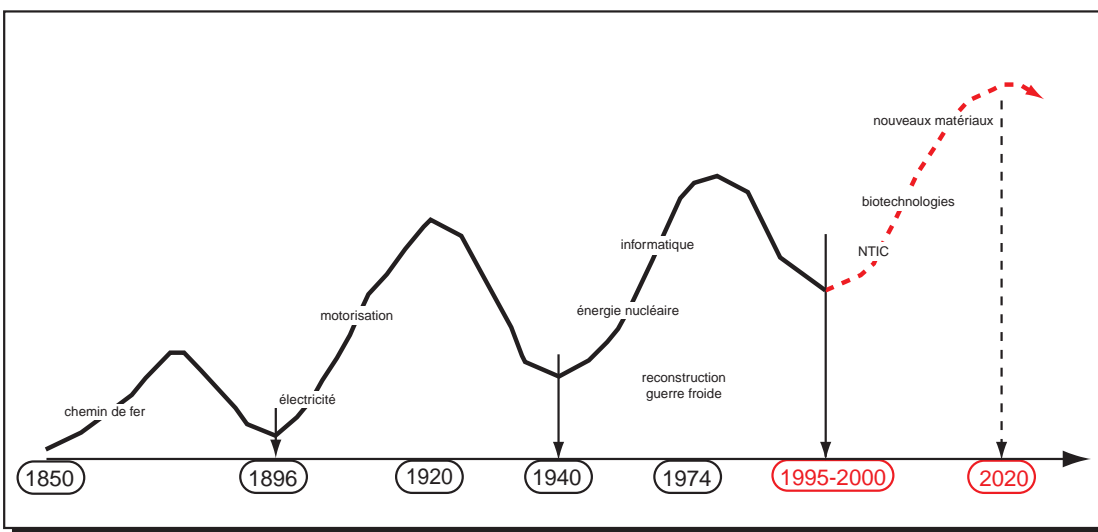


### La respiration de l'histoire



En deux cents ans, l'économie mondiale a décrit quatre cycles d'un demi-siècle chacun, dits de Kondratiev. Si elle se trouve bien au début de phase ascendante (A) d'un cinquième cycle, la croissance devrait se prolonger durablement, ce qui nous mènerait à 2020.

Sources L'Expansion, L'AN 200 de la révolution industrielle, octobre 1982.



Avant d'envisager, les perspectives qui s'offrent à nous, considérons rapidement ce qui nous a précédé.

### ■ Les politiques fondatrices (1960-1975)

Ces politiques fondatrices de l'aménagement du territoire ont procédé du centralisme français qui marqua le passage de la société agraire, organisée par un maillage urbain de villes moyennes, à une véritable société industrielle. Entre la fin de la seconde guerre mondiale et 1968, il fallait rattraper le retard français. Cette période a été gérée dans une profonde continuité culturelle, selon des valeurs où l'on attendait du progrès technique réponse à tout.

Ces politiques ont réussi à faire de la France la quatrième puissance économique, le deuxième exportateur agricole, la première destination touristique mondiale, une puissance scientifique de premier plan. Elles ont su mêler l'énergie de la reconstruction, puis le sentiment de cohérence d'une France désormais sans colonies. Ces politiques se sont souvent réalisées dans une culture du conflit plus que de la négociation.

Ces politiques furent marquées par plusieurs caractéristiques :

– Un Etat omniscient, « rationnel » et planificateur. L'Etat centralisé, puissant, est cohérent avec une société marquée par le principe hiérarchique et une organisation industrielle de type fordiste. Les autorités centrales incarnent la direction exclusive des politiques territoriales. L'aménagement du territoire s'identifie alors au monopole technocratique de l'action de l'Etat, l'action d'aménagement du territoire n'étant délimitée par aucune règle constitutive dans le champ législatif et juridique.

– La conception d'un espace abondant, bon marché, malléable, disponible aux besoins de la production, capable d'intégrer rapidement les injonctions de l'Etat et d'un territoire national fort, cohérent et piloté par son centre. C'est la période des grands bâtisseurs, tels O. Guichard, P. Racine, J. Monod, P. Delouvrier, véritables saint-simoniens des temps modernes, qui réalisèrent le canal de Provence, Sophia-Antipolis, le canal du Bas-Rhône-Languedoc, Fos-sur-Mer, les aménagements de la côte Aquitaine et de celle du Languedoc, la sidérurgie à Dunkerque, les villes nouvelles, etc.

– L'interprétation du principe républicain d'égalité comme une obligation « d'équilibrer le territoire » (on prend aux puissants, à Paris, pour donner aux faibles, au « désert français »). La notion « d'équilibre du territoire » a été l'application du concept d'égalité à l'aménagement du territoire. Cette politique alors nécessaire a produit des effets de réparation et de réduction des déséquilibres territoriaux. Elle était rendue possible par un Etat puissant, disposant d'un imposant secteur nationalisé dont il a pu jouer pour conduire une politique de localisation industrielle et de recherche et par la forte croissance des « Trente glorieuses ».

– La DATAR, fille de cette philosophie, fut placée dans une position à la fois déterminante et ambivalente. Elle est, dans ces années fondatrices, à la fois le bras séculier de l'Etat et un soutien aux initiatives locales pour contribuer à l'équilibre légitimé par la logique redistributive d'une répartition sur tout le territoire national. Elle est également l'instrument de l'interministérialité consacrée par les Comités interministériels d'aménagement du territoire – CIAT, nouveauté importante et saluée comme telle. Elle est aussi le lieu de l'anticipation et le « poil à gratter » des administrations centrales.

### ■ Les politiques de temps de crise (1975-1990)

Temps de crise dans le champ économique, ces années ont aussi été marquées par d'intenses transformations.

1968 avait été perçu comme un nouveau départ pour la liberté individuelle. L'évolution de l'Europe donne à connaître d'autres modèles d'organisation à la fin des années soixante-dix. Les

modèles thatchérien et rhénan s'opposent. Une politique massive d'éducation de haut niveau se développe. La montée du chômage augmente la « souffrance sociale », freine les ambitions collectives et souligne également les limites des politiques publiques. La chute des régimes communistes et le vide qu'ils laissent dans la moitié de l'Europe favorisent la confiance en un marché régulateur face à l'autoritarisme d'Etat.

Dans cette période de transition, cohabitent deux logiques opposées : d'un côté la remise en cause de la place et du rôle de l'Etat, d'un autre côté la permanence de ses modes de fonctionnement.

– La remise en question, par la société civile, de l'autorité hiérarchique et du rôle de l'Etat. Les concepts d'autonomie individuelle et de marché sont valorisés. Cette profonde mutation des valeurs appelle celle de l'Etat.

– La décentralisation, destinée à « restituer » la maîtrise de l'espace et du territoire à ses acteurs (les collectivités, la société civile et les entreprises), est essentiellement organisée dans le prolongement des anciennes structures, mais elle pose aussi les prémisses de la force créatrice du polycentrisme. Le passage de la décentralisation octroyée à l'auto-aménagement souhaité reste à faire.

– L'apparition puis la multiplication du contrat comme cadre d'expérimentation et mode de gestion des relations entre l'Etat et les collectivités locales permet enfin de tenir compte des différences de situation territoriale

– L'intense activité législative du gouvernement dans le domaine de l'aménagement : loi portant réforme de la planification (créant les contrats de plan Etat-région) en 1982, loi montagne en 1985, loi littoral en 1986, autant de textes qui sont destinés à encadrer la décentralisation et les politiques contractuelles.

– La permanence du discours global contre les inégalités qui sous-tend les interventions en urgence de « l'Etat pompier », subsiste. L'Etat reste, aux yeux de l'opinion, le seul à pouvoir coordonner les reconversions des régions sinistrées par des crises structurelles et le seul à porter l'affirmation du principe d'égalité républicaine, principe souvent battu en brèche par la diversité des terrains et des initiatives.

Dans ce contexte où s'opposent ces deux logiques (décentralisation et maintien des cadres administratifs anciens), l'image de l'aménagement est quelque peu brouillée. La DATAR doit souvent se contenter d'accompagner les processus de désindustrialisation et de construction européenne.

## ■ Le retour du territoire au centre du débat (1990-1999)

Durant la dernière décennie, le territoire a cessé d'être, pour les uns un simple patrimoine, selon une « vision agraire des territoires », pour les autres le lieu de régulation des rapports sociaux, selon une « vision administrative de l'espace ». On y voit maintenant de plus en plus un cadre créateur d'organisation, une structure active et non plus un simple espace qu'on utilise pour accueillir des investisseurs éventuels ou pour réaliser une infrastructure. D'ailleurs, l'observation montre que les territoires qui manifestent le plus de dynamisme sont souvent ceux qui sont les plus recherchés par les investisseurs, tel la Bretagne. Les politiques d'aménagement découvrent que le « territoire » vécu n'est pas « l'espace » fonctionnel.

– La notion d'espace renvoie à une logique fonctionnelle : on parle d'espace aérien, d'espace hertzien, d'espace maritime. Les espaces sont des « êtres à sang froid ». Ils se multiplient, évoluent, interfèrent, se superposent, voire s'opposent.

– De son côté, la notion de « territoire » renvoie à des constructions historiques, à l'imaginaire, au monde symbolique, au « vécu » : on parle de territoire communal, de territoire national. Les territoires sont des « êtres à sang chaud ». Plus précisément, les territoires, acteurs des développements, sont tout à la fois :

- des lieux de mémoire et de patrimoine, conservant les traces du passé ;

- des aires de sociabilité, plus ou moins intense selon la proximité, le voisinage, la parenté ;
- des ensembles de représentations citoyennes et de légitimité, où s'exercent la démocratie locale et la responsabilité collective.
- des facteurs de production économique, du fait de leurs ressources et de la dynamique de leurs acteurs.

A l'heure notamment de la mondialisation et d'une nouvelle phase d'intégration européenne, les territoires ressurgissent face aux espaces. Mais les territoires ne s'auto-aménagent pas. Ni le marché, ni une quelconque autre force ne peut imposer, de façon impérative, la localisation des hommes et des activités. Cela explique que tous les pays, même les plus libéraux, reconnaissent en permanence l'importance de la puissance publique afin de réduire les déséquilibres régionaux et d'agir en profondeur pour favoriser la recomposition de territoires pertinents et performants.

Pris en tenailles entre le processus d'intégration européenne qui, « par le haut », leur confisque des compétences et le processus de décentralisation-régionalisation qui, « par le bas », revendique plus de pouvoir, tous les gouvernements des pays européens redécouvrent le domaine de l'aménagement du territoire. Faire des territoires attractifs pour y retenir les populations d'origine et attirer des investisseurs étrangers pour y offrir des emplois redevient une politique publique prisée.

En France, cet objectif se colore d'un relief très particulier tant le territoire français est tiraillé entre des logiques institutionnelles, porteuses d'un maillage dense, complexe mais émietté, des logiques fonctionnelles, créatrices de bien d'autres découpages et zonages et enfin, des logiques patrimoniales.

Le territoire français est pris entre ces trois logiques qui le structurent.

– D'abord il est le produit d'une logique institutionnelle, héritée de l'histoire. Les découpages administratifs et l'expression de la puissance publique ont produit au fil du temps une organisation duale, entre un pouvoir central « descendant » de l'Etat et de Paris et un maillage local dense et complexe émietté en 36 650 communes, 19 500 structures de coopération intercommunale, 100 départements et 26 régions. C'est la vision néo-colbertiste et jacobine du territoire.

– Ensuite le territoire est le produit d'une logique fonctionnelle qui le soumet aux règles de l'économie. Mondialisation, métropolisation, mobilité, vitesse, multiplication des échanges créent d'autres zonages, d'autres découpages, d'autres logiques de structuration. Ce nouvel espace est contrôlé par la ville qui a pris le pouvoir, non seulement sur le monde des campagnes, mais également sur celui des régions industrielles. Dans ces perspectives, le problème de la France n'est plus de répartir uniformément les hommes et les activités, mais de remodeler l'armature urbaine et de l'articuler avec l'ensemble du territoire national. Dès 1965, Pierre Massé, Commissaire général du plan, responsable de la planification sectorielle de la France, écrivait : « *Il n'est pas douteux que la définition d'une armature urbaine appuyée sur des programmes d'équipement judicieux est une des clefs de notre avenir. Les choix seront difficiles, mais ne pas en faire serait choisir quand même et qui plus est, choisir l'échec.* »<sup>3</sup> C'est la vision néo-saint-simonienne du territoire.

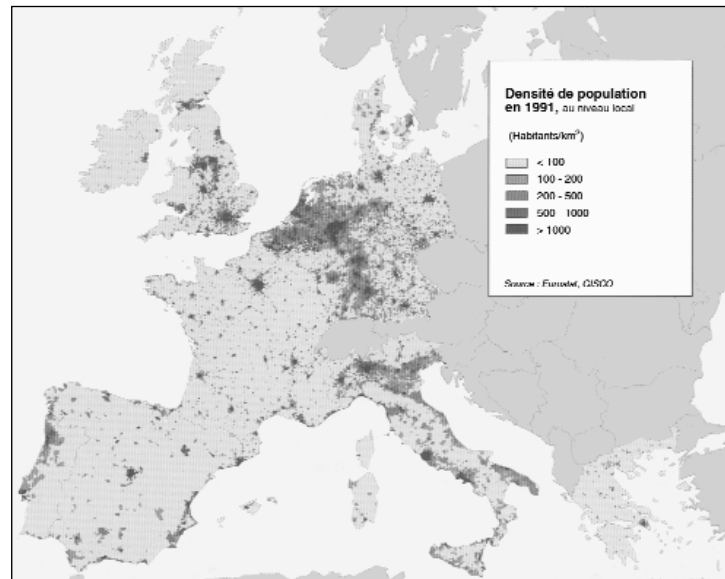
– Enfin, le territoire français reste le produit d'une logique patrimoniale. C'est la vision agrarienne du territoire, la vision naturaliste et néo-rousseauiste. Elle donne sens, c'est le vécu quotidien des territoires. C'est « La France profonde » des terroirs, la France du Roquefort contre celle du Coca-cola.

Comment rendre compatibles les espaces fonctionnels et les territoires vécus avec les logiques institutionnelle, fonctionnelle et patrimoniale ?

Des débats de ces dernières années ont émergé :

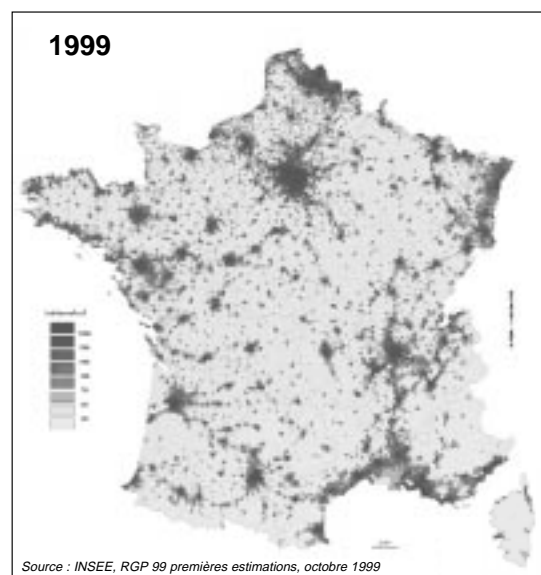
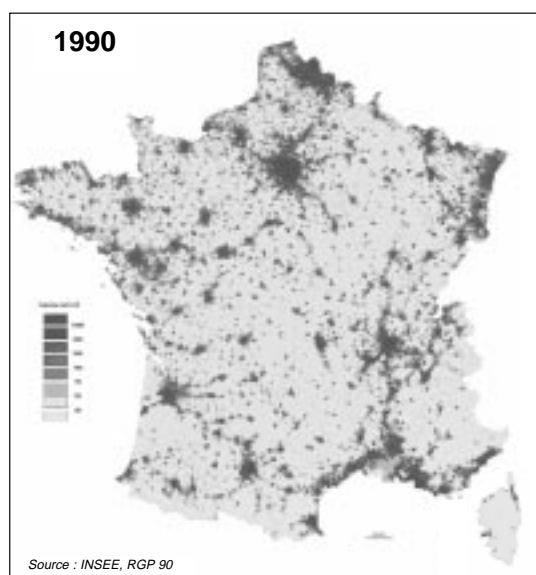
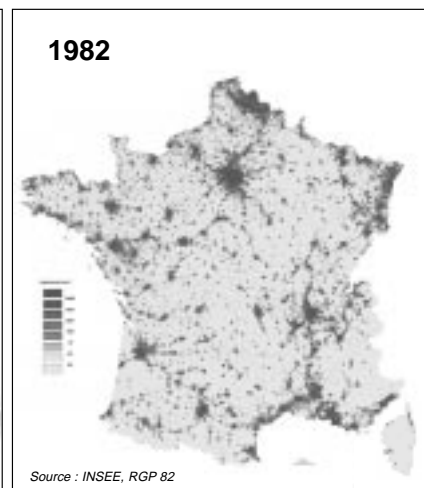
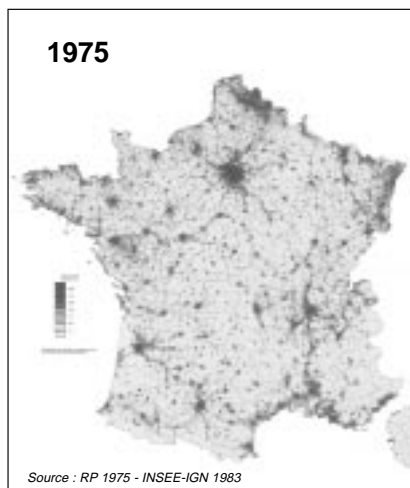
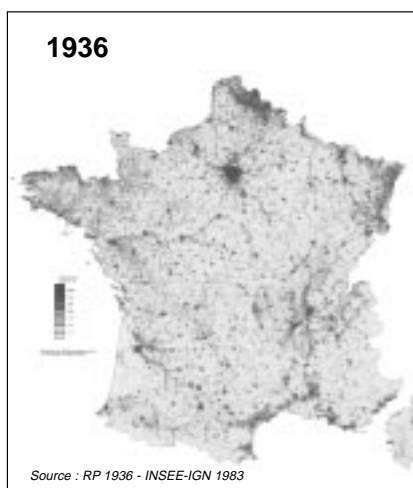
– Le rôle renouvelé de l'Etat auquel il revient, en partenariat avec des collectivités territoriales désormais pleinement adultes, d'anticiper et d'organiser l'indispensable mutation du système d'administration territoriale en vue d'améliorer son efficacité tant économique que démocratique.

<sup>3</sup> *Le Plan ou l'anti-hasard* La Documentation française, Paris. 1965. Page 137.



### ***Évolution des densités de population de 1936 à 1999***

La comparaison des cartes montre bien l'attraction sélective des populations le long des fleuves et des côtes



- La montée en puissance de la notion de territoire vécu, acteur du développement. Les territoires ne sont plus des cadres où les choses se passent, mais où les choses s'inventent.
- La notion de cohésion territoriale se substitue à celle d'équilibre régional. En effet, au sein d'une société désormais ouverte sur le monde et intégrée dans l'Union européenne, l'interprétation du principe d'égalité républicaine conduit à privilégier le maintien de la cohésion nationale en prenant appui sur les points forts de l'hexagone et en assurant à chaque territoire les moyens de se développer par la valorisation de ses atouts dans une perspective durable.
- S'appuyant sur les dynamiques partenariales et contractuelles qui se multiplient et se diffusent à l'ensemble des acteurs territoriaux, la DATAR accompagne la recomposition de « territoires pertinents » et favorise la structuration de l'armature urbaine en mobilisant les différentes politiques sectorielles.

### 1.3. L'aménagement du territoire à un tournant

Tirant parti des atouts et des échecs des politiques menées dans le passé, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 a ouvert un chantier de longue haleine pour accompagner le passage de l'aménagement du territoire au développement des territoires.

En partant d'une lecture des dynamiques spatiales à l'œuvre, ce pari sur l'avenir se fonde sur trois convictions à partir desquelles il est possible de reformuler les politiques d'aménagement du territoire.

#### ■ Les logiques du peuplement : des processus en voie de diversification

Après des décennies de lutte contre le poids parisien, après le sourd conflit entre croissance urbaine et ruralité et au terme de politiques valorisant de nouveaux équilibres urbains (villes nouvelles et métropoles d'équilibre), le temps est venu de moderniser et d'adapter l'aménagement du territoire à de nouvelles réalités.

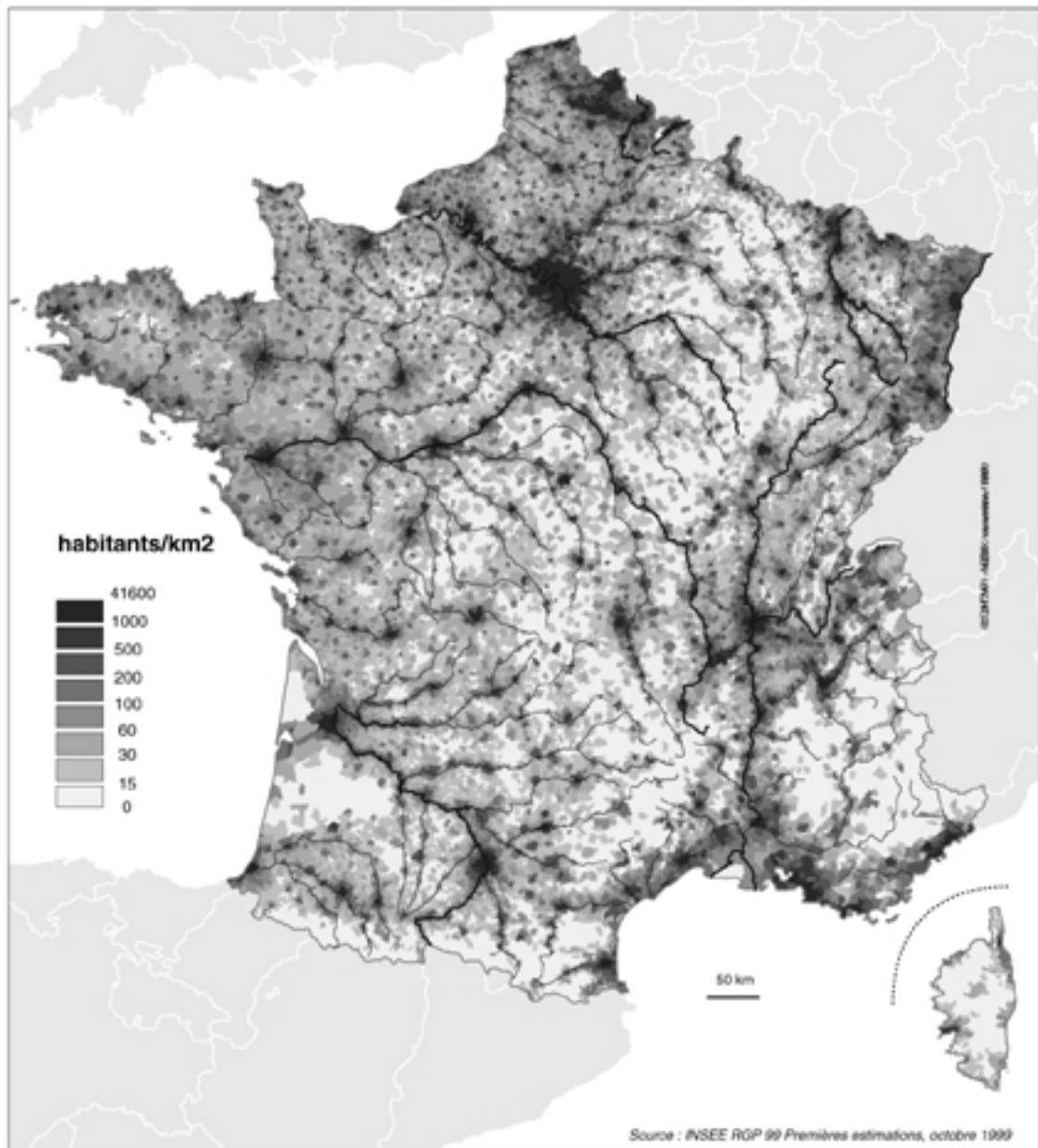
Liées aux bouleversements des cycles et des modes productifs, aux mutations sociales dans les temps de vie, ou encore aux aspirations familiales, récréatives et citoyennes, ces nouvelles réalités spatiales tiennent à des mobilités croissantes sur des territoires toujours plus divers et plus fortement interreliés.

Parallèlement aux logiques constantes de concentration spatiale, se sont également produits, de façon de plus en plus massive, des phénomènes d'étalement de l'habitat urbain, aux formes d'ailleurs très diverses, et des processus de diffusion (spatiaux, économiques, sociologiques, etc.) au sein des espaces à dominante rurale. Ont ainsi émergé autour des pôles de forte concentration, de nouvelles formes de centralités structurées en réseaux, où réside une très forte proportion de la population française. Population dont l'attachement viscéral au territoire local de résidence, s'accompagne d'un sentiment de « multiappartenance » aux autres espaces de vie, qu'il s'agisse de ceux que l'on traverse, où l'on travaille, que l'on visite, où l'on se détend.

Favorisées par les possibilités de déplacement, ces nouvelles formes d'urbanisation comme de ruralité que constituent aujourd'hui les territoires vécus renouvellent largement les défis posés à l'aménagement du territoire. Elles obligent à embrasser d'un même regard l'avenir de tous les territoires et à organiser leurs interrelations, sans opposer le rural et l'urbain, le littoral et la montagne, le centre et la périphérie, mais en promouvant les territoires intégrés et diversifiés.



### ***Densité de population en 1999 et réseau hydrographique***



*La carte de la densité de population en 1999 dessine très fidèlement le tracé des cours d'eau et des fleuves. Les vallées fluviales constituent des axes privilégiés pour y implanter les moyens de communication modernes tels que les autoroutes, les TGV et les aéroports.*

- Le nouveau principe d'équité spatiale :  
le développement endogène et différencié  
de tous les territoires

La métropolisation et la globalisation avivent les concurrences entre les entreprises et finalement entre les territoires, tout en ouvrant de nouvelles opportunités de développement. Ainsi les positions acquises et les dotations naturelles en ressources sont moins qu'hier une condition de création d'emplois ou d'activités nouvelles. D'une certaine façon, la donne a changé puisque les entreprises valorisent les capacités spécifiques des territoires au sein desquels se donnent à voir des processus originaux d'innovation.

Pour autant, certains territoires fragiles – qu'il s'agisse de territoires ruraux aux faibles densités de peuplement, de territoires urbains, fortement dépendants de centres de décision externes, ou encore d'espaces n'ayant pas achevé leur reconversion – sont à l'écart de la relance de la croissance et plus largement du nouveau système économique qui tend à se mettre en place.

A la mesure de chaque territoire, l'enjeu consiste désormais à favoriser une organisation de qualité, appuyée sur un appareil de formation et d'innovation adapté, dotée d'un tissu productif diversifié, riche d'un environnement naturel préservé et valorisé, et animée d'une vie culturelle et participative distinctive.

## ■ Les nouvelles échelles et modalités de la régulation territoriale

Les mutations économiques et sociales font naître de nouvelles aires de pouvoir, de nouveaux systèmes d'interrelations qui donnent naissance à quatre échelons de régulation et d'administration traduisant les nouvelles réalités territoriales :

- le niveau européen, national et transnational, espace d'intégration et d'accélération de la recombinaison des territoires,
- le niveau macrorégional (inter-régional), qui est appelé à recombinaison la maille régionale à partir de projets européens et mondiaux, espace de structuration et de performance,
- le niveau local, qui associe les communes dans des projets d'agglomérations et de pays, espace d'action et de gestion, maître d'œuvre des projets territoriaux et niveau d'intégration privilégié des politiques publiques,
- enfin l'échelon du quotidien (quartiers en ville, communes en campagne...), espace du cadre de vie et de la proximité.

Ces évolutions fondamentales requièrent de nouvelles orientations pour l'action publique d'aménagement du territoire :

- La mise en œuvre, démocratiquement et aux bons niveaux, des politiques intégrées qui permettront un développement durable des territoires, basé sur des initiatives principalement décentralisées.
- Un recentrage des fonctions de l'Etat, notamment à travers des services déconcentrés, sur la gestion des risques majeurs (sociétaux, environnementaux et économiques) potentiellement créateurs de situations non maîtrisables par le local ou résultant d'inégalités de situation inacceptables.

Ces orientations ne peuvent prévaloir qu'avec l'engagement d'une profonde réforme de notre infrastructure institutionnelle :

- au niveau territorial, par un rééquilibrage des pouvoirs au profit d'un nombre limité de collectivités de base, elles-mêmes dotées d'un mode de gouvernement beaucoup plus participatif et démocratique ;
- au niveau de l'Etat, à travers l'affirmation et la rénovation de ses fonctions de régulation et d'arbitrage.

En 2000, alors que les rapports entre la société et le territoire évoluent rapidement, s'affrontent deux conceptions de l'action publique en matière d'aménagement du territoire. La première attachée à la redistribution, aux zonages, à la notion d'équilibre, conserve une approche sectorielle en termes d'équipements physiques. La seconde s'appuie sur le développement durable, la création de richesses, la recombinaison des territoires et des organisations, considérés comme facteurs de compétitivité ; elle s'intéresse aux flux et privilégie une approche globale. Ce qui est en jeu, c'est le passage du traitement social du territoire au traitement structurel des territoires.

Comment tirer le meilleur parti de notre territoire – et de nos territoires – pour soulager la pression de l'effort qui, en France, pèse trop exclusivement sur le travail et le capital ? Quels cadres territoriaux et modes d'action publique doivent accompagner ce nouvel enjeu ? Tel est l'objet des chapitres qui suivent.

## 2. LA SOCIÉTÉ ET SES TERRITOIRES :

pour de nouvelles relations

---

*« L'effort multiséculaire qui fut longtemps nécessaire à notre pays pour maintenir son unité, malgré les divergences des provinces qui lui étaient successivement rattachées, ne s'impose plus désormais.*

*Au contraire, ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de sa puissance économique de demain »*

Charles de Gaulle

*« La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire.*

*Elle a besoin, aujourd'hui, d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire »*

François Mitterrand

La société française est longtemps restée centralisée, hiérarchisée et faiblement ouverte au monde. Cela a pu être longtemps une nécessité et une force : aujourd'hui cela peut constituer une faiblesse. Mais avec les mutations technologiques, politiques et sociales qui se succèdent, les hiérarchies s'effritent, les frontières s'ouvrent, les protections s'affaiblissent. La société française a tellement changé au cours des trente dernières années qu'elle est mal à l'aise dans le « corset » que lui impose un territoire dont l'organisation et la gestion sont restées liées à une société révolue. C'est bien pour cela que les réformes sont plus nécessaires que jamais, plus difficiles aussi.

Paradoxalement, dans une économie en voie de mondialisation et de dématérialisation, les territoires reviennent sur le devant de la scène. « *On n'a jamais autant parlé des territoires que depuis qu'on parle du monde* », pour reprendre une formule de Lionel Jospin lors du CIADT du 18 mai 2000. Mais si la mondialisation économique s'impose à nous, la territorialisation dépend essentiellement de nous. Lieux d'organisation pour la production de richesses et lieux d'appartenance citoyenne, les territoires sont au cœur du nécessaire et nouveau projet pour notre société.

En 1789, les révolutionnaires s'étaient posé la question : faut-il changer l'organisation du territoire, les modes de représentation et les découpages, dès lors que l'on change de système politique et économique ? La réponse fut positive : un nouveau « contenu » doit engendrer un nouveau « contenant ». Aujourd'hui, la conjonction des mutations – technologiques, politiques comme culturelles – conduit à reprendre cette dialectique, à mettre les territoires en mouvement, et à s'appuyer sur eux pour construire la France du futur.

Au seuil du XXI<sup>ème</sup> siècle, quand on se préoccupe de reformuler la question territoriale et d'établir un diagnostic de la situation française, les résultats du recensement contribuent à mettre en évidence les atouts de ces territoires. Ils laissent surtout entrevoir de profondes évolutions à l'œuvre pour les décennies à venir.

## 2.1. Une nouvelle formulation de la question territoriale

Les critères de développement économique, traditionnelle ligne de mire des politiques d'aménagement du territoire, ont changé. Certes, l'accessibilité demeure et joue un rôle toujours important, la qualification de la main-d'œuvre aussi. Mais c'est tout un ensemble de ressources qualifiées, de potentiels de recherche-développement et services notamment, mais aussi de culture, d'environnement de qualité, d'identité patrimoniale, qui pèse de façon décisive dans la constitution d'un territoire comme milieu « fertilisant », innovateur et attractif. Nous sommes engagés dans une « compétition des territoires » où la France dispose de considérables atouts.

Pour autant, d'autres forces rendent également nécessaires cette reformulation.

### ■ Des problématiques économiques... aux enjeux citoyens, environnementaux et technologiques

La société civile évolue vers plus d'autonomie et de responsabilité. L'ordre hiérarchisé qui a façonné les familles, les entreprises et les grands corps techniques de l'Etat, a soumis aussi le territoire, avec Paris au centre des pouvoirs et organisant la hiérarchie bien structurée des capitales régionales, des préfetures et des départements. D'autres types de relations entre le centre et la périphérie sont désormais à inventer. A la « logique verticale » et sectorielle d'inspiration jacobine se combinent et se substituent progressivement des « logiques horizontales » de solidarités et de communautés recomposées. Au niveau des citoyens, c'est l'exigence de vie collective, d'identité et de développement durable. Au niveau local, c'est l'affirmation d'acteurs du développement désireux d'élargir leurs actions quotidiennes à une dimension collective plus vaste, économique, politique, fabriquant de nouveaux sentiments d'appartenance, d'ancrage dans leur territoire.

Aujourd'hui, l'exigence d'un environnement de qualité et de produits sains constitue une réelle aspiration des Français. La dégradation des ressources en eaux de surface et souterraines et de la biodiversité, la pollution de l'air, l'extension des zones de bruit, le morcellement des espaces naturels et l'uniformisation des paysages tout comme les pollutions globales affectant la biosphère et les sols, sont autant de craintes et de risques clairement identifiés. La richesse des espaces et des ressources naturelles disponibles et la qualité du cadre de vie, valorisée sur l'ensemble du territoire, sont désormais autant une aspiration qu'une exigence. Leurs implications spatiales et organisationnelles sont désormais au cœur des nouvelles problématiques territoriales décentralisées.

La société de l'information dilate le rapport au temps et à l'espace. Les systèmes d'information, le réseau Internet et les téléservices modifient les comportements. Si la tendance dominante demeure à la polarisation dans les grandes agglomérations, pour la première fois, les conditions matérielles et l'attente des populations autorisent l'émergence d'autres voies. L'évolution des moyens de communication et de l'économie déplace les frontières et ouvre davantage la France au monde, modifiant les relations des Français au territoire national. Elle s'amplifiera dans les prochaines décennies en mettant en contact plus étroit le local et le mondial, et en avivant sans doute aussi les attentes contradictoires.

### ■ Les atouts de la France sont nombreux

Rares sont les pays de la planète qui sont autant visités : la première richesse de la France est la véritable passion que lui vouent ses 60 millions d'habitants et les 70 millions d'étrangers qui chaque année la parcourent.

Rares sont les territoires aussi bien situés : Montesquieu et Fernand Braudel l'avaient constaté et l'actualité économique le montre. Sa géographie physique et sa position de carrefour rendent la

France très attractive, sa présence est aussi remarquable dans le bassin des Caraïbes, dans l'Océan Indien et dans le Pacifique.

Rares sont les pays, à disposer d'une telle variété en matière de biodiversité et de paysages, aucun autre pays européen ne peut se prévaloir d'une telle richesse. Des efforts restent à faire, mais à condition de le préserver et de le valoriser, ce patrimoine naturel constitue un capital exceptionnel.

Rares sont les espaces qui bénéficient d'un Etat de droit aussi respecté. Max Weber démontre que le développement du capitalisme est lié à une certaine éthique : où donc produire ? L'Europe de l'Ouest apparaît comme une terre propice aux investissements productifs.

Rares sont les pays où il fait aussi bon vivre : à la différence d'un certain nomadisme nord-américain, les peuples sédentaires de l'Europe de l'ouest se sont dotés d'un art de vivre qui valorise leur mémoire et leur patrimoine.

Rares sont les nations dont l'influence dans le monde ne se limitent pas à leurs frontières. Émancipée des héritages coloniaux, une communauté de destin unit des territoires en divers points du monde : les DOM et les TOM. Ils constituent autant de plates-formes de développement pour la France et l'Europe, autant d'interfaces avec des ensembles, comme l'Amérique latine ou l'Océan indien, très demandeurs de liens renforcés avec la France. Ils sont perçus dans leur zone comme les portes de la France, des postes avancés du savoir-faire français et du savoir-être européen.

Dans tout le pays, le rayonnement des cultures s'affirme dans une époque où la production des biens et des services peut être standardisée et robotisée. L'art de faire et d'inventer devient un élément décisif de la production de richesses et du renouvellement de ces richesses par l'innovation. La progression des agricultures de terroir marque cette évolution de la valeur des biens et des services. Ce pays calé entre les Alpes et les Pyrénées, méditerranéen tout en s'enfonçant fortement dans l'Atlantique, relié à ses voisins continentaux à l'est et au nord, et ceux d'Outre-Manche au nord-ouest, offre une situation exceptionnelle, surtout sur une si petite échelle territoriale.

La réunion de ces puissants carrefours en un seul Etat fut une œuvre longue de violences et de contraintes, mais aussi de puissances et d'inventions. Pour ce faire, l'unification monarchique, puis le moule républicain adoptèrent un centralisme puissant. D'avoir tant combattu pour faire d'un carrefour une unité, la France s'est parfois prise pour « l'Etat modèle ». La force de l'unité française peut maintenant œuvrer avec les diversités qui la composent. La diversité des cultures régionales, le dynamisme des structures associatives, participatives, citoyennes, enrichissent une diversité territoriale toujours vigoureuse derrière le principe unitaire.

Depuis vingt ans, nombre de cités regagnent en vitalité mais aussi en hospitalité. La France s'embellit. Elles privilégient en général l'authenticité au cœur de la modernité : art de vivre, loisirs, espaces verts, silence. Cette France redécouvre les anciennes diversités, met ses sites en valeur, lie avec bonheur ses vieux quartiers restaurés avec des zones « high-tech », TGV, aéroports et places piétonnes. Depuis vingt ans, le patrimoine familial et public a été réhabilité, les centres-villes se repeuplent et reflourissent : les entrées de villes, véritables bazars de la laideur des années soixante et soixante-dix, commencent à se transformer, les berges des cours d'eau redeviennent des lieux de convivialité. Ce maillage puissant de villes moyennes ou petites, restaurées et hospitalières, est un réel atout attractif pour les hommes comme pour les entreprises.

La vitalité de nombreuses petites villes ne doit pas être sous-estimée, même dans des régions provisoirement délaissées, soit dans les grandes plaines de monoculture du Bassin parisien et dans les paysages bocagers de la France de l'ouest, soit dans les massifs comme les Ardennes, le Massif central, la Haute-Provence ou les Vosges. Ce n'est que dans les années quatre-vingt, par exemple, que le Sud de l'Hexagone a retrouvé sa part de la population nationale des années 1860.

Enfin, la France est attractive pour les entreprises internationalement mobiles qui recherchent des lieux pour innover, produire et exporter dans le monde entier, car ici dominent l'Etat de droit, la liberté, la paix sociale et l'éthique. A l'échelle du monde, outre le fait d'être une puissance économique et un marché, la France est un territoire de paix, de savoir, de compétence et de



qualité de vie. A l'échelle de l'Europe, c'est une offre d'espace de qualité et d'environnement d'un accès facile.

C'est cette France-là dont il faut anticiper l'avenir : une France abondante en espaces naturels et ruraux, une France avec une vitalité urbaine enracinée dans ses diversités, mais une France encore trop jacobine, fragile dans ses équilibres naturels ou sociaux, à laquelle il faut donner confiance.

### ■ D'une structure pyramidale du territoire à une dynamique organisationnelle des territoires

L'enjeu majeur consiste à passer d'une conception monolithique du « territoire emboîté » à une conception multi-territoriale de « territoires interdépendants ». Une telle exigence suppose tout à la fois une dynamique organisationnelle locale à laquelle chacun se sente appartenir ainsi qu'une « productivité institutionnelle » et des modes de régulation susceptibles de les articuler, au niveau européen comme au niveau national.

Les rapports entre l'Etat et les élus doivent être repensés afin que cessent les situations de dépendance ici, d'assistance là. Le passage de la décentralisation octroyée à l'auto-aménagement souhaité est urgent, car les attentes sont vives, même si la mise en œuvre s'inscrit dans la durée. Mais attention, la décentralisation ne doit pas se faire au seul détriment de l'Etat. « Oui à la décentralisation et non aux nouvelles féodalités », pourrait-on dire. L'Etat doit impérativement fixer les règles, imposer des péréquations, mettre en place des contre-pouvoirs et limiter le cumul des mandats pour laisser les élus agir sur leur territoire. C'est aussi cela la démocratie.

La productivité des institutions doit viser l'amélioration des modes de régulation entre le niveau européen, l'Etat et les collectivités locales à la fois efficaces sur le plan économique et producteurs de démocratie. Mais l'efficacité n'a de sens qu'avec son « double », l'équité ; l'une et l'autre restant encore trop mal partagées.

On pourrait dire en une formule raccourcie, que si « la course aux armements est dépassée, la course à l'aménagement ne fait que commencer ». Après trois cents ans de colbertisme et deux cents ans de jacobinisme, l'équation française doit être reformulée, la France n'ayant pas toujours su tirer le meilleur parti de son territoire, n'ayant pas souvent su prendre en considération ce qui n'est pas directement l'hexagone. Il est par exemple urgent de définir des stratégies pour les composantes ultra-marines du territoire national.

Désormais, le degré de recomposition et d'organisation territoriale, héritage ou gage à venir de réflexes de coopération, de valorisation du capital « social » local, de développement de savoir-faire spécifiques représentent un élément clef de la carte d'identité d'un territoire, au même titre que son poids de population, sa vocation économique, son équipement en infrastructures ou ses ressources naturelles.

Tel est le passage de l'aménagement physique du territoire (routes, équipements, localisation d'activités) à l'aménagement immatériel et organisationnel du territoire.

## 2.2. Un diagnostic de la France et de ses régions en 2000

De la même façon que la société évolue, les territoires français sont en mutation. Un état des lieux révèle une armature urbaine renforcée, comme l'attestent les résultats du recensement de 1999. La cohésion nationale demeure néanmoins fragilisée par des disparités territoriales aux nouveaux contours. L'émergence confirmée des espaces de projet montre la voie de recompositions solidaires.

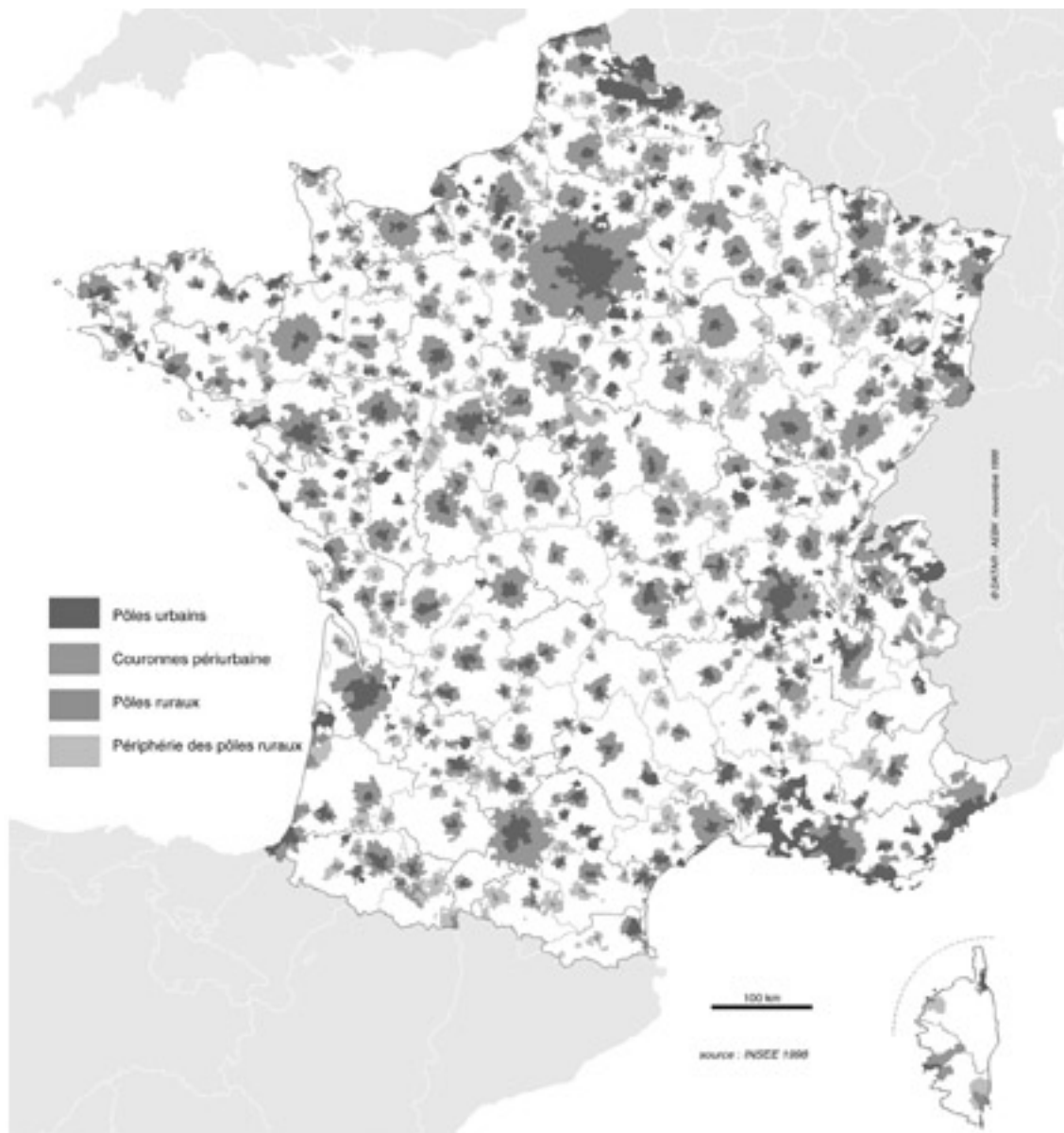


## ■ Les traits spécifiques de l'armature urbaine française

Consacrer un développement aux villes en ouverture du diagnostic territorial se justifie par le fait que petites ou grandes, industrielles ou balnéaires, dynamiques ou en crise, les villes constituent la trame structurante de l'organisation spatiale et le point d'articulation de la dialectique mondial-local.

Mondialisation et métropolisation sont très liées. Les métropoles ou grandes villes régionales sont les lieux privilégiés et les moteurs les plus actifs du développement, les principaux points de branchement des territoires sur les flux d'échanges mondiaux. Ce sont autant de « points d'entrée » pour les investissements étrangers, mais également les échanges scientifiques, les coopérations culturelles ou, plus globalement les flux de personnes. A l'autre bout de l'échelle, le semis dense de villes petites et moyennes détermine l'organisation des solidarités locales, le déploiement des services, le cadre de la démocratie participative, et influe également sur la nature du tissu productif.

### *Aires urbaines et pôles ruraux*



### • Le réseau urbain national

La configuration de ce réseau étant très stable sur la longue durée, rien d'étonnant à ce que les traits distinctifs de la trame urbaine française demeurent : nombre important des villes de taille modeste, – en France le seuil de 200 000 habitants « définit » les grandes villes – absence de villes millionnaires hors Paris, et degré très élevé de prédominance, puisqu'entre la population de Paris et celle de Lyon le rapport reste de 7 à 1. C'est pourquoi les comparaisons établies entre Paris et les autres villes du réseau font toujours ressortir la place exceptionnelle de Paris et une division fonctionnelle très accentuée au profit du commandement exercé par Paris.

Cette division hiérarchique, fortement valorisée par l'organisation post-fordiste ne doit pourtant pas nous masquer les évolutions intervenues dans les modes d'organisation et de fonctionnement du réseau urbain français.

D'une part, les spécialisations urbaines ont changé de contenu. Elles portent de moins en moins sur des secteurs d'activité (par exemple, le charbon dans le Nord-Pas-de-Calais, l'acier en Lorraine ou l'automobile à Sochaux) et concernent désormais le niveau de qualification, l'aptitude à l'innovation, la qualité des équipements, des ressources disponibles dans la ville. La spécialisation n'est plus fondée sur des données naturelles, mais sur des facteurs produits par l'activité des hommes. Si la spécialisation traditionnelle, selon une logique de branche, se maintient dans les villes petites ou moyennes, leur situation économique est très hétérogène, fortement dépendante de l'environnement régional et de leur position vis-à-vis des métropoles.

D'autre part, la hiérarchie des fonctions urbaines, encore nettement marquée dans les années soixante, s'est modifiée de deux manières. D'un côté elle s'est maintenue et parfois même renforcée pour les fonctions de niveaux supérieurs en liaison avec l'apparition de nouveaux services, de nouvelles organisations de l'offre : les services rares de santé ou certains services d'expertise illustrent ce mouvement. Mais simultanément, d'un autre côté, la hiérarchie urbaine se trouve simplifiée du fait de la diffusion de nombreux équipements et services dans des villes moyennes et petites, et des transformations profondes des conditions d'accessibilité qui permettent de court-circuiter les échelons inférieurs ou intermédiaires. Il en résulte un meilleur encadrement du territoire pour des fonctions toujours plus nombreuses.

Cependant les nouveaux mécanismes de hiérarchisation et spécialisation ont incontestablement renforcé le statut et le rôle des métropoles. C'est pourquoi, aujourd'hui, le réseau urbain français se caractérise par une division spatiale des compétences à deux niveaux : entre les métropoles et le reste du réseau d'une part, entre Paris et les autres métropoles d'autre part.

Ce constat fournit une base positive au projet de développement du polycentrisme en France. Sous certaines hypothèses, exposées dans l'ensemble de ce texte.

### • Les systèmes urbains régionaux ou interrégionaux

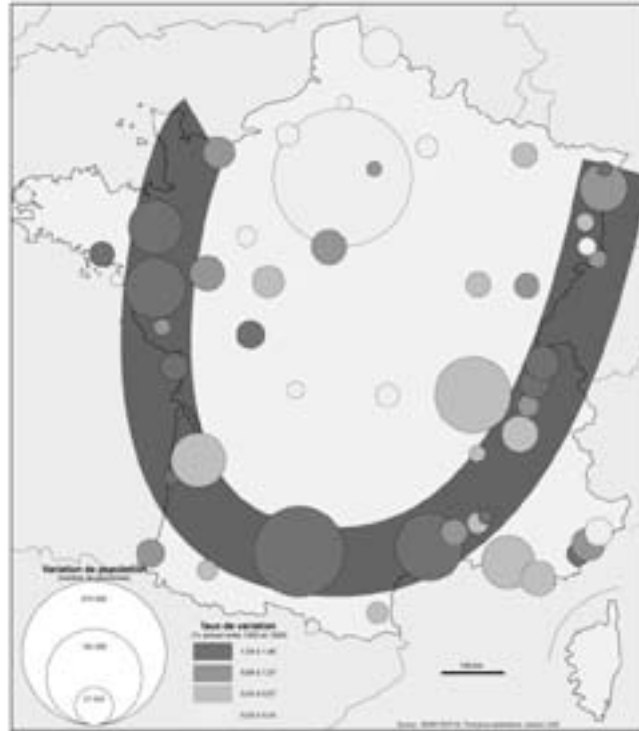
La diversité des structures du peuplement et la différenciation régionale ou interrégionale des activités se traduisent par des systèmes urbains régionaux ou interrégionaux de plus en plus différenciés, sous forme de grappes de villes associant des métropoles, des villes moyennes ou petites dans des réseaux plus ou moins fortement intégrés au niveau local. Ces différences portent sur le nombre, la taille, les fonctions des villes, sur les niveaux de centralité représentés, sur les formes et le degré d'intégration du système, sur le degré d'autonomie de la métropole régionale vis-à-vis de Paris, et sur son ouverture internationale.

Dans le cadre de chacun d'eux les relations entre villes s'effectuent de manière privilégiée au sein de chaque système plutôt que vers l'extérieur (migrations pendulaires, migrations résidentielles, mouvements de chalandise, liaisons économiques) la satisfaction des besoins en services et équipements collectifs y est assurée, une dynamique économique commune s'y développe.

On remarque dans les régions les plus urbanisées (Alsace, Haute-Normandie, Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon, Pays-de-la-Loire, voire Rhône-Alpes et Lorraine, notamment) comme au sein des régions où le poids des populations des espaces à dominante rurale demeure significatif, des profils très contrastés en fonction de la densité, la taille, le degré de hiérarchisation ainsi que les formes d'interrelations entre unités urbaines. Parmi les régions dotées d'un réseau urbain dense et d'une gamme assez complète de villes petites, moyennes et grandes on peut distinguer celles qui se caractérisent par une forte

### Le dynamisme urbain

**Les 50 premières aires urbaines ayant le plus contribué à la croissance démographique entre 1990 et 1999**



La distribution de la croissance de la population dans les 50 plus grandes aires urbaines amplifie une tendance déjà observée entre 1982 et 1990 : c'est l'arc des métropoles éloignées de Paris qui absorbe l'essentiel de la croissance démographique (Toulouse, Montpellier, Nantes, Rennes, Strasbourg). Certes la région urbaine de Paris correspond à l'effectif le plus fort mais le taux de croissance est assez faible. A ce rythme, sur 20 ans, une France équilibrée et polycentrique peut se construire.

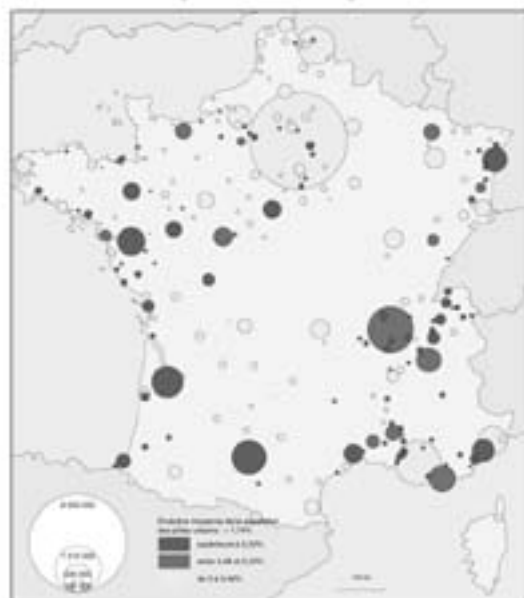
### Évolution comparée des populations urbaines

**1982-1990**

premières évidences de redistribution

**1990-1999**

le phénomène s'amplifie



hiérarchisation (Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes) et celles où domine un système très concurrentiel (grand Ouest, et grand Est). Ces ensembles contrastent avec le grand Sud-Ouest appuyé sur un semis lâche de petites villes, de villes moyennes et d'espaces métropolitains surdominants. Ce système est par ailleurs très différent des espaces urbains quasiment continus du pourtour méditerranéen, inégalement hiérarchisés, et de nombreux ensembles du Bassin parisien plus ou moins articulés et sous l'écrasante influence de la capitale nationale.

Promouvoir des coopérations judicieuses entre les villes qui composent ces systèmes urbains permettrait de renforcer leur intégration et de gagner en efficacité à l'échelle de l'ensemble du territoire.

Du point de vue de l'encadrement territorial et de l'offre de services collectifs de proximité, les villes moyennes représentent un enjeu spécifique, leur densité constituant une particularité française. Leur avenir est fortement dépendant de perspectives d'intégration dans les systèmes urbains régionaux ou interrégionaux.

### • Un nouveau modèle de ville

Examiné à une autre échelle, plus fine, le peuplement urbain de la France a connu, au cours des trente dernières années, de profondes transformations signes de réaménagements profonds advenus dans l'économie et la société.

Durant cette période, la croissance de la population urbaine s'est accompagnée de transformations qualitatives qui ont profondément bouleversé les conditions d'occupation et de gestion du territoire. La densification des centres et l'extension des banlieues dans les années soixante, puis la diffusion de la péri-urbanisation à partir des années soixante-dix, ont introduit des formes nouvelles et un changement d'échelle radical. En interaction avec ces nouveaux cadres de la vie économique et sociale, caractérisés par l'étalement du bâti, les discontinuités entre types de fonctions, se développent de nouvelles pratiques spatiales fondées sur une mobilité croissante et sur la fréquentation de pôles variés en fonction des types de consommation ou d'activités. Accompli plus tardivement que pour la résidence, le desserrement des activités a surtout bénéficié aux banlieues : d'où une complexité grandissante des flux domicile-travail et du dossier « transports urbains ».

Ces transformations s'observent avec d'autant plus d'ampleur que la ville est grande, mais surtout, que sa croissance a été forte à partir de la première moitié des années soixante-dix, ou encore, que la fonction touristique y a stimulé la construction.

La physionomie des territoires se trouve d'autant plus modifiée que le semis préalable des villes était dense, ou réparti de manière linéaire ; c'est ainsi que des continuités urbaines se sont affirmées dans certaines vallées (Seine, Loire, Rhône, vallées des Alpes du nord), sur les littoraux, et en rangées successives en arrière du littoral méditerranéen.

La mutation urbaine survenue au cours des trente dernières années relève de responsabilités multiples. Sa prise en compte par l'aménagement du territoire nécessite des procédures concertées entre l'Etat et les collectivités territoriales pour conduire à une bonne intégration de ces villes d'un type nouveau pour la France.

### ■ Le recensement de 1999 dessine une France plus « équilibrée »

Les premiers résultats du recensement de la population montrent l'émergence d'une France un peu moins centrée sur l'Ile-de-France, au développement territorial plus équilibré. Des pôles alternatifs de croissance se sont renforcés, esquissant un mouvement vers un modèle plus polycentrique et diversifié.

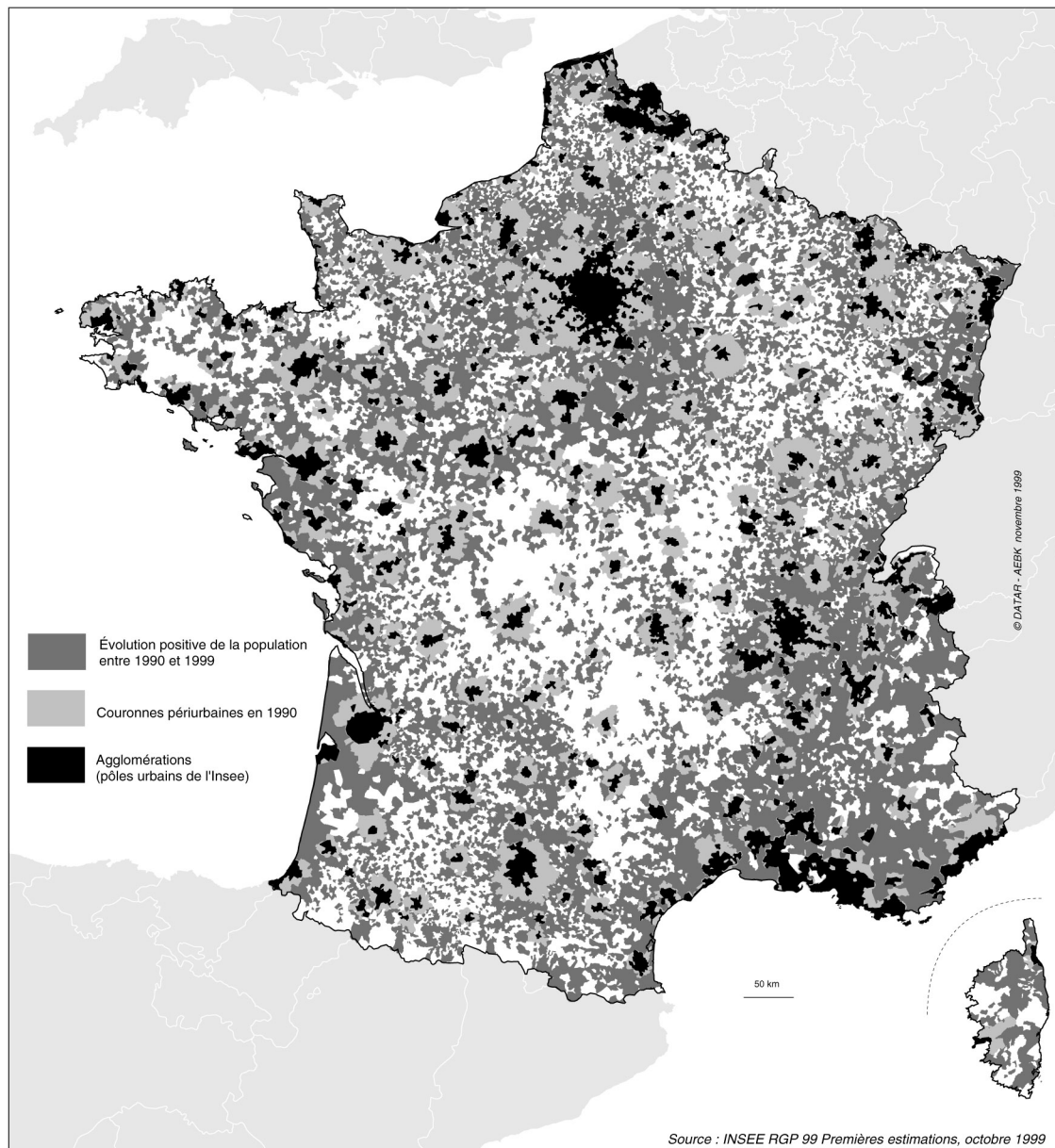
Certaines évolutions de ce recensement ont des implications directes sur l'aménagement du territoire.

La géographie des bassins et des littoraux domine toutes les autres formes de peuplement. Selon un vaste mouvement séculaire, les populations ont quitté les montagnes et les coteaux pour s'ins-



## Poursuite probable de l'étalement urbain entre 1990 et 1999

La dynamique démographique laisse augurer l'élargissement des  
périmètres des aires urbaines



Les périmètres des aires urbaines ont été définis à partir des migrations domicile-travail observées en 1990 (il seront redéfinis à l'aide des résultats de 1999). La carte, qui positionne les aires urbaines par rapport aux espaces en croissance démographique, témoigne de l'influence urbaine sur ce dynamisme et laisse augurer de nouvelles extensions des auréoles périurbaines dans la majeure partie des cas.

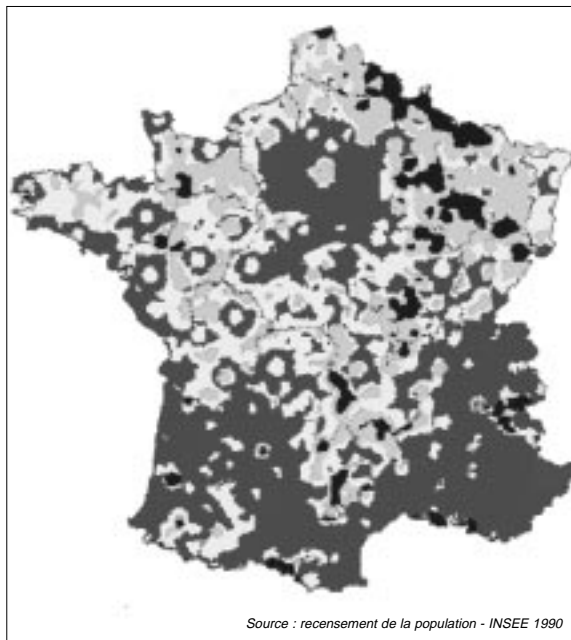
Aussi ce qui différencie les régions, c'est l'inégale diffusion du dynamisme dans l'espace rural et sa plus ou moins grande compacité. S'opposent ainsi le cœur du Bassin parisien et le quart Sud-Est où la diffusion couvre tout l'espace rural et l'Ouest et le Sud-Ouest où la croissance rurale est lacunaire.

taller au bord des fleuves, des cours d'eau et des littoraux, localisations qui facilitent les communications et les échanges. Ce phénomène qui s'amplifie notamment pour ce qui est de l'attraction des côtes, aura des conséquences essentielles sur l'aménagement du territoire, tout en accroissant les risques écologiques.

Le paradoxe de l'Ile-de-France, jeune, mais de moins en moins attractive ; d'une part, un excédent naturel de 780 000 personnes, entre 1990 et 1999, lié aux migrations positives des années soixante-dix où l'Ile-de-France jouait un rôle de « véritable pompe » aspirant des jeunes et refoulant des retraités ; d'autre part, un solde migratoire négatif de 500 000 personnes. Ce solde était presque étale entre 1982-1990. Cette perte contraste fortement avec le maintien ou le renforcement de l'attractivité du pourtour sud du Bassin parisien dont la continuité avec l'Ile-de-France jusqu'à Tours paraît s'affirmer.

## Solde migratoire

Une des grandes découvertes du recensement de 1999 est l'exode hors de l'Ile-de-France

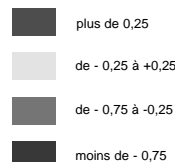


### Solde migratoire de 1982 à 1990

D'après lissage Gaussien - Philippe Chataignon - INSEE Limoges

Entre 1982 et 1990, Paris est déficitaire (en bleu) mais occupe toujours le centre d'un vaste espace très attractif de forme circulaire (en rouge) se prolongeant vers l'ouest dans le Val-de-Loire.

Taux d'évolution annuelle moyen en %

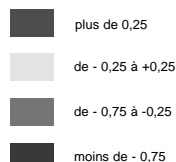


### Solde migratoire de 1990 à 1999

D'après lissage Gaussien - Philippe Chataignon - INSEE Limoges

De 1990 à 1999, le déficit migratoire s'accroît et s'observe désormais au cœur de l'Ile-de-France, tandis que la zone attractive perd en extension et en compacité. Les valeurs positives les plus fortes sont généralement les plus éloignées de Paris, sauf en Seine-et-Marne. Pour l'ensemble de l'Ile-de-France, le solde migratoire est de moins 500 000 personnes.

Taux d'évolution annuelle moyen en %





Une redistribution au profit de pôles régionaux : les dynamiques d'Aix-en-Provence, de Montpellier, de Nantes, de Rennes, de Strasbourg et de Toulouse révèlent des localisations massives de population, en fonction des arts de vivre locaux. Le développement de ces pôles régionaux à forte identité culturelle, bien connectés sur les flux réels mondiaux, est un fait marquant. Ainsi la demande de qualité de vie peut entraîner ici du développement et là, de la régression. L'hospitalité urbaine doit être envisagée à l'avenir comme un vecteur de développement. Dans tous ces pôles régionaux attractifs se trouvent des ensembles universitaires à fortes capacités technologiques. L'économie innovante suit la migration des cerveaux, comme hier la prospection minière ou les politiques publiques. Jadis, les cerveaux suivaient les entreprises, désormais les entreprises suivent les cerveaux.

### ***Le dynamisme démographique de la population française***



*Très nettement se dégage le dynamisme démographique de la nébuleuse parisienne, des littoraux, de l'Alsace, des Alpes et des grandes métropoles. Mais aussi le poids territorial des espaces en régression et la résistance de certains de leurs pôles dans le Massif central et ses marges. Partout ailleurs on assiste à une sorte de mixité du bleu-rouge tendant parfois vers une dominante bleu (Champagne-Ardenne, Hautes-Pyrénées), parfois vers une dominante rouge (Périgord, Normandie). Cela signifie que, au sein d'un même territoire, les tendances démographiques sont partagées et nécessitent une analyse locale plus fine.*

Dans cette montée en puissance des pôles régionaux, de nouveaux critères de milieux innovants s'affirment. Aucun d'entre eux ne suffit à soi seul : emploi et tissu déjà existants, combinés à la qualité de vie, les ressources en formation et culture, la connexion des territoires au monde. Équilibre difficile. Ces pôles régionaux, chacun selon son mode, ont acquis ces qualités de milieux innovants et attractifs.

La fin de l'exode rural massif. La dégradation de la démographie de l'espace rural s'est ralentie, avec 23 % de la population en 1999, contre 23,6 % en 1990. Canton par canton, l'exode rural profond tend à diminuer. Le nombre de cantons en déclin démographique se stabilise autour de 560 (sur 3 686). Mais la situation des zones rurales reste très hétérogène : certaines communes enregistrent des croissances supérieures à la moyenne nationale.

La redistribution des populations n'est plus dominée par les migrations ville/campagne ou rural/urbain. La croissance de Toulouse ne se fait plus au détriment de l'espace rural environnant ; plusieurs départements limitrophes sont en croissance démographique. Désormais, le Sud-Ouest attire.

Cette évolution s'accompagne de l'épuisement des réserves rurales profondes qui alimentait la croissance démographique des villes moyennes. Comme dans le reste de l'Europe, les villes moyennes connaissent un déclin relatif, sauf si elles sont insérées dans l'aire d'urbanisation d'une grande métropole et si elles s'intègrent dans les systèmes urbains régionaux ou inter-régionaux en voie de constitution. Cette évolution souligne l'utilité d'une conception de « réseau de villes » et de relations entre les métropoles régionales et les villes moyennes de leur périphérie au sens large. Elle justifie des mesures spécifiques pour les zones de faible densité. L'espace rural révèle ainsi quatre grandes catégories : les campagnes périurbaines soumises à de fortes pressions de consommation foncière et d'expansion résidentielle et économique ; les espaces agricoles productifs dans lesquels les équilibres d'emploi et d'environnement doivent être maintenus ou reconstitués ; les espaces ruraux polarisés autour d'activités multifonctionnelles de nature agricole, maritime, forestière, touristique ou de productions locales organisées ; et des campagnes désertées où les équilibres démographiques et économiques ont été mis à mal, et pour lesquels un accompagnement volontaire est nécessaire.

Le phénomène de l'étalement urbain se poursuit, accompagné, au-delà de certains seuils, par le déclin des centres-villes : le taux de croissance des communes rurales (0,51 %) est nettement supérieur à celui des communes urbaines (0,29 %), en raison de la forte croissance aux périphéries des villes et agglomérations. Au-delà de la poursuite de l'urbanisation, la configuration des aires urbaines (dont la définition repose sur le critère des migrations domicile-travail) connaît en une dizaine d'années, une double évolution :

- l'aire urbaine se développe au-delà des limites de 1990. C'est l'étalement continu ;
- certaines communes de grande taille perdent de leur population. C'est le déclin des centres-villes de Paris ou de Lyon dans son aire urbaine mais non d'autres comme Nantes, Poitiers, Toulouse, Strasbourg.

## ■ Inégalités interrégionales, inégalités infrarégionales : des disparités significatives

La diversité des territoires est une réalité de plus en plus sensible. Elle se manifeste par des écarts de développement économique, de niveau de vie, mais aussi de qualité d'environnement, d'engagement de la société civile dans les processus de décision, de participation aux échanges que permettent les nouvelles technologies...

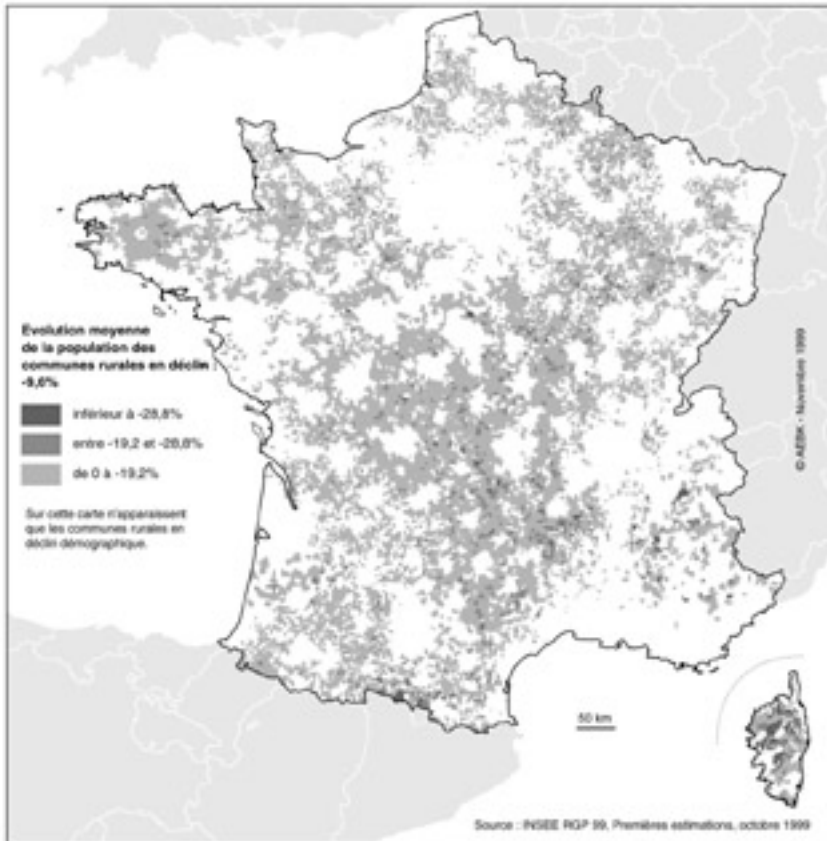
Mais aujourd'hui, les données concernant ces éléments que l'on commence à reconnaître comme des facteurs décisifs de la compétitivité des territoires et de leur richesse ne sont pas encore disponibles. Pour comparer les territoires et rendre compte de leur diversité, il faut encore recourir aux données socio-économiques.

De façon générale, on peut établir un double constat :

- les disparités de richesses par habitant se réduisent pour laisser un écart global de 1 à 2 entre

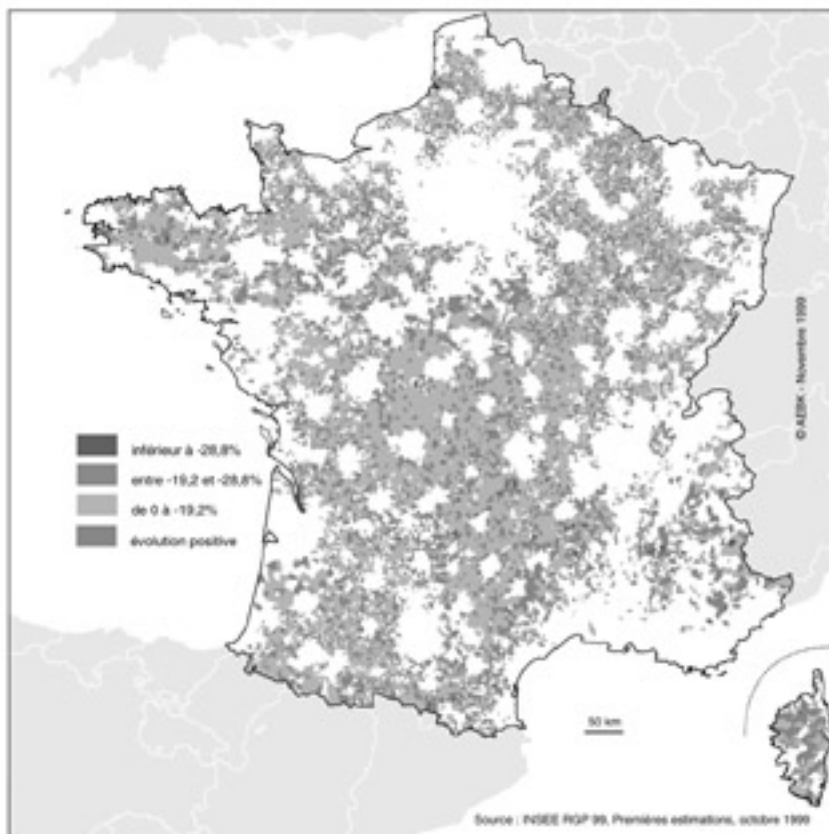
### ***Légère contraction de l'espace rural en déclin***

Sur les 20 dernières années, l'espace rural profond en voie de dépopulation diminue d'ampleur



### **Les communes rurales en déclin démographique entre 1982 et 1990**

Entre 1982 et 1990, 10 227 communes rurales ont perdu un total de 398 725 habitants.



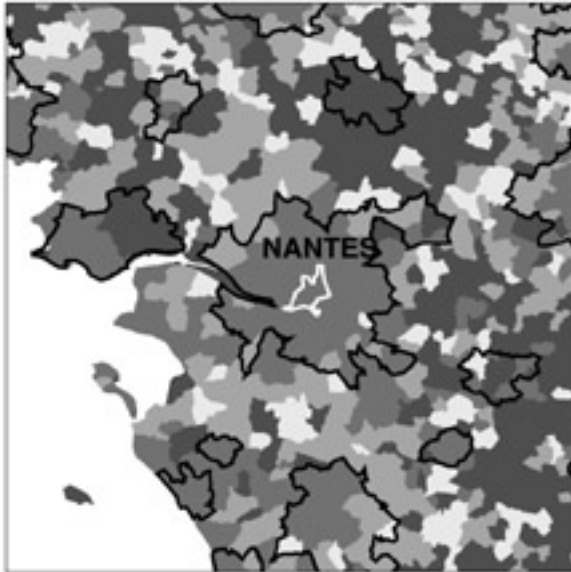
### **Le ralentissement du déclin rural de 1990 à 1999**

Entre 1990 et 1999, les communes en déclin ne sont plus que 8 966, pour une perte totale de 279 084 habitants. Simultanément, 12 425 communes rurales ont vu croître leur population, dont 5 417 qui étaient en déclin de 1982 à 1990 (figurées en rouge). Pour une large part, elles sont localisées à la périphérie des aires urbaines.

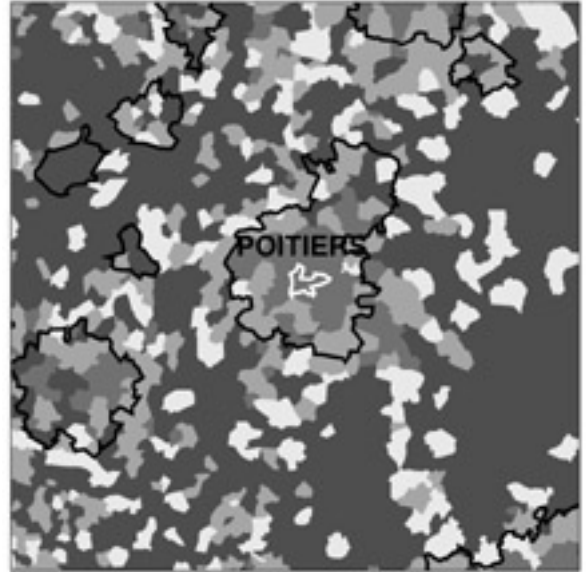
### *Villes-centres dynamiques*

Dans les aires urbaines de moins de 1 million d'habitants,  
les Villes-centres ou - cœurs d'agglomérations - demeurent en croissance démographique

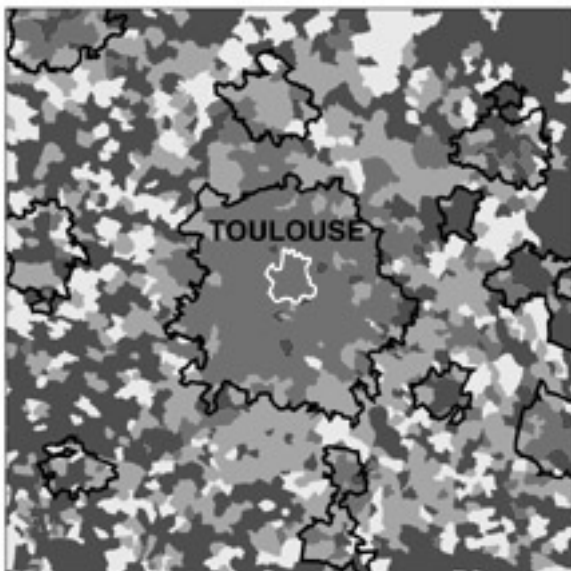
**Nantes**



**Poitiers**



**Toulouse**



**Strasbourg**

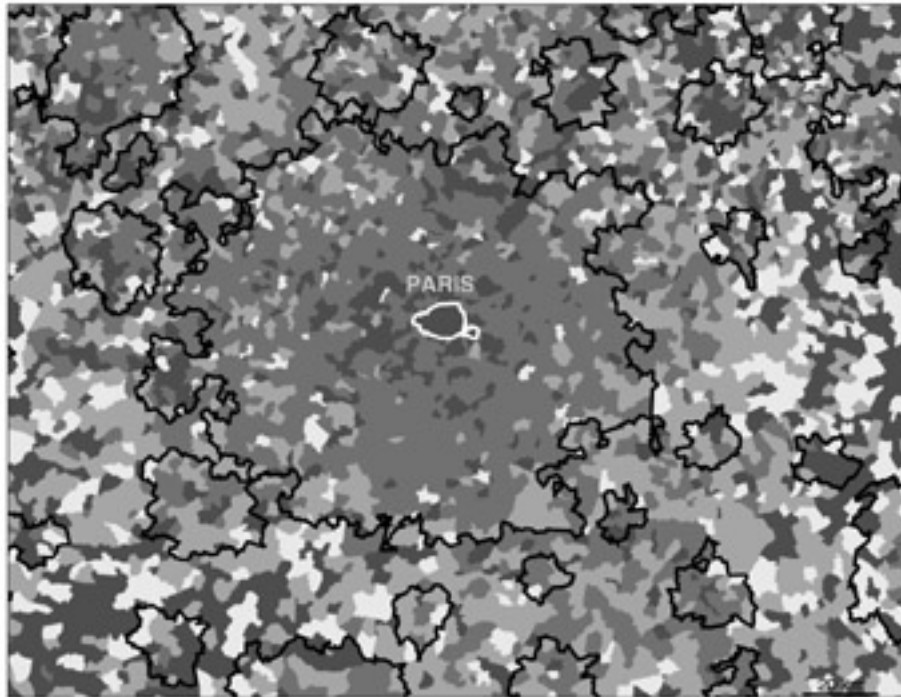




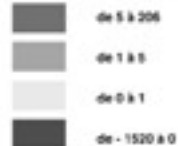
### *Villes-centres en déclin démographique*

Au-delà d'un seuil de 1 million d'habitants, les villes-centres des aires urbaines ou cœurs d'agglomérations ont tendance à se dépeupler

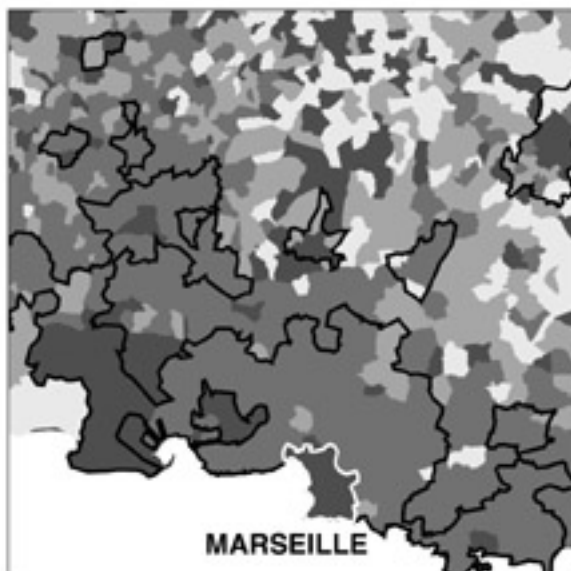
**Paris**



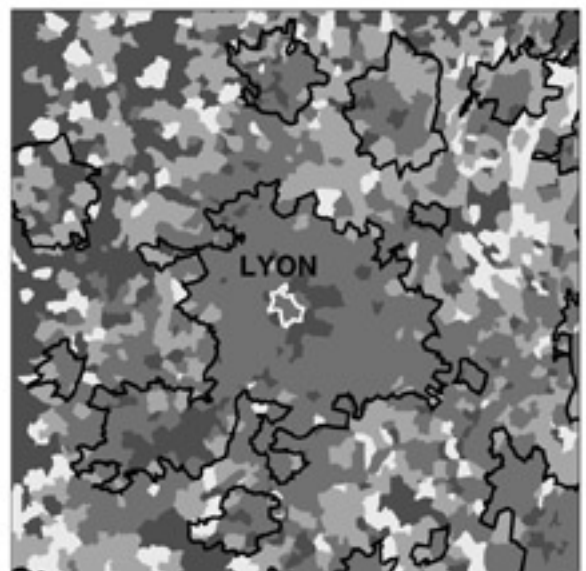
Evolution de la densité de population  
Moyenne nationale : + 4,35 habitants par Km<sup>2</sup>



**Marseille**



**Lyon**





les diverses régions et l'Ile-de-France ; quant à l'écart de revenus des ménages, il est encore plus réduit.

– les disparités de cohésion sociale s'aggravent entre régions, mettant en évidence un écart de 1 à 6.

• **Les disparités interrégionales de revenus et de richesse par habitant : un écart réduit de 1 à 2.**

S'agissant des revenus des ménages, l'écart interrégional est réduit, notamment du fait des politiques de redistribution. Après trente ans d'aménagement du territoire, les disparités en termes de revenus des ménages entre les régions ont diminué. Mais à l'intérieur des régions, les disparités paraissent plus vives, faisant apparaître un risque de fragmentation territoriale.

Entre 1982 et 1996, les écarts de revenus entre Paris et les autres régions s'est réduit. Si un francilien disposait en 1982 d'un revenu supérieur d'un tiers à celui d'un provincial, en 1996, son revenu n'est supérieur que de 23% à celui de son homologue de province. Entre les régions hors Ile-de-France, le mouvement a été le même : l'écart de revenus entre la région la plus riche et la région la plus pauvre était de 22% en 1982, il n'est plus que de 16% en 1996. Ce rapprochement des revenus moyens sur la période a suivi la conjoncture économique : plus serré en période de récession, plus lâche en période de redémarrage économique (1988-1989).

Le resserrement des revenus des ménages, qui peut faire croire à une homogénéisation des niveaux de vie dans les différentes régions est essentiellement dû à la progression des transferts sociaux, et notamment à la retraite (à la fois en revenu moyen par personne et en poids démographique des retraités, très important dans certaines régions). Dans la formation du revenu disponible brut des ménages (RDB), la part des transferts sociaux est très variable d'une région à l'autre<sup>4</sup>.

En poussant l'analyse un peu plus loin, on pourrait même chercher à évaluer le rôle des revenus publics dans le revenu régional. Les situations sont alors très diverses, et plus contrastées encore à l'échelle infra-régionale. Ainsi la part de l'argent public (salaires publics, production de services, transferts monétaires, prestations sociales) dans les revenus des ménages n'est que de 46% en Champagne-Ardenne, 47% en Alsace, 51% en Ile-de-France pour une moyenne nationale de 51%. A l'inverse, la Corse, le Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte d'Azur, la Lorraine ou le Languedoc-Roussillon sont des régions très dépendantes des fonds publics. Au niveau des villes, l'éventail est très largement ouvert entre Toulon dont la dépendance aux fonds publics est de 71%, et Toulouse ou Montbéliard (31%).

L'effet de lissage de la redistribution est donc très important, que ce soit par le biais des retraites, des allocations chômage, ou des prestations familiales. Ces éléments indiquent assez le rôle de l'Etat dans le relatif resserrement des revenus entre les régions.

S'agissant des inégalités des capacités productives des régions, l'importance des transferts sociaux laisse percevoir, en creux, l'inégalité des capacités productives des territoires. Ainsi en 1996, les quatre premières régions (Ile-de-France, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Nord-Pas-de-Calais) ont réalisé plus de la moitié du produit intérieur brut (PIB) national. Mais ces quatre régions représentent plus de 40% de la population française.

Pour éviter l'effet de taille des régions, on peut les comparer du point de vue de leur PIB par habitant. L'Ile-de-France se détache alors nettement, avec un PIB par habitant supérieur de 53% à la moyenne nationale, à l'inverse du Languedoc-Roussillon, du Limousin ou de l'Auvergne, très inférieur (d'environ 20%) à la moyenne nationale.

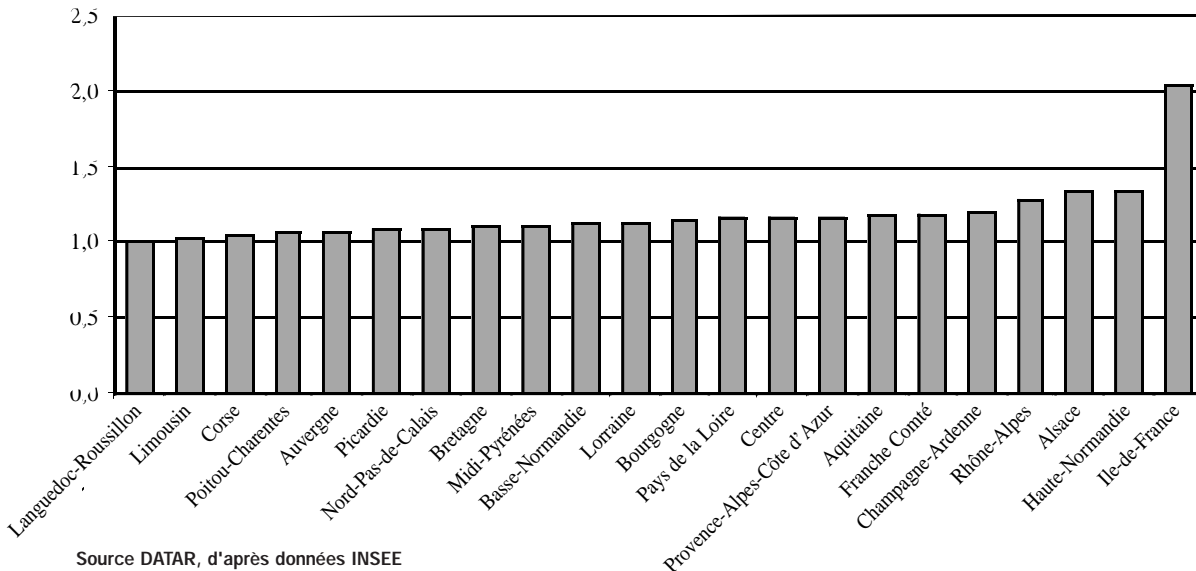
Le tableau ci-après indique l'écart de richesse par habitant (PIB/habitant) entre les régions, mettant en évidence un écart de 1 à 2 entre les différentes régions et l'Ile-de-France.

Mais ces données agrègent des effets de taux d'activité de la population régionale, dépendant notamment de la structure par âge de la population, et du taux de chômage. En comparant les PIB par emploi, on obtient un indicateur approximatif de la productivité de l'appareil productif régional. L'Ile-de-France apparaît alors un peu moins prédominante, avec un PIB par emploi

<sup>4</sup> En 1996, pour une moyenne nationale de 36 %, les prestations sociales représentaient 44,2 % du revenu des ménages en Limousin, où un tiers de la population a plus de 65 ans, alors qu'elles ne représentent que 30 % en Ile-de-France, région où la pyramide des âges est relativement déséquilibrée en faveur des populations d'âge actif.

supérieur de seulement 29% à la moyenne nationale, et des régions comme Rhône-Alpes, la Lorraine ou le Nord-Pas-de-Calais qui ont une productivité relativement élevée, et largement supérieure à celle de Midi-Pyrénées, de la Bretagne ou du Poitou-Charentes.

### Indice de richesse par habitant



Source DATAR, d'après données INSEE

A côté de ce dynamisme de l'appareil productif existant, ce qui donne aux territoires des avantages comparatifs, ce sont surtout leurs capacités à produire de fortes valeurs ajoutées. De ce point de vue, sont essentiels le degré de qualification de la population, la proximité des marchés, la densité des échanges commerciaux, technologiques, financiers sur les territoires.

En 1997, les 50 premières zones d'emplois françaises sur 353, regroupaient 62,8% des sièges sociaux des entreprises de plus de cent salariés et plus de 90% de ceux des entreprises de plus de cinq cents salariés. Les seules zones d'emploi franciliennes accueillent plus d'un tiers des sièges sociaux des entreprises de plus de cent salariés, soit environ 4500. Loin derrière Paris, les agglomérations de Lille ou de Lyon accueillent respectivement 459 et 298 sièges de ce type d'entreprises.

La concentration de la recherche est également très forte en Ile-de-France (35% des personnels de recherche publique civile, plus de 50% de personnels de la recherche privée), et sur trois autres régions : Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Midi-Pyrénées.

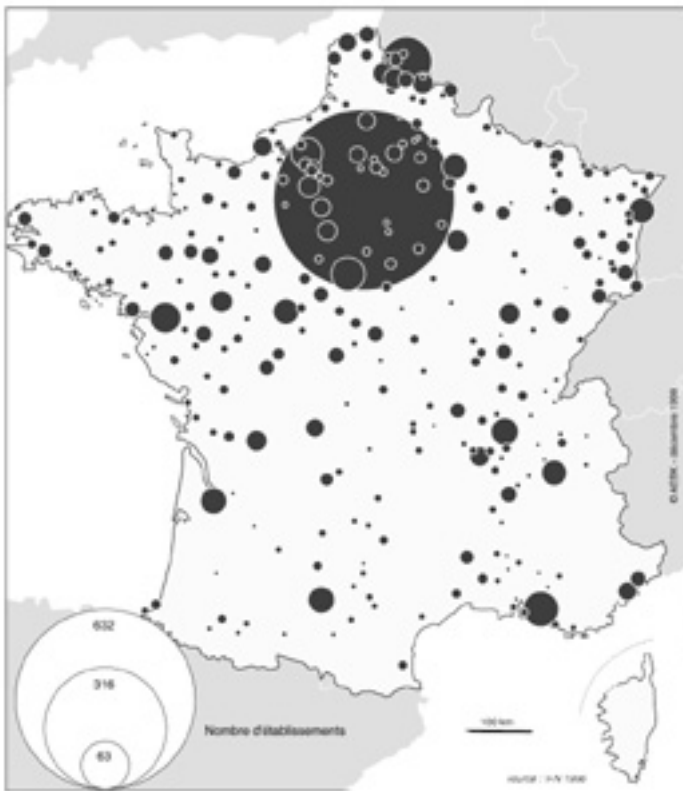
#### • Les disparités interrégionales de cohésion sociale : un écart grandissant, d'environ 1 à 6.

Comme dans la plupart des grandes nations industrielles, les disparités infrarégionales ont augmenté, notamment en termes de cohésion sociale. Alors que l'écart entre la région la plus riche et la plus pauvre est de 1 à 2, l'écart de fragilité sociale est d'environ 1 à 6 (voir tableau ci-après).

En termes de taux de chômage, les disparités interrégionales restent importantes, avec des taux de croissance divers. Mais ces variations sont plus contrastées au niveau des zones d'emplois<sup>5</sup>. Ce sont surtout les disparités sociales au sein des régions qui se font plus sensibles. Ces disparités peuvent être très fortes à l'intérieur d'une même région, comme la Lozère faiblement touchée par rapport au reste du Languedoc-Roussillon, ou les Pyrénées atlantiques par rapport à la moyenne de l'Aquitaine. Peuvent ainsi cohabiter des zones d'emplois de faible taux de chômage (zones rurales dont le faible dynamisme du système productif est masqué par le vieillissement de la population et le départ des jeunes) et des zones plus dynamiques où le taux de chômage est cependant plus élevé (zones d'emploi correspondant à des villes-centres dont le marché du travail attire plus de demandeurs d'emploi qu'elles ne peuvent en absorber).

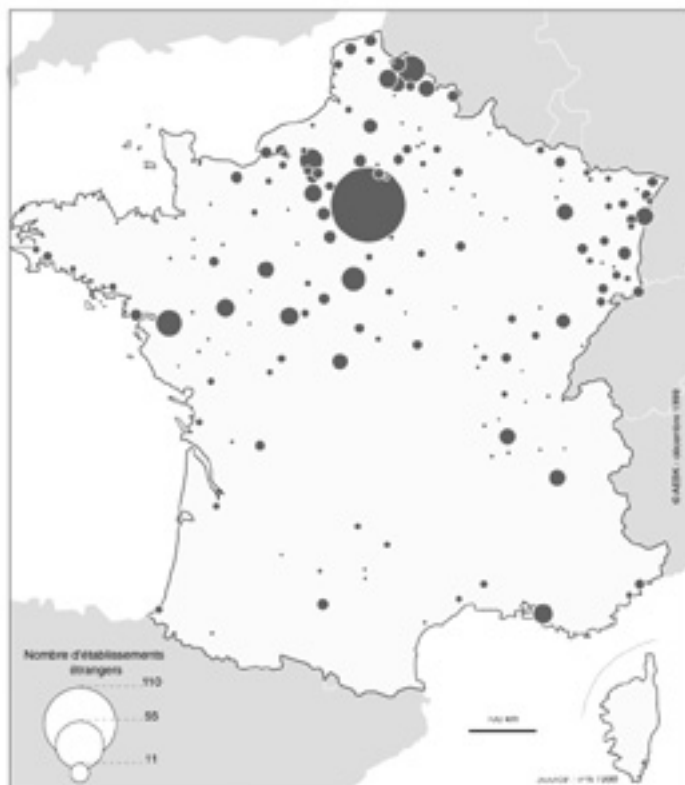
<sup>5</sup> Ainsi en 1997, le taux de chômage est de 7,9 % en Alsace, mais de 4 % seulement dans la zone d'Altkirch, il est de 16,3 % dans le Nord-Pas-Calais, mais de 22 % dans le Valenciennois.

### *La dynamique des grandes entreprises industrielles*



#### **Nombre d'établissements industriels de plus de 200 salariés localisés par aires urbaines**

*Le poids de l'aire urbaine de Paris demeure très important dans la production européenne.*



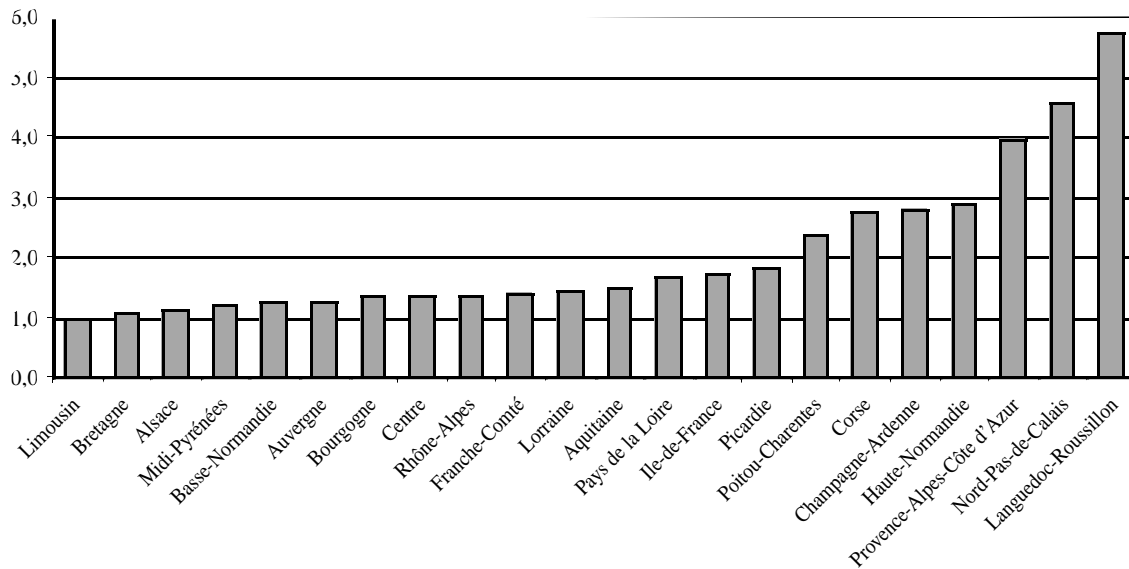
#### **Nombre d'établissements industriels à capitaux étrangers de plus de 200 salariés localisés par aires urbaines**

*Les investissements étrangers se localisent de manière préférentielle dans la partie nord de la France.*

En Provence-Alpes-Côte d'Azur ou en Languedoc-Roussillon, le niveau élevé du chômage vient s'ajouter au poids des retraites dans le volume des prestations sociales. La part de revenu disponible brut des ménages (RDB) représentée par celles-ci y est respectivement de 39,7% et de 43,4%. Dans le Nord-Pas-de-Calais et en Lorraine, ce sont essentiellement les difficultés économiques qui expliquent l'importance des prestations sociales dans le revenu des ménages. Plus précisément, le nombre de personnes en situation économique difficile<sup>6</sup> est très contrasté entre les régions.<sup>7</sup>

Ce diagnostic des disparités interrégionales met en évidence la diversité des situations, témoin notamment de trajectoires très diversifiées. Il est clair que tous les territoires n'ont ni les mêmes besoins, ni les mêmes atouts, ni les mêmes difficultés et tout semble donc plaider en faveur de la différenciation des politiques selon la « physionomie » du territoire considéré, en intégrant cependant le besoin de solidarité aujourd'hui pris en charge sous la forme de transferts sociaux au niveau de l'Etat et des collectivités locales.

### Indice de fragilité sociale



Source INSEE/DATAR. Le tableau ci-dessus mesure le degré de « fragilité sociale » des régions à partir d'indicateurs composites comme le taux de chômage de longue durée, le pourcentage de RMI, le poids des zones urbaines sensibles, etc. Il synthétise des données hétérogènes, et en les additionnant, tend à aggraver l'écart.

### ■ Le sous-encadrement des régions

Là encore, les disparités territoriales sont très nettes. Il s'agit ici des cadres des entreprises de recherche et développement, exerçant des fonctions de haut niveau. Entre 1982 et 1990, l'agglomération parisienne a gagné 87% des emplois « stratégiques » : 14 villes en France en ont gagné et 226 en ont perdu. La concentration des cadres et professions intellectuelles est très marquée, avec 22% de cette catégorie sur l'Ile-de-France et 12,5% en Provence-Alpes-Côte d'Azur en 1996, mais seulement 7,5% en Basse-Normandie et 8,2% en Poitou-Charentes.

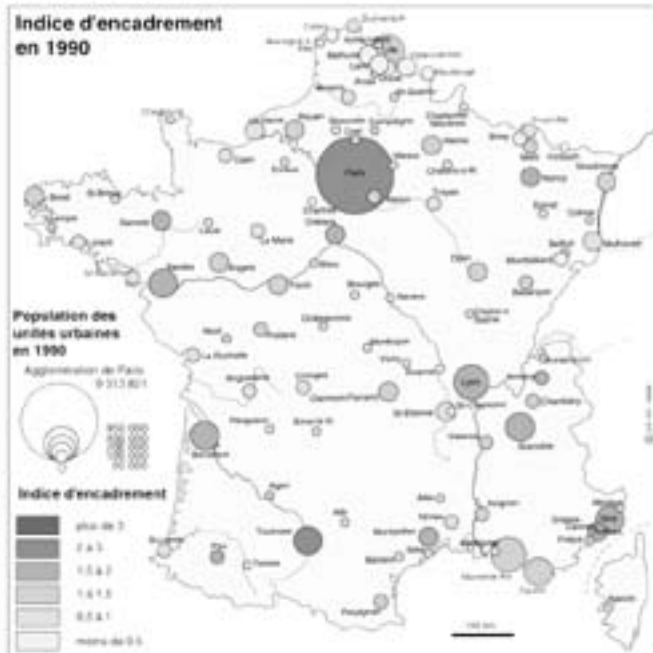
Le marché des cadres est en France encore très unipolaire, alors qu'il est multipolaire en Allemagne mais aussi dans tous les pays européens. Cette trop forte concentration reflète « le sous-encadrement » des régions qui explique certaines des faiblesses de la France, notamment en matière de décisions stratégiques :

<sup>6</sup> Sont comptées comme personnes en situation économique difficile les allocataires des CAF qui bénéficient des minima sociaux (RMI, AAH, API) ou allocataires non étudiants dont le revenu par unité de consommation est inférieur à 90 f par jour.

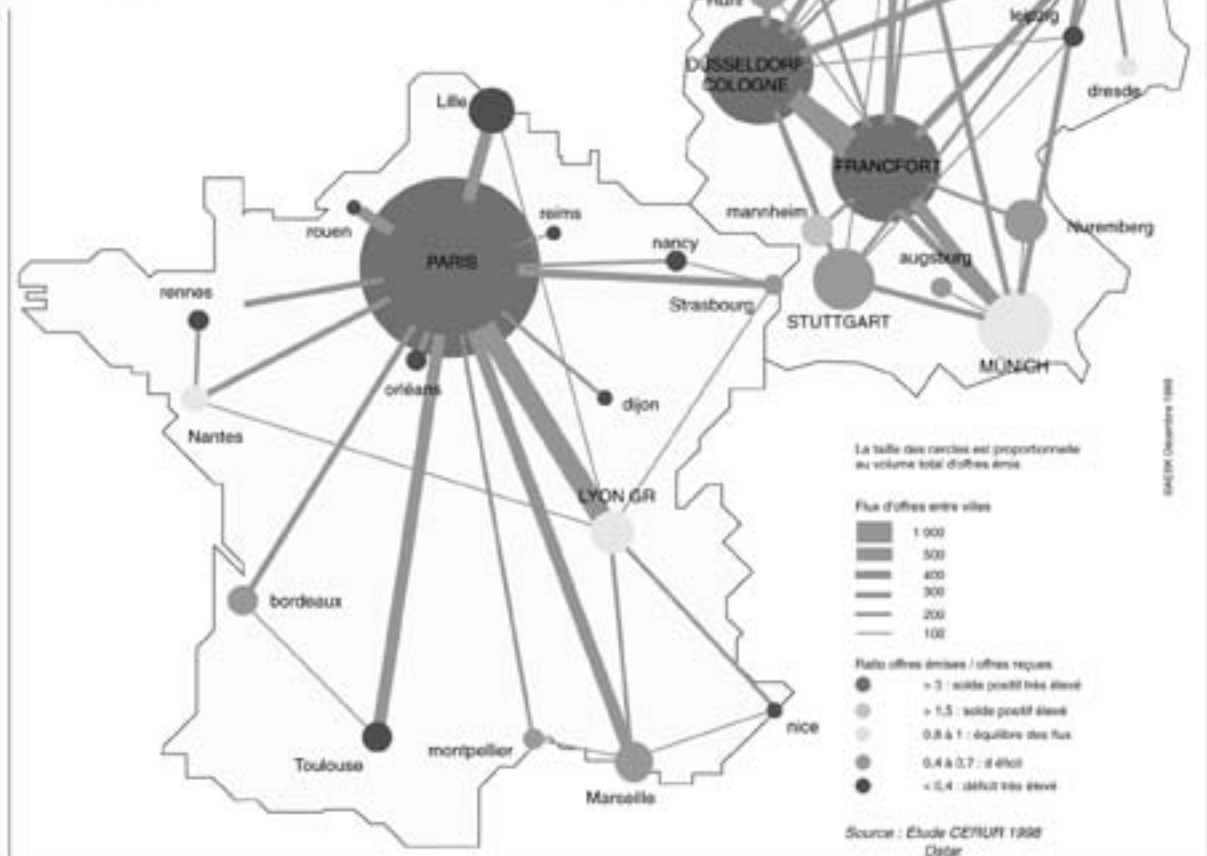
<sup>7</sup> Si en 1996 on compte 6,2 % des habitants d'Alsace en situation économique difficile et 6,3 % des habitants de la Bretagne, ce taux s'élève à 14,9 % en Corse, 11,9 % en Languedoc-Roussillon, et 12,4 % dans le Nord-Pas-de-Calais.

- la faiblesse du tissu des petites et moyennes entreprises (PME) : les chefs d'entreprise souvent trop solitaires, ne trouvent pas suffisamment, à proximité, les services dont ils ont besoin ; il s'ensuit une extrême fragilité des jeunes PME ;
- le manque relatif d'ouverture à l'économie mondiale et européenne.

### Métropoles et organisation territoriale du marché de l'emploi des cadres



Le marché des cadres est en France unipolaire alors qu'il est multipolaire en Allemagne, comme le montre la carte ci-dessous, mais aussi dans les autres pays européens. Cette trop forte concentration reflète le sous-encadrement des régions dont on peut supposer qu'il explique certaines faiblesses économiques de la France.





■ La division hiérarchique du territoire trop marquée par les découplages Paris/province et hexagone/outre-mer

En termes de répartition, d'organisation et de fonctionnement du territoire, l'héritage est marqué par une division spatiale des compétences reflétant une position hiérarchique tout à fait excessive de Paris et de l'Ile-de-France qui agissent comme centres de commandement de l'ensemble des autres régions.

Ce mode d'organisation territoriale est préjudiciable pour au moins cinq raisons :

- il est en contradiction avec celui des entreprises et avec la vie sociale et culturelle en général, qui privilégient les mises en réseau et les « hiérarchies plates » sur les relations pyramidales et concentrées géographiquement ;
- il met en danger la métropole-capitale qui, si elle voit s'accumuler les richesses, voit aussi progresser les poches de pauvreté qui nuisent à son attractivité dans l'Europe et dans le monde ;
- il limite les « portes d'entrée » françaises sur l'économie mondiale et européenne, du fait du « sous-encadrement » des régions ;
- il favorise l'émiettement et la dislocation des territoires locaux et régionaux. Souvent, ces territoires locaux ne sont conçus que comme des « terminaux » pour les services de l'Etat sur le territoire ;
- il ne s'intéresse aux territoires non hexagonaux qu'en cas de catastrophes naturelles (éruption volcanique, ouragans, etc.) ou pour assurer l'assistance financière.

■ Mobilité alternante et mobilité définitive : l'exception française

Les Français et les Européens sont devenus peu mobiles : ce sont souvent des peuples sédentaires attachés au patrimoine. C'est un choix de société et un caractère culturel. Dès lors, les politiques d'aménagement du territoire ont pour but de compenser par les transferts financiers, par des ajustements contractuels et par de multiples actions de discrimination positive, la faible mobilité définitive du travail. La mobilité géographique et volontariste du capital financier public compense ainsi la faible mobilité du travail.

Pour autant voulant « vivre au pays », les Français acceptent des migrations alternantes quotidiennes qui facilitent les ajustements. Elles sont de grande ampleur, régulières et donnent tout leur sens à l'espace de quotidienneté, aux bassins de vie et d'emplois.

Voilà pourquoi ces bassins constituent les unités de base de l'aménagement du territoire.

■ La dynamique de la recomposition des territoires en agglomérations et en pays est à l'œuvre

L'émergence de « territoires pertinents », tels que les agglomérations et les pays, constitue une des mutations majeures de la décennie qui s'achève. Il est désormais possible d'en dresser un tableau. Nécessairement incomplet et mouvant, ce panorama laisse entrevoir un mouvement de généralisation, au bénéfice de territoires aux spécificités très distinctes.

Désormais encadrés par des textes législatifs (loi Voynet, loi Chevènement), les espaces de projets que sont les pays, les agglomérations et les parcs naturels régionaux, sont fondés sur les bassins de vie, de services et d'emplois tels que les redessinent les nouvelles pratiques résidentielles et les mobilités de nos concitoyens. Quoique de nature très différente, particulièrement d'un point de vue juridique, ces espaces de projets participent d'une même logique de recomposition territoriale.

Sur la base de pratiques locales distinctes et de configurations territoriales très diverses, ces logiques traduisent la prise de conscience des interdépendances spatiales et des nécessaires mutualisations, notamment pour les services aux personnes et aux entreprises. Par ailleurs, elles s'articulent et s'appuient sur des processus d'organisation intercommunale en constant développement, dont témoignent les groupements à fiscalité propre qui concernaient, au 1er janvier 2000, plus de 21 000 communes et quelques 37 millions d'habitants. Par-delà les rythmes inégaux d'engagement des territoires, en fonction des traditions locales, des conditions socio-économiques ou encore des politiques régionales d'impulsion, on constate désormais la diffusion de ces logiques à l'ensemble des régions françaises métropolitaines.

Le succès rencontré par la nouvelle formule intercommunale des communautés d'agglomération (51 créées au 1er janvier 2000) et les projets de création de communautés urbaines dans de grandes métropoles comme Nantes ou Marseille (qui rejoindraient les 12 déjà existantes) traduisent la prise de conscience des interdépendances et solidarités qui lient les communes au sein des aires urbaines.

Le plus souvent fédératifs, à l'échelle d'un bassin d'emploi ou de plusieurs groupements intercommunaux, les pays complètent le dispositif en offrant un mode d'organisation adapté à la grande diversité du territoire français. Cadre de coopération entre ville et espace rural, le pays répond aussi bien à des espaces à dominante rurale, organisés autour de petites villes, qu'à des bassins d'emplois plus urbanisés. Près de cent pays se sont déjà constitués dans le cadre de la loi de 1995 et plus de cent cinquante sont au printemps 2000 en cours de constitution ou de réflexion, soit au total deux cent cinquante, ce qui représente approximativement la moitié du territoire national.

Ancrés dans des pratiques d'intercommunalité déjà anciennes, les pays sont déjà très nombreux dans les régions du grand Ouest (Bretagne, Pays de la Loire, Poitou-Charentes, Basse-Normandie...) où le taux de couverture des communautés et des pays est le plus avancé. L'héritage mutualiste et la spécificité d'une armature urbaine en chapelet ont favorisé cette organisation. Les pays se constituent sur la trame des bassins d'emploi polarisés par ces villes (Brest, Quimper, Morlaix, Rennes, Vannes, Vitré, Redon, Chateaubriant, Niort, Cholet, Saint-Lô, Alençon...).

Expérimenté dans ces régions depuis une vingtaine d'années, ce nouveau mode d'organisation tend néanmoins à se diffuser à l'ensemble du territoire national sous l'effet des lois d'aménagement du territoire et des nouvelles politiques contractuelles. Les régions Picardie et Nord-Pas-de-Calais ont largement structuré leurs territoires depuis le milieu des années quatre-vingt-dix à travers des contrats spécifiques et un maillage intercommunal très dense. L'enjeu des prochaines années sera de fédérer des territoires parfois exigus en les engageant sur la voie de la solidarité ville-campagne. Arrageois, région de Saint-Omer, Avesnois (autour de Maubeuge), Cambrésis, Laonnois, Soissonnais... rejoindraient ainsi les pays déjà organisés dans des espaces à dominante rurale (Thiérache).

A des rythmes encore variables, les régions du grand Est se couvrent à leur tour de communautés et de pays. Dans les Ardennes (Pointe de Givet, Sedanais...), dans les départements lorrains, en Alsace, en Bourgogne, en Franche-Comté... les projets de pays tendent à se multiplier. La coupure entre grandes agglomérations et pays organisés autour de petites villes (Saint-Dié, Epinal, Sarrebourg, Lunéville, Avallon, Sélestat, Lons-le-Saunier, Langres...) est en revanche plus accusée que dans le grand Ouest. La notion de pays répond à un impératif d'organisation d'espaces ruraux en déprise (Nivernais-Morvan, Plateau de Langres, Puisaye-Forterre...) souvent inclus dans la « diagonale aride » ou à une réaction de bassins industriels confrontés aux restructurations de leur tissu économique (Val de Lorraine, Lunévillois, pays de Bitche, pays de Saint-Dié...).

Le grand Sud-Est distingue quant à lui, la région Rhône-Alpes, bonne élève de l'intercommunalité et déjà très engagée dans des démarches de contractualisation territoriale (contrats globaux de développement), des régions de la façade méditerranéenne où le mouvement est plus lent à se dessiner. L'intercommunalité urbaine y est en gestation douloureuse comme le montrent les cas d'Avignon, de Nice, de Toulon, même si l'agglomération marseillaise prépare sa communauté urbaine et si Montpellier constitue désormais le cœur d'une vaste communauté d'agglomération. De nombreux conflits locaux freinent également l'avancement du maillage intercommunal.

autour des villes moyennes ou dans les espaces ruraux. Des progrès se font sentir dans certains départements où pays et communautés de communes voient le jour. Pyrénées orientales, Aude, Gard, Nord-Vaucluse, Alpes de Haute-Provence, voient ainsi des pays se dessiner autour des villes moyennes (Arles, Nîmes, Carcassonne...) et des petites villes (Vaison-la-Romaine, Digne, Limoux, Céret, Briançon, Forcalquier...).

La Corse est également marquée par un déficit de structures intercommunales et de territoires organisés pour le développement local. Hormis le pays de la Balagne autour de Calvi, en cours de réactivation, l'organisation territoriale corse est encore à construire tant autour de Bastia et d'Ajaccio que des autres bassins de vie de l'île.

Avec un temps de décalage par rapport à certaines régions du Nord, l'Aquitaine et la région Midi-Pyrénées ont à leur tour entamé un profond processus de recomposition territoriale en accélérant ces dernières années la création des communautés et en les fédérant dans des cadres de développement économique plus larges. Huit communautés d'agglomération créées et près d'une vingtaine de pays en cours de constitution traduisent ce dynamisme récent. Pays basque, Val de Garonne (Marmande), Bergeracois, Haute-Gironde, Libournais, pays de Cahors, Bouriane, Couserans, Haute-Ariège, Castrais-Mazamétain, ont ainsi vocation à organiser cet espace inter-régional en dehors des deux grandes métropoles bordelaise et toulousaine.

Encore marqués par de vastes « blancs » sur la carte de l'intercommunalité à fiscalité propre, les départements de la France « centrale » connaissent des évolutions contrastées. Après avoir promu une politique active de constitution des pays, la région Centre est aujourd'hui intégralement recouverte. Le retard de l'intercommunalité à fiscalité propre se comble progressivement, à des rythmes parfois très rapides (Loir-et-Cher) et parfois plus lents. Encore relativement vierge en matière de pays, l'Auvergne accomplit en revanche un grand bond en avant en matière d'intercommunalité à travers, d'une part, la création quasi-simultanée de trois communautés d'agglomération à Clermont-Ferrand, le Puy-en-Velay et Aurillac, et, d'autre part, la multiplication de communautés de communes dans le monde rural ou les petites villes (Brioude). Enfin, le Limousin est actuellement engagé dans une phase de développement simultané de l'intercommunalité (déjà forte dans la Creuse) et des pays.

Ce panorama montre que la notion de pays dispose de suffisamment d'adaptabilité pour correspondre à des contextes territoriaux distincts. Dénués de caractère institutionnel (ni fiscalité, ni délégation de compétences), les pays peuvent présenter une superficie et une densité démographique variable, correspondant à des « espaces vécus » identifiés par les aires d'influence d'équipements, de services ou de pôles d'emploi. Des espaces à très faible densité démographique y voient un enjeu de revitalisation (Diois dans la Drôme, Puisaye dans l'Yonne, Combrailles dans le Puy-de-Dôme) alors que des territoires sous pression urbaine, autour des grandes agglomérations (Vignoble nantais, Beaujolais...), dans les vallées alpines ou sur les littoraux, voient dans le pays un outil de gestion durable de l'espace et de maîtrise de la croissance démographique. Dans nombre de petites villes qu'inquiètent la restructuration de la défense, la réorganisation des services publics ou le déclin du tissu industriel, le pays apparaît comme le niveau d'action pertinent pour remobiliser collectivités locales, acteurs socio-économiques, associations et autres partenaires publics autour d'un projet de développement ambitieux et multisectoriel.

Après avoir établi un premier diagnostic des territoires à partir des données du recensement et du développement des pays et des agglomérations il convient de décrire quelques « tendances lourdes » déjà à l'œuvre dans la recomposition territoriale.

### 2.3. Quelques tendances identifiées : que savons-nous du futur ?

L'essentiel des acteurs sont à l'œuvre, l'essentiel des débats sont lancés. Si l'ensemble des effets de la nouvelle économie ne sont pas prévisibles, leur importance et leur multiplicité se font sentir à bon nombre de points de vue : démographie, organisation du territoire, répartition et nature des activités, évolution des modes d'action publique. De même, on connaît les réticences aux nécessaires changements : le débat est souvent tronqué, le statu-quo et l'inertie gagnants.

## ■ Les perspectives démographiques à 2020 esquissent une France davantage multipolaire

Sous certaines hypothèses, les projections démographiques, commune par commune, département par département et région par région, sont esquissées, sinon établies. En 1999, la France métropolitaine compte 58,48 millions d'habitants. En 2020, l'effectif devrait être d'environ 62,5 millions.

A la lecture du tableau de la page suivante sur l'évolution de la population française, on peut remarquer :

- une croissance, plus faible que prévue en 1990, de l'Ile-de-France et de la Provence-Alpes-Côte d'Azur ; la diffusion, sur l'ensemble du territoire, de la croissance démographique est plus forte et donc la polarisation moindre ;
- une forte croissance des départements qui entourent l'Ile-de-France, montrant que la diffusion périurbaine se poursuit, favorisée sans doute par l'évolution des modes de vie (réduction du temps de travail, travail à temps partiel et télétravail) ;
- la bonne tenue de l'Alsace, de la Bretagne et du Sud-Ouest ; mais, alors que l'Alsace apparaît comme un isolat entourée par la Lorraine, la Franche-Comté et la Champagne-Ardenne en quasi-stabilité, toutes les régions de l'Ouest sont en forte croissance.

Le classement des régions ne change pas ou très peu. Les inerties sont fortes. En revanche, l'évolution du peuplement confirme un rééquilibrage territorial :

- les régions du Nord-Est risquent d'être les moins concernées,
- l'accroissement total de 4,2 millions d'habitants, entre 1999 et 2020, devrait concerner le Bassin parisien avec plus d'un million de nouveaux habitants se répartissant entre l'Ile-de-France (+676 000), la Haute-Normandie (+137 000), le Centre (+136 000) et la Picardie (+132 000) ;
- la partie méridionale de la façade orientale avec 1,5 million entre Rhône-Alpes (+648 000), le Languedoc-Roussillon (+ 425 000) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (+358 000) ;
- les régions de l'Ouest, avec plus 0,64 million se répartissant au sein des Pays-de-la-Loire (+ 308 000) et de la Bretagne (+ 229 000),
- tandis que le sud de la Loire devrait connaître une augmentation de 0,5 million avec notamment l'Aquitaine (+271 000) et Midi-Pyrénées (+248 000) mais avec un déclin en Limousin (– 17 000).

Ces projections démographiques montrent que la France de 2020 sera globalement moins concentrée que celle de 1999.

Une autre lecture des tendances démographiques à 2020 fait ressortir l'augmentation des effectifs de retraités et le développement massif d'un véritable quatrième âge, des dysfonctionnements possibles dans les terres du Sud et une réduction du nombre brut d'actifs qui peut être un événement important en fin de période.

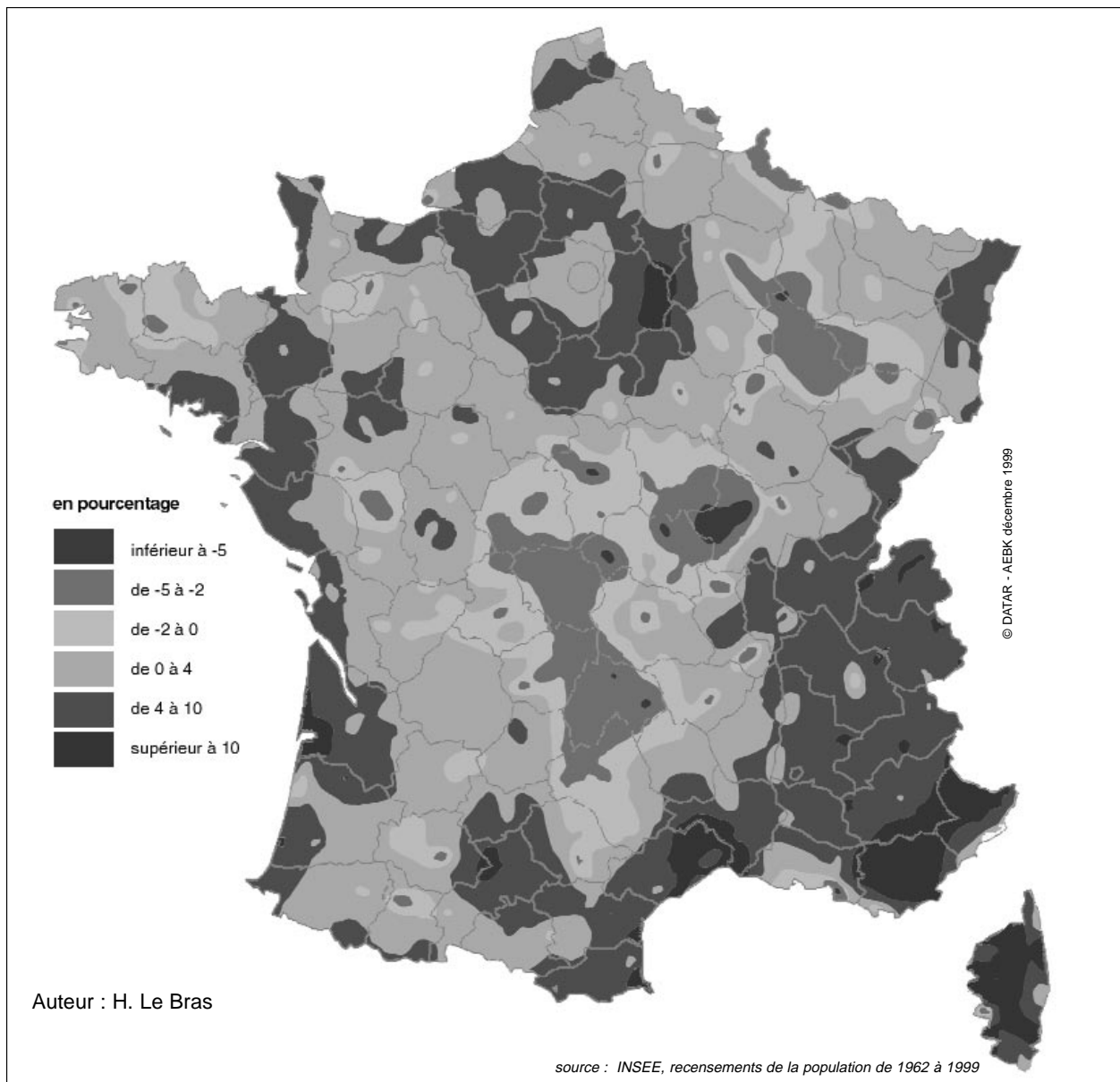
Il en résulte les conséquences suivantes pour l'aménagement du territoire :

- L'augmentation du nombre des retraités sera une ressource déterminante, au niveau local, dans de multiples régions. Les migrations de retraités vont probablement augmenter, renforçant l'économie des régions dynamiques, authentiques, cohérentes et dotées d'un art de vivre qui attire aussi les jeunes. L'économie de la retraite va prendre une place considérable. Une réflexion en termes de culture générationnelle des retraités paraît ici indispensable.
- Les régions du Sud (de Nice à Bordeaux) vont voir leur croissance démographique augmenter considérablement : les « Suds » vont absorber 50% de la croissance démographique nationale. De telles perturbations démographiques engendrent nécessairement des dysfonctionnements, voire des fractures, source d'exclusions, et portent le risque de voir se développer une économie souterraine où pourraient se développer des pratiques délictueuses. On peut y voir aussi les éléments porteurs d'une autre forme de développement.

• Un possible recours à l'immigration, dès 2005-2010, même si cette « inversion » est contesté par certains, tel Hervé Le Bras, considérant qu'il existerait encore d'importants gisements d'actifs en France. Mais les besoins de main-d'œuvre risquent d'apparaître aussi pour une raison plus qualitative que quantitative à savoir le faible niveau de formation de cette main-d'œuvre. La France est le pays d'Europe où la formation continue est la plus faible. L'appel à une main-d'œuvre étrangère serait alors la conséquence d'un désajustement des qualifications.

## Croissance démographique 2000 - 2020

### Répartition géographique de l'évolution tendancielle de la population



La projection est établie commune par commune. Elle se fonde, d'une part, sur la tendance démographique observée de 1962 à 1999, et d'autre part, sur les modalités de la répartition géographique de la croissance de 1990 à 1999.

La carte expose ainsi l'image qui résulterait du maintien des orientations de la croissance observée entre 1990 et 1999 : notamment de la poursuite, sur 20 ans, des mécanismes de diffusion du peuplement à partir des grands foyers urbains.



## Population des régions de 1936 à 2020

(par ordre décroissant de population en 1999, en milliers d'habitants)

	RECENSEMENTS							PROJECTIONS		Différence 2020 - 1999	
	1936	1954	1962	1968	1975	1982	1990	1999	2010		2020
Ile-de-France	6785,9	7317,2	8470	9248,6	9878,6	10073,1	10660,6	10949,2	11316,6	11625,5	676,2
Rhône-Alpes	3606,5	3629,1	4018,6	4423,1	4780,7	5015,9	5350,7	5761,7	6095,8	6410,7	648,9
PACA	2560,3	2145	2819	3298,8	3675,7	3965,2	4257,9	4384,6	4573,9	4743,1	358,4
Nord-Pas-de-Calais	3202,6	3376,3	3660,3	3815,9	3913,8	3932,9	3965,1	4003,4	4101,6	4161,8	158,4
Pays-de-la-Loire	2169,7	2320,2	2462,4	2582,9	2767,2	2930,4	3059,1	3217,6	3398,9	3526,6	308,9
Aquitaine	2155,1	2208,9	2312,5	2460,2	2550,3	2656,5	2795,8	2902,5	3051	3173,8	271,3
Bretagne	2396,6	2338,8	2396,6	2468,2	2595,4	2707,9	2795,6	2904	3033,4	3133,5	229,5
Midi-Pyrénées	1934,6	1975,4	2061,3	2184,8	2268,3	2325,3	2430,7	2551,5	2682,3	2799,5	248
Centre	1715,1	1757,7	1858,1	1990,2	2152,5	2264,2	2371	2440,1	2517,2	2576,6	136,4
Lorraine	1866,1	1956	2194,2	2274,4	2330,8	2319,9	2305,7	2305,4	2322,1	2324,6	19,2
Languedoc-Roussillon	1514,3	1449,1	1554,6	1707,5	1789,5	1926,5	2115	2292,4	2508,9	2717,6	425,1
Picardie	1354	1385,6	1481,4	1578,5	1678,6	1740,3	1810,7	1860,5	1933,9	1993	132,5
Haute-Normandie	1219,4	1274,2	1397,8	1497,4	1595,7	1655,4	1737,2	1780,2	1855,8	1917,2	136,9
Alsace	1219,4	1217,6	1318,1	1412,4	1517,3	1556	1624,4	1730,5	1838,1	1924,5	194
Bourgogne	1381,4	1374,5	1439,4	1502,6	1570,9	1596,1	1609,7	1608,9	1621,8	1629,6	20,6
Poitou-Charentes	1343,2	1392,9	1450,5	1480,5	1528,1	1568,2	1595,1	1636,4	1694,6	1736,2	99,7
Basse-Normandie	1112,8	1164,7	1208,2	1260,2	1306,2	1351	1391,3	1420,7	1472,3	1517,2	96,4
Champagne-Ardenne	1126,8	1133,4	1205,8	1279,3	1336,8	1345,9	1347,8	1337,4	1335,6	1326,7	-10,6
Auvergne	1291,1	1246,7	1273,2	1311,6	1330,5	1332,7	1321,2	1307,8	1303,8	1293,6	-14,2
Franche-Comté	838,2	856,3	928,6	992,7	1060,3	1084	1097,3	1115	1136,7	1151,9	36,8
Limousin	798,2	739,9	734	736,3	738,7	737,2	722,9	710,9	704,6	694	-16,8
Corse	222	175,8	180,9	205,3	225,6	240,2	250,4	260,1	278,4	297,6	37,4
<b>France métropolitaine</b>	<b>41502,3</b>	<b>42777,2</b>	<b>46520</b>	<b>49758,5</b>	<b>52655,9</b>	<b>54334,9</b>	<b>56614,5</b>	<b>58481,8</b>	<b>60768,5</b>	<b>62675,7</b>	<b>4193,8</b>

Source DATAR- INED (H. Le Bras). INSEE arrêtée au 12.12.99

### ■ Paris et l'Ile-de-France : une « ville globale » mondiale

A l'échelle de l'économie mondiale, l'avenir dessine des cités globales (« global cities »), à savoir quelques immenses aires métropolitaines qui concentrent le pouvoir politique et le pouvoir financier, rassemblant par ailleurs des fonctions stratégiques de recherche, de culture, de communication, de centres d'affaires... et dont l'arrière pays est le monde. Des « hubs (ou pôles) de connaissances », associés à des hubs de transport et des hubs financiers, moins de dix actuellement, participent à ce partage du pouvoir mondial.

La tradition jacobine a donné cette grande chance à la France : Paris est devenue une « global city », comme New York, San Francisco ou Tokyo... Avantage majeur pour notre nation, quand on sait que l'intégration de l'Europe au monde se fera par deux grandes villes : Londres et Paris avant peut-être, que Berlin ne les rejoigne (mais il faudra du temps). La prospérité à venir se construira en partie sur la localisation des sièges sociaux des entreprises internationales et sur l'accueil des talents. Paris est en bonne place, accueillant 35 sièges sociaux des 500 premières capitalisations européennes. Mais Londres en accueille 110.

Pour autant, Paris est un atout à condition de ne pas se construire au détriment des autres métropoles régionales, mais de participer à leur insertion dans la mondialisation. Paris ne doit plus vivre sur un statut exorbitant pour les transports, pour la recherche, pour la culture, pour le marché des cadres, autant d'avantages cumulatifs qui limitent le développement des autres régions. Il faut lever cette ambiguïté pour que le développement de Paris et de l'Ile-de-France, au niveau mondial, ne soit pas ressenti négativement par les autres régions. Au lieu de s'opposer, les centres et les périphéries doivent tendre à s'intégrer les uns aux autres pour se renforcer.

D'ores et déjà, on sait qu'il faudra modifier au moins deux attributs :

– alléger Paris et l'Ile-de-France de certaines activités au profit des capitales régionales ; la ville globale se définit par ses fonctions et non par la masse de population concentrée. C'est notamment le cas pour les aéroports à vocation européenne dont toutes les grandes villes de France devraient être dotées sans devoir transiter par Roissy ou Orly,

**Un trafic aérien trop centralisé**



**Trafic de passagers des aéroports européens**

Trois grands aéroports drainent une part prépondérante du trafic en Europe de l'Ouest : Londres, Paris et Francfort. Il n'existe pas en France de plates-formes internationales de niveau intermédiaire.

**Trafic :**

Roissy	40 millions de passagers
Orly	25 millions de passagers
Nice	8,7 millions de passagers
Satolas	5,5 millions de passagers

– maîtriser les questions d'équité au sein de la « global city » parisienne ; puisque le décrochage social menace les « villes globales ». Il faudra donc mettre en place un système de péréquation interne à l'Île-de-France où les fractures et les injustices sont majeures. Neuilly devra venir en aide à Saint-Denis.

### ■ Une réponse politique à la mondialisation économique : le développement durable

Consacré à Rio en 1992 par les Etats de la planète, le développement durable est un principe d'action visant à concilier le développement économique, la cohésion sociale et les impératifs écologiques, à travers un ensemble de valeurs sociales, d'objectifs de long terme, de prise en compte de l'équité et de prise de décision démocratique. Il constitue une réaction politique à certains processus de développement qui se sont avérés pénalisants.

Au fil des ans, ce concept s'est diffusé dans toutes les sphères de la société, et sur l'ensemble de la planète. Ses enjeux sont considérables puisqu'il s'agit de survie écologique, mais aussi d'un certain modèle de croissance et de ses conséquences économiques et sociales. Cette réponse à la mondialisation économique se décline à tous les niveaux territoriaux et concerne chacun d'entre nous.

Dépassant la seule préservation et la gestion des entités naturelles et des ressources de notre territoire, le développement durable ouvre à des politiques territoriales plus intégratrices et participatives, passe par la redéfinition des territoires les plus pertinents pour résoudre des problèmes interagissant entre eux et appelle la subsidiarité entre acteurs et entre territoires. Il commande plus que jamais une démarche qui reconnaît le temps long sans pour autant conduire à un refus de décision.

### ■ Les nouveaux usages du temps vont modifier les vocations des espaces

Bien avant 2020, les liaisons TGV mettront Strasbourg, Marseille, Montpellier, Bordeaux, à moins de trois heures de Paris. Parallèlement, le triangle Marseille-Lyon-Montpellier sera inscrit dans un territoire connecté en une heure. L'achèvement de programmes d'infrastructures entre Grenoble et Marseille, Lyon et Nice vers Turin, Nantes et Bordeaux, la traversée du Massif central, le franchissement des Pyrénées vers Madrid, des Alpes au sud de l'hexagone, vont créer autant de nouveaux voisinages.

La masse de temps libre augmentera considérablement, même s'il est difficile de prévoir exactement la place du temps de travail occupé aux différents âges de la vie. La flexibilisation du temps de travail, le développement du temps partiel et des horaires atypiques conduisent déjà à une transformation de l'architecture temporelle des villes et du territoire. Avec la généralisation des trente-cinq heures, on pourra assister soit à un rapprochement des lieux de travail et de résidence, soit au contraire à un découplage de ces localisations. La semaine de quatre jours aura modifié nos pratiques des espaces vécus quotidiennement. C'est l'avènement de l'économie des loisirs, de la culture, de l'éducation et de la retraite dans tous les grands pays industriels : ainsi dans le proche avenir, plus de cent millions d'étrangers visiteront la France chaque année et le tourisme renforcera sa position de première industrie française.

### ■ Les technologies de l'information vont renforcer les polarisations

De nombreuses interrogations subsistent sur les impacts exacts de l'essor des technologies de communication sur le territoire :

- D'un côté, on pense qu'elles vont contribuer à développer le travail à distance et transformer les relations entre les hommes et leurs territoires. Si, grâce aux nouvelles technologies, il est possible d'être localisé n'importe où et de rester néanmoins connecté à tous les centres de production, de recherche, de communication, de formation, que devient la stratégie de la locali-

sation des activités, enjeu majeur et permanent des sociétés ? N'entrera-t-on pas dans le règne du « hors sol » généralisé ? N'assistera-t-on pas aussi à « la mort des villes » telles que nous les connaissons ?

Après tout, on n'aura plus besoin d'une forte densité pour bénéficier d'échanges. Avec le commerce électronique, les villes ne vont-elles pas se transformer en un ensemble de vitrines et de coursiers ?

A perte de vue, ce serait l'éparpillement de l'habitat, l'éclatement des banlieues, la fin des grandes surfaces remplacées par le commerce électronique et l'émergence de nouveaux centres urbains autour des aéroports, des téléports, des gares, tous lieux qui permettent des interconnexions en tous genres.

- D'un autre côté, on peut penser – c'est notre point de vue ici – que les technologies d'information n'infléchiront pas les tendances à la polarisation, même si elles permettent d'établir de nouveaux rapports entre les hommes, et entre les hommes et leurs territoires. En effet, dans une société où la « production d'intelligence » va devenir un atout déterminant, l'organisation de grands « hubs » de connaissances scientifiques entretiendra le processus d'agglomération et de spécialisations régionales et interrégionales.

### ■ La mondialisation va remettre en cause certaines spécialisations des territoires

Progressivement, mais à un rythme difficile à préciser, l'ouverture croissante des marchés, alliée à de constantes évolutions technologiques, va remettre en cause certaines spécialisations régionales, souvent héritées de périodes très anciennes. L'accroissement de la mobilité de certains facteurs, certaines substitutions de capital au travail, le développement de processus nouveaux vont accélérer ces remises en cause. D'ores et déjà, certains de ces mouvements sont à l'œuvre : on assiste au déplacement des productions agricoles « hors sol » vers les ports ou les périphéries des pôles urbains, à des délocalisations d'activités vers des pays à bas salaires, rompant les liens générateurs de productivité entre certaines activités et certains territoires.

Dans le même temps, ces phénomènes de mondialisation, d'évolutions techniques ou de réorganisation des activités productives vont induire de nouvelles spécialisations des territoires. En effet, la mondialisation entraîne nécessairement la spécialisation des territoires pour permettre aux entreprises d'une même branche (ou secteur ou filière) qui se regroupent en un même lieu, de bénéficier au maximum de toutes les externalités positives. Ces spécialisations apparaissent déjà : par exemple l'aéronautique dans le Val de Garonne, avec Dassault et l'Aérospatiale ; dans le grand delta Rhône-Alpes – Méditerranée, où se concentrent tant d'activités de génie médical, de biotechniques ou d'informatique ; dans l'Ouest atlantique, où se développent les activités agro-alimentaires et de télécommunications ; dans le grand Est où se concentrent les activités de fabrication d'équipements de transports terrestres (TGV, automobiles).

De façon générale, on voit se confirmer çà et là sur le territoire national, l'émergence d'un grand nombre de « systèmes productifs locaux », dans lesquels PME et PMI se regroupent par grands types d'activités spécialisées ou complémentaires, afin de tirer parti des économies externes nécessaires au renforcement de leur compétitivité, au niveau européen ou mondial.

### ■ La montée d'une « société d'intelligence » va favoriser une géographie de l'organisation

Les territoires sont largement définis par la nature du système technico-économique dominant. Pendant longtemps, ce furent les ressources naturelles (eau, charbon, minerai et plus récemment, mer, neige...) qui ont induit la concentration des hommes et de leurs activités. Désormais, la matière première devient le savoir, l'innovation, la capacité à interconnecter les fonctions, la force de l'organisation : on passe ainsi d'une « géographie des coûts à une géographie des organisations » (Pierre Veltz) qui renvoie à la montée de la notion de qualité globale des territoires et des institutions qui s'impose dans une économie et une société beaucoup plus mobile.

Dès lors que la semaine de quatre jours aura modifié les pratiques quotidiennes, l'articulation des rapports entre les entreprises et les territoires s'opérera largement autour des « lieux de connaissances », à savoir des villes capables d'accueillir des travailleurs de plus en plus qualifiés et d'offrir des connexions avec les autres villes et les autres lieux de loisirs.

Le territoire français, façonné par la division du travail de type fordiste (au centre, on conçoit, et à la périphérie, on réalise), va radicalement se recomposer pour s'adapter aux exigences d'un nouveau système de production, d'une chaîne de la valeur post-fordiste, faite de gestion de la connaissance, de savoirs en réseaux, de « pôles d'intelligence ». Autour de ces pôles, s'articuleront de façon souple et évolutive réseaux et partenariats, s'entrecroiseront systèmes de co-traitance et systèmes de sous-traitance, s'entrelaceront voies d'échanges et voies de circulation, connectant les lieux de l'innovation.

Si au XIX<sup>ème</sup> siècle, la concentration des hommes et des activités s'est réalisée autour des gisements de charbon et de minerai, au XXI<sup>ème</sup> siècle, les concentrations s'opéreront autour de la recherche-développement, des universités et des pôles d'innovation et « d'intelligence ajoutée » qui généreront les nouveaux facteurs de la compétitivité. Ces facteurs ne sont plus donnés, ils construits.

### ■ Les modes d'action publique vont évoluer et mieux prendre en compte les usagers et les risques

L'emprise séculaire de l'Etat et des services publics sur le territoire national est une réalité. Qu'advient-il avec l'hypothèse d'une contraction des services publics ? Peut-on imaginer que le tiers secteur – ou secteur collectif – prenne le relais ? Qu'advient-il de l'organisation des territoires avec la nécessaire réforme de l'Etat ?

Sous la pression du puissant élan de recombinaison des territoires et de l'exigence de démocratie participative, l'Etat devra se réformer dans sa géographie (circonscription, délimitation administrative) et dans son fonctionnement (contractualisation, décloisonnement, regroupement de services). Cette réforme ne se fera pas sous la pression, « d'en haut » et d'une façon abstraite ou idéologique : les blocages sont trop nombreux. Elle se fera surtout « par le bas » et d'une façon pragmatique.

L'implantation des services publics a toujours joué un rôle positif dans l'aménagement du territoire. Le modèle du service public a été élaboré à la Libération et a correctement fonctionné jusqu'à la fin des années soixante-dix. Il proposait, sur le modèle centre-périphérie, une stratégie de « protectionnisme offensif » (PTT, SNCF...). Avec la décentralisation d'une part, le mouvement de dérégulation d'autre part, ce modèle est appelé à s'adapter. La notion d'équité et de service « au public », quelle que soit la nature de l'opérateur, devrait aider aux changements nécessaires. La demande et les attentes des usagers, le développement de la participation des usagers et de la transparence priment désormais sur la logique de l'offreur.

Parallèlement, les risques de tous ordres – alimentaires, sanitaires, d'inondation, naturels, sociaux – sont vécus comme autant de « chocs » dont les populations rendent l'Etat responsable. Les réponses sont difficiles, car les connaissances sont incertaines, et les pouvoirs publics peinent à proportionner leurs réponses à des risques toujours aléatoires.

Il faut restaurer la confiance, organiser le débat public, diversifier les expertises, hiérarchiser les risques, contrôler l'application des décisions en mettant en place des indicateurs, et bien sûr multiplier les outils de prévention à des échelles territoriales pertinentes. Ce principe judicieux de précaution redonne aux hommes politiques « sur le terrain », un rôle essentiel, car il ne peut se satisfaire de la seule expertise scientifique, rarement unanime.

### ■ L'ouverture des échanges va dynamiser une politique maritime

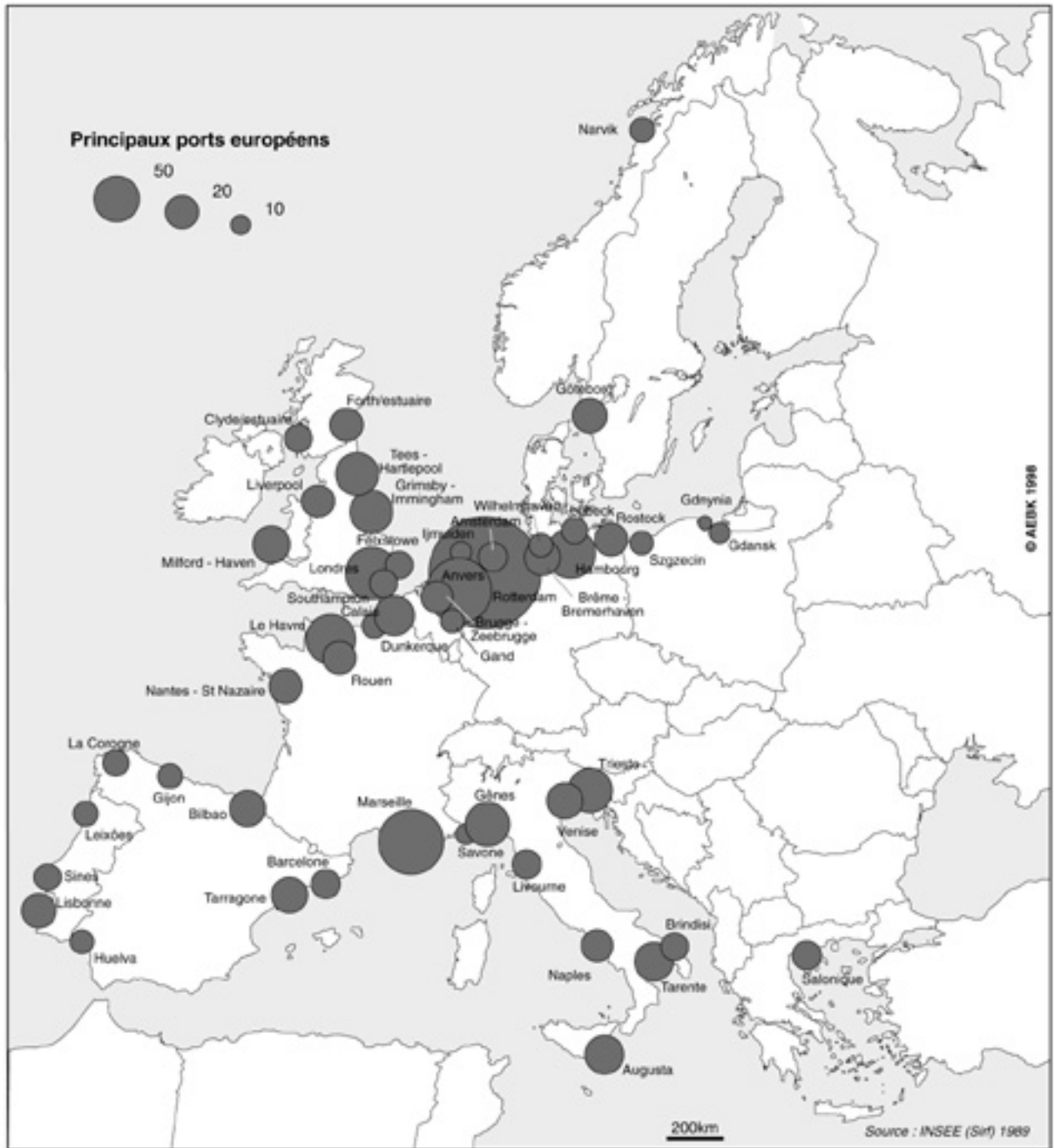
La mondialisation accrue, la construction de l'Europe et le développement des activités maritimes sont étroitement liés : le transport par mer est de moins en moins coûteux et, s'il est



opéré dans de bonnes conditions, il devrait être peu polluant. Déjà 80 % du commerce mondial s'opère par les océans et ce commerce doit doubler en dix ans.

Longtemps négligée, la politique maritime devra développer ports et services portuaires, organiser des « hubs du futur » et de grandes stratégies de *feeder*ing et de cabotage. Les logiques de développement portuaire sont créatrices de centralités nouvelles, alternative au modèle centre-périphérie dominant. Le polycentrisme européen est fondé sur cette nouvelle logique portuaire. C'est vrai pour l'hexagone comme pour l'outre-mer. Faut-il alors imaginer une régionalisation accrue de la gestion des ports ?

### **Le nécessaire redéveloppement de l'activité portuaire**



Une grande partie du trafic maritime en provenance ou à destination de la France fait le détour par les ports d'Anvers et de Rotterdam.

## ■ Vers la redécouverte du rural ou de nouvelles ruralités

Le rural retrouve au sein du corps social une perspective positive : aux racines, à l'authentique, au besoin de repères, s'ajoutent une montée de l'exigence de cadre et de qualité de vie renouvelant les exigences sociales. Ce qui a changé entre l'urbain et le rural, ce n'est pas le lieu de la performance mais l'inversion des valeurs. Cette perception du rural, longtemps négative, est redevenue positive, alors que c'est l'inverse qui s'opère pour la ville. Désormais, un « besoin inassouvi de nature » s'exprime chez la plupart des citoyens, modifiant nombre de modes de pensée et de comportements.

Cette inversion des valeurs accompagne une banalisation des comportements et des modes de vie au profit de l'urbain. Elle traduit une évolution de la demande sociale, positive, car elle est source d'un renouveau économique potentiel ; mais elle est aussi porteuse de conflits d'usages, et de conflits de valeurs délicats à gérer.

## ■ L'Europe va renforcer la position géopolitique de la France

L'élargissement de l'Europe vers ses deux nouvelles frontières, les pays de l'est et ceux de la Méditerranée, est prévisible et souhaitable. L'Europe a besoin de paix et de stabilité sur ses deux nouvelles frontières. De nouvelles modalités de gouvernance assureront, d'une part, la continentalisation et, d'autre part, la « méditerranéisation » des économies européennes, renforçant ainsi la position concurrentielle de l'Europe au sein de la triade Europe-Asie-Amérique.

L'Europe est déjà un espace d'appartenance et d'identification des citoyens : simultanément au niveau local, se renforcent nos territoires identitaires. Ainsi se développent des sous-appartenances transfrontalières, en Lorraine avec le Luxembourg, en Alsace avec le Bade-Wurtemberg, à Grenoble et Nice avec le Piémont ou la Ligurie, à Perpignan avec le pays catalan, à Lille avec la Belgique, en Haute-Savoie avec Genève.

Au-delà de ces coopérations transfrontalières qui accélèrent l'effacement des frontières, apparaissent les prémises d'une recomposition du continent européen. Des sous-systèmes inter-régionaux transnationaux se mettent en place : autour de la mer Baltique, de la mer du Nord, de la façade atlantique, de l'espace alpin, de l'arc méditerranéen, de « petites Europes » se constituent. Le développement des transports maritimes ne peut que renforcer leur intégration, loin de la « banane bleue ».

Dans la recherche d'une meilleure adéquation entre l'évolution de la société, celle de l'économie, et le cadre territorial, il y a des gains de productivité à escompter et surtout, la démocratie à promouvoir. C'est ce qu'on appelle ici « tirer le meilleur parti de son territoire ». En ce sens, la politique d'aménagement du territoire peut devenir « l'atout maître de l'économie », créant tout à la fois plus de performance et plus de démocratie.

## *L'urbain qui perd - le rural qui gagne*

### La manifestation évidente des modifications des choix résidentiels au profit de l'espace périurbain et rural



#### Les communes urbaines dont la population a diminué entre 1990 et 1999

Définition établie par l'INSEE en 1998  
sur la base du recensement de 1990

**unité urbaine** : ensemble de communes avec au moins 2.000 habitants et regroupant des habitations distantes de moins de 200 m.

**pôle urbain** : unité urbaine de plus de 5.000 emplois et n'appartenant pas à la couronne périurbaine d'un autre pôle urbain.

**aire urbaine** : ensemble de communes d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain et des communes dont au moins 40 % de la population résidente travaille dans un pôle urbain.

**communes périurbaines** : ensemble des communes de l'aire urbaine à l'exclusion du pôle urbain.

**espace à dominante urbaine** : ensemble des aires urbaines.

**Espace à dominante urbaine** : 43 millions d'habitants (76 %) soit : 30 % du territoire dont :  
361 pôles urbains : 34 millions d'habitants  
communes périurbaines : 9 millions d'habitants.



#### Les communes classées rurales en 1990 dont la population a augmenté entre 1990 et 1999

*Le dynamisme démographique de certaines communes rurales est significatif des nouveaux choix de localisation.*

Définition établie par l'INSEE en 1998  
sur la base du recensement de 1990

**Espace à dominante rurale** : communes rurales (n'appartenant pas à une unité urbaine) et unités urbaines n'appartenant pas à des aires urbaines

13 millions d'habitants sur 70 % du territoire dont :

**rural sous faible influence urbaine** : 5 millions d'habitants

**pôles ruraux** : 2 millions d'habitants

# 3. PROSPECTIVE DE LA FRANCE DANS L'EUROPE EN 2020 : enjeux et scénarios

---

*« Il est important de s'interroger sur l'avenir, car nous sommes condamnés à y passer le reste de notre vie. »*

Woody Allen

Animé par la passion de l'anticipation, le présent exercice prospectif se propose de réunir deux caractères :

- d'une part, être une « prospective partagée » de représentations élaborées collectivement. Le trajet fait partie du projet.
- d'autre part, être une « prospective à finalité pratique », d'emblée inscrite dans un processus d'action publique.

Pour ce faire, elle recourt, essentiellement, aux scénarios.

La prospective ne cherche pas seulement à se représenter le futur, mais à le modeler et à définir les cheminements pour orienter l'action publique. Elle propose des figures de l'avenir. Elle ne se contente pas de définir les futurs possibles, mais également les futurs souhaitables. Il ne s'agit plus d'améliorer la connaissance, mais de lui donner un sens et de mobiliser les énergies.

Cette idée de la prospective est celle d'*Aménager la France de 2020*. Elle offre une vision du futur, et un trajet. Il ne s'agit plus de proposer une géographie de la France en 2020. Nous ne sommes plus dans le schéma d'une confusion entre un Etat central fort et sa vision du futur imposée par le haut. Avec *Aménager la France de 2020*, la prospective devient un espace ouvert à la discussion et à la concertation pour l'élaboration conjointe d'un devenir.

Pour élaborer cet exercice ouvert au débat, nous proposons d'avancer en trois étapes :

- d'abord, énumérer des « points de tensions à l'œuvre » dont les enjeux nous apparaissent déterminants pour l'avenir ;
- ensuite, esquisser les opportunités et risques territoriaux induits ou potentiels ;
- enfin, présenter quatre scénarios exploratoires contrastés, à peine esquissés, qui sont autant d'images du futur dont l'une est souhaitable du point de vue de la DATAR.

Par cette approche, il s'agit d'identifier les défis posés aux politiques d'aménagement du territoire dans les deux décennies qui s'ouvrent, à travers les tendances, les risques, les opportunités et les ruptures qui se dessinent dès aujourd'hui.

## 3.1. Les points de tensions à l'œuvre : des faits porteurs d'avenir ?

Il s'agit de dégager, de façon nécessairement schématique, quelques grands thèmes qui nous semblent significatifs pour l'évolution des territoires.

Présentés sous la forme d'alternatives, leurs effets potentiels ne sont pourtant pas univoques. Ces oppositions témoignent plutôt de paradoxes qui constituent autant de défis que les politiques d'aménagement du territoire seront amenées à relever.

## ■ La dialectique mondial-local : les lieux sont-ils toujours à leur place ?

Le paradoxe du mondial et du local s'accroît. La mondialisation entraîne en écho la montée du local. Le processus contradictoire de « glocalisation » structure l'organisation de nombreuses firmes multinationales-locales. Les effets paradoxaux en sont multiples : prise en tenailles des structures de régulations nationales, développement d'activités concurrentielles internationalisées et stratégies complémentaires de « niches » localisées, etc. Le paradoxe mondial-local entraîne à sa suite l'accentuation de la mobilité, de l'homogénéité, de la banalisation, de l'éphémère. Mais cette mobilité génère en retour le besoin de repères, de sédentarité et de droit à la singularité. Ces tendances contradictoires renvoient aux dangers de la fermeture identitaire ou aux ambiguïtés du localisme et du communautarisme qui peuvent quelquefois dévier en oppression sur les personnes.

Les jeux complexes de la géographie des lieux et de la géographie des flux induisent des tensions. Les réseaux financiers, techniques, économiques se combinent avec les territoires physiques, faisant apparaître une « économie d'archipel » organisée souvent par les grandes entreprises internationalisées ou par des partenariats d'entreprises, y compris des PME innovantes. Apparemment ces flux et les réseaux malmènent les lieux et les territoires, d'autant qu'ils en délaissent explicitement certains. Pour autant, ils tendent également à les valoriser par leurs capacités de connexion économique et identitaire.

Les attendus de la nouvelle économie bouleversent les ancrages territoriaux. Intégrant des dimensions immatérielles, virtuelles, valorisant l'ubiquité, la nouvelle économie se donne à voir, du moins dans ses prémisses, comme tout à fait déterritorialisée. Pour autant, fondée sur l'échange d'informations, de contenus, de savoirs, cette économie de la société de l'information est essentiellement une économie de la culture, et donc de la singularité, de l'identité, des patrimoines et de la polarisation dans des lieux d'innovation. C'est pourquoi les territoires peuvent retrouver toute leur place comme producteurs de contenus différenciés.

## ■ Le paradoxe du tout technologique et l'exigence environnementale : où en est-on avec l'idée de progrès ?

Globalement, l'attachement à la qualité de la vie, à son cadre, aux équilibres environnementaux induisent une sensibilité accrue aux « dégâts du progrès » et à ceux d'un technologisme excessif et mal maîtrisé, mais coïncident aussi avec une attente de modernité, liée par exemple aux nouvelles techniques d'information et de communication, à l'offre de services et à des emplois qualifiants. L'attente à l'égard de l'aménagement du territoire doit concilier les deux exigences : l'emploi lié aux lieux de concentration d'activités (notamment les villes ou les pôles économique-techniques) et la qualité de vie. Le traitement de ce paradoxe est l'objet des politiques de développement durable.

Parallèlement, le rôle implicitement conféré à la nature comme source d'un équilibre à la fois individuel et collectif, notamment dans une stratégie récréative, se double d'une très forte intolérance collective aux risques et aléas naturels, qu'ils soient le produit de processus d'artificialisation excessive ou la résultante de phénomènes intrinsèquement « naturels ».

## ■ Comportements individuels et attentes collectives : quand l'intérêt général s'incarne dans les territoires

Les contradictions des comportements individuels et sociaux s'amplifient. Les sociologues constatent la montée concomitante des égoïsmes et des solidarités, du besoin de communication et de « déconnexion », de mobilité et d'enracinement, d'intégration et de reconnaissance des



différences, d'assistance et d'autonomie, etc. Ces attitudes paradoxales interrogent la stratégie de tous les acteurs (Etat, collectivités, entreprises et individus eux-mêmes).

Le risque de la survalorisation du territoire, opposée à la dévalorisation des idéologies se fait jour. La « fin des idéologies », ou tout au moins, l'apaisement des tensions socio-politiques valorisent d'autres appartenances, notamment territoriales, tout en faisant surgir d'autres formes de tensions, elles aussi ancrées spatialement. Une formule permet de résumer cela : « Si parfois on ne sait plus dire qui l'on est, on sait par contre toujours dire d'où l'on est ». Les conflits (et les espoirs) se focalisent sur la question de l'espace : les citoyens rêvent de village et de nature, les habitants isolés demandent les connexions et les atouts de la ville. La question territoriale locale devient un enjeu identitaire, existentiel.

Le partage des bénéfices et des coûts des projets locaux est source de tensions. La mise en valeur des territoires locaux à une échelle fine révèle, d'une part, la compétition entre les projets et, d'autre part, la fragilité des équilibres antérieurs, faisant émerger des bénéfices pour les uns et des coûts élevés pour les autres. Si le projet local doit être valorisé, il pose aussi le problème de transfert des externalités négatives vers les voisins ou au détriment des projets d'intérêt général. La valorisation des effets positifs appelle des politiques de coopération et de compensation délicates et toujours précaires.

### ■ Les dynamiques européennes : effets immédiats et perspectives ouvertes

La perspective d'une intensification de l'intégration européenne conforte l'Europe comme espace de convergence et de réglementation tout en accentuant certains traits de la compétition entre territoires. L'intégration économique et monétaire peut induire un accroissement potentiel des mobilités d'entreprises, une concentration des fonctions et ressources de commandement. Plus globalement, il faut s'attendre à une spécification accrue des économies régionales. L'Europe est aussi le cadre privilégié pour des territoires s'organisant dans la durée et valorisant leurs spécificités.

Les effets de l'élargissement sont également ambivalents depuis le déplacement du centre de gravité européen vers l'est jusqu'au développement de nouveaux potentiels de coopération entre régions et villes sur la base d'affinités géographiques, historiques et économiques fortement élargies. La géographie économique de l'Europe hésite entre d'une part, la relance d'une dynamique centre-périphérie avec renforcement de la « banane bleue » et, d'autre part, l'émergence de coopérations transnationales et de dynamiques spatiales inédites et diversifiées, esquissant une Europe polycentrique.

Le rôle de l'Europe comme espace de médiation dans la dialectique mondial-local pourrait avoir des effets variés, y compris spatiaux, selon le projet de société qui se dessinera. En effet, le modèle de protection sociale, les principes d'organisation politique ou encore les formes de développement économique qui finiront par s'imposer ne sont pas encore stabilisés dans l'état actuel du processus d'intégration européenne.

### ■ L'Etat et les formes de régulation sociale : entre protection et différenciation

La compatibilité de l'Etat redistributeur et de l'Etat régulateur est mise en difficulté. Le nouveau rôle de l'Etat est d'accompagner et d'animer ces mutations, d'articuler les divers niveaux, local et global, national et international, de décloisonner les territoires. Selon la belle expression d'Alan Scott : « une nouvelle grammaire de la géographie est en train de s'élaborer. C'est en grande partie à l'Etat en Europe et en France de leur donner du sens ». La logique de la recherche de l'équilibre se déplace au profit de l'organisation de l'attractivité (offre territoriale), de la multiplicité et de la solidarité des divers territoires. L'Etat doit à la fois gérer la diversité des territoires et assurer que les externalités (positives ou négatives) de chaque projet contribuent à l'intérêt général.

Il doit agir d'une part sur la redistribution, la péréquation et l'équité, et d'autre part sur le renforcement de la compétitivité et de la différenciation des offres territoriales locales.

Le passage des modèles hiérarchiques aux modèles décentralisés ou en réseaux s'avère difficile. L'abandon de la centralisation et des hiérarchies au profit de plus d'autonomie et de la décentralisation induit des logiques de réseaux ou d'archipels auxquels il faut être connecté (ou appartenir) sous peine de marginalisation ou d'exclusion. Un Etat unitaire ne signifie pas un Etat homogène. Mais ce modèle décentralisé présente des possibilités d'éclatement. Quant au modèle en réseaux, il ouvre simultanément à la connexion ou à l'isolement. L'Etat doit donc être vigilant et pousser la décentralisation et le droit à l'expérimentation, sans jamais remettre en cause les principes universels de la République et de la démocratie.

## 3.2. Analyse des opportunités et des risques territoriaux

Tout exercice prospectif passe au préalable par une identification des risques et des opportunités. On en identifie ci-dessous quelques uns dont les incidences territoriales peuvent être décisives.

### ■ Risques sur la cohésion territoriale

L'éclatement et la fragmentation des territoires, liés à leur multiplication, à leur superposition et à la diversité des projets (territoires physiques, espaces marchands, territoires virtuels, territoires de projets, de légitimité, etc.).

La ségrégation des territoires segmentés en « zones », ghettos, réserves ou, à l'inverse, en refuges, abris, zones tranquilles, « paradis » etc., risquant de cristalliser les segmentations socio-culturelles.

La proximité de la pauvreté et de la richesse. La pauvreté se localise de plus en plus à côté de la richesse et s'assimile de plus en plus à l'immobilité dans une culture de la mobilité. Ces disparités sont à la fois interrégionales – avec des régions qui attirent les élites aisées au niveau européen, d'autres qui se vident d'hommes productifs – et infrarégionales avec des voisinages de populations qui n'appartiennent pas aux mêmes systèmes productifs.

Les disparités liées à une mondialisation non maîtrisée, avec les délocalisations, le développement inégal des échanges ou les stratégies d'entreprises pénalisant certains territoires qui ne parviennent pas s'insérer dans ces échanges et qui risquent de s'installer dans une économie d'assistance. Les territoires organisés qui « gagnent » coexisteraient avec les territoires refermés qui « perdent ».

Les risques identitaires réactivent une sorte de « tribalisme » régional et micro-local, avec la multiplication de nouveaux Etats consécutive à leur fractionnement sur des bases ethniques.

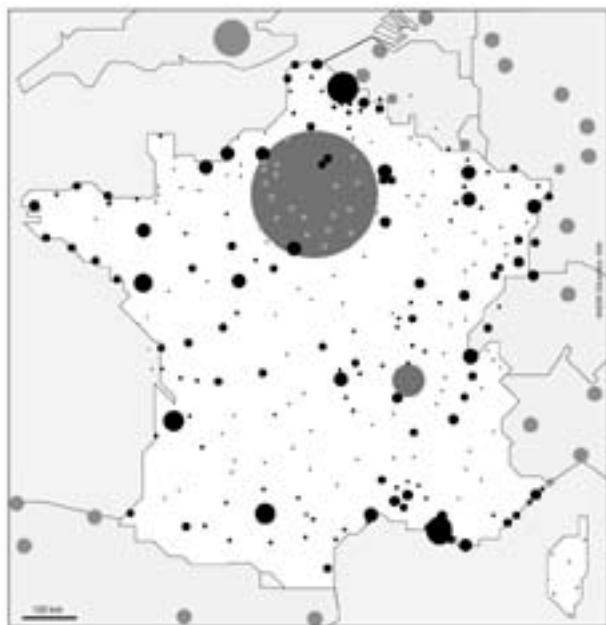
### ■ Risques sur la performance économique

Les risques sur les ressources financières publiques, avec la dématérialisation de la finance qui s'organise à l'échelle planétaire, déconnectée des logiques territoriales où s'exerce la souveraineté. Quant au développement du commerce électronique, il peut déstabiliser l'assiette des recettes fiscales des collectivités et de l'Etat. La base territoriale des revenus et de la valeur ajoutée sera de plus en plus difficile à repérer et à localiser.

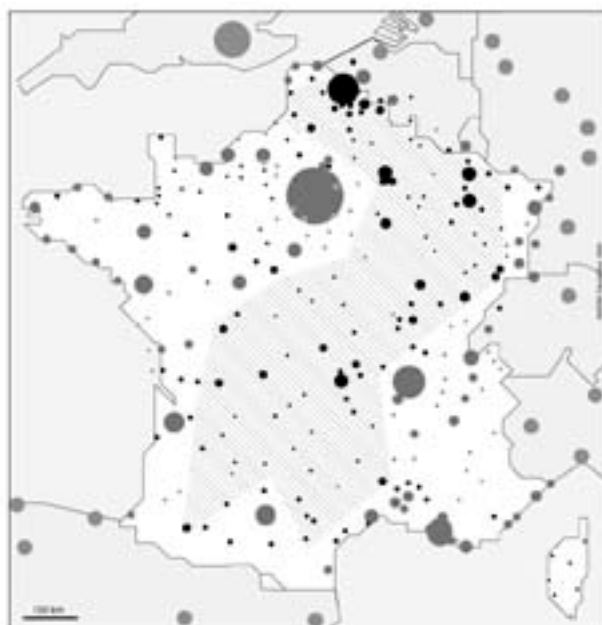
Le risque sur la régulation des territoires, soit par un « retour » jacobin d'une nouvelle vision du territoire national piloté par le centre étatique, soit, à l'inverse, par une marginalisation de l'Etat (« Etat creux ») et une déshérence des services d'intérêt collectif.

## Les fractures territoriales potentielles

**Risque d'accentuation de l'écart entre la région capitale et le reste du territoire**

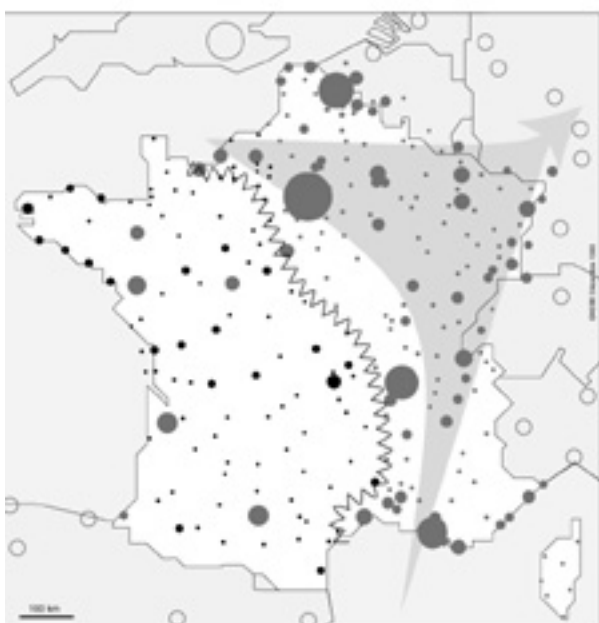


**Risque de creusement d'une «dépression centrale» jalonnée d'espaces en crise**

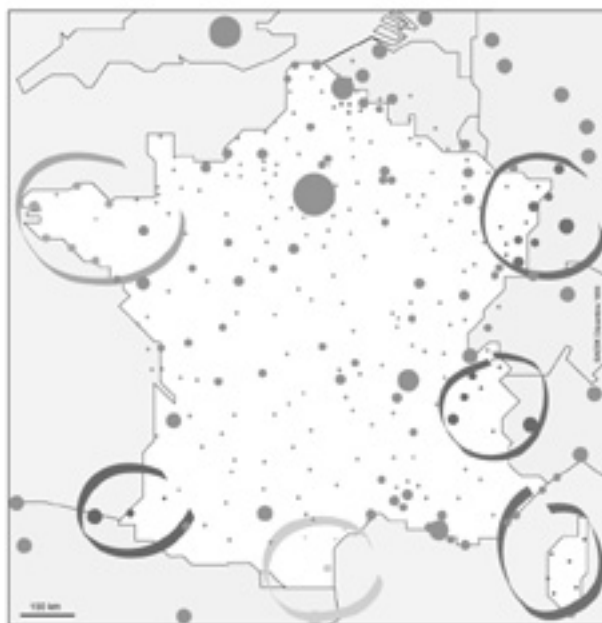


**Risque de dissociation entre les façades du territoire,**

*À l'Est de l'axe Lille-Paris-Lyon-Marseille, des territoires dynamisés par la proximité de l'Europe économique ; A l'Ouest seules quelques grandes agglomérations émergent.*



**Le risque de replis identitaires dont la liste est ouverte**



## ■ Risques sur l'environnement

Les risques sur l'environnement et le cadre de vie. Ce sont des risques globaux : réchauffement de la planète, changements climatiques, déforestation et désertification de la diversité biologique. Mais ce sont aussi des risques locaux : dans les aires urbaines, avec la concentration des nuisances et des pollutions, le bruit, les encombrements et dans les zones fragiles, avec la dégradation des cours d'eau ou du littoral.

La multiplication des catastrophes naturelles (inondations, tempêtes) qui rend plus urgente une meilleure articulation entre solidarité et prévention et une application raisonnable et raisonnée du principe de précaution.

La recomposition territoriale et la mobilisation des communautés locales qui l'accompagne, constituant les voies les plus sûres pour de nouvelles solidarités territoriales, indispensables à une prévention collective des risques naturels.

Après avoir évoqué quelques risques et points de tension, voire de rupture, voyons maintenant les scénarios pour 2020.

### 3.3. Quatre scénarios pour la France de 2020

Outils de mise en forme de la réflexion prospective, quatre scénarios peuvent être esquissés. Assez fortement contrastés, ces différentes représentations du futur ne sont pas pour autant univoques.

En effet, il ne s'agit pas de schématiser des situations extrêmes en vue de valoriser une quelconque voie moyenne.

En fait, en combinant différents éléments et surtout en s'appuyant sur des tendances déjà observables, la méthode consiste à mettre en valeur une variable-clef, en l'occurrence le mode d'action publique dominant, et à spécifier ses implications d'un point de vue d'organisation spatiale, pour chacun des scénarios.

Avertissement au lecteur : les quatre scénarios suivants sont rédigés comme si nous étions en 2020.

#### ■ « L'archipel éclaté » (un scénario néo-libéral)

Les tendances en faveur du libre échange et de l'économie de marché se sont prolongées depuis le début du XXI<sup>ème</sup> siècle. Bien que l'Amérique se soit imposée en championne incontestée de la mondialisation, l'Europe a su tirer son épingle du jeu, grâce au triomphe de son marché et à la mise en circulation généralisée de la monnaie unique, délaissant quelque peu ses ambitions en matière d'intégration politique.

La primauté de l'économie, des forces du marché et de la concurrence s'est trouvée stimulée par un mouvement de dérégulation de grande ampleur. Les échanges internationaux ont progressé, la productivité s'est améliorée, l'inflation est jugulée et la croissance économique est soutenue durant les années 2000-2020. Paradoxalement, l'ouverture des marchés et la réduction des distances temporelles rendues possibles par le développement spectaculaire des télécommunications font que la sphère économique et financière a fait une place plus grande aux échanges et transactions.

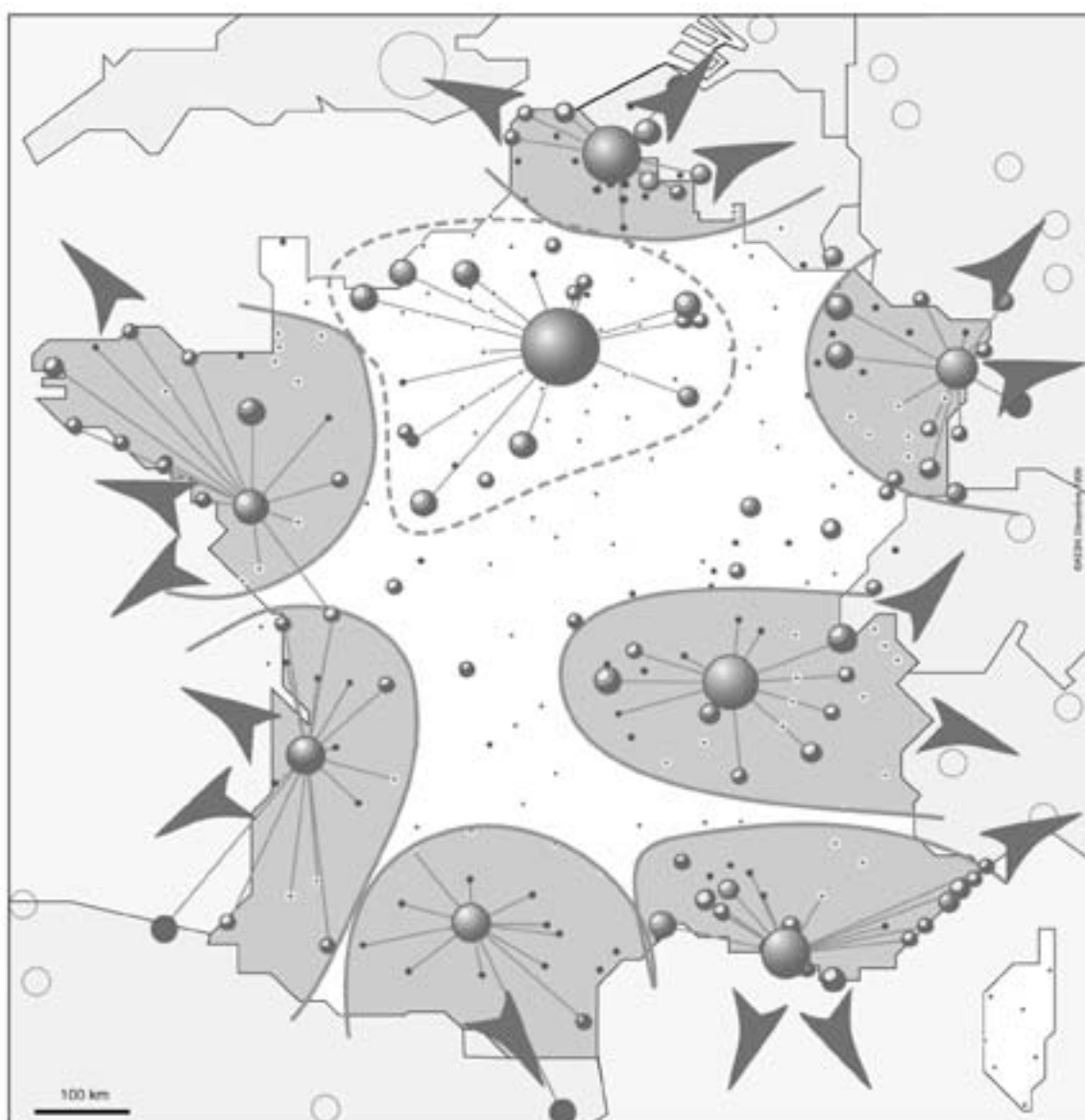
Dans cette nouvelle dynamique d'économie mondiale dominée par les flux, le territoire joue un rôle essentiel, presque exclusivement à travers les grandes villes. Outre la région parisienne, certains pôles urbains, parmi lesquels figurent par exemple les conurbations lilloise, nantaise,

toulousaine, aixoise ou lyonnaise, sont des points privilégiés d'interactivité et de fertilisation croisée entre producteurs, utilisateurs de technologie, consommateurs et acteurs socio-politiques. Avec la profusion et la vitesse des flux de biens, de services, de relations entre acteurs, et surtout avec le volume des échanges immatériels qu'elles drainent et redistribuent, ces villes ont su s'affirmer comme lieux de polarisation des activités et comme têtes de réseaux dans les relations avec d'autres pôles comparables dans l'espace national, européen et mondial (intégration horizontale). Elles constituent autant de points locaux d'ancrage du global, donc d'incomparables opportunités.

### **Quelles images pour la France ?**

*Ces schémas ont pour objectif d'illustrer les idées de scénario développées dans le texte. Contrairement aux cartes précédentes ils ne sont pas le reflet de données factuelles ou quantitatives.*

#### **Scénario 1 : «l'archipel éclaté»**



*La mondialisation stimule certains pôles urbains et exacerbe les concurrences entre réseaux localisés. Les espaces polarisés par les métropoles régionales les plus performantes n'organisent pas l'ensemble du territoire*



Pour favoriser ou consolider ce positionnement générateur de valeurs, ces pôles urbains se sont dotés de nouvelles liaisons ferroviaires, routières, aériennes, y compris d'impressionnantes autoroutes de l'information, renforçant « des effets de tunnels » entre les pôles desservis et les zones traversées. Ils se sont également érigés en plates-formes multimodales d'échanges qui contribuent à massifier, à fluidifier et à accélérer les flux de biens, de services et de voyageurs, qu'ils parviennent à détourner en leur faveur.

La concurrence entre grands pôles urbains s'en trouve exacerbée. De nouveaux centres innovants sont apparus, mais bon nombre de grandes villes qui jadis s'étaient engagées dans la compétition, se sont progressivement vues distancées. Elles n'ont en effet pas su dépasser les logiques traditionnelles d'économie industrielle et territoriale pour se positionner autrement.

De telles configurations en réseaux de pôles métropolitains n'ont pas donné lieu à des effets de duplication en poupées gigognes à des échelons infranationaux ou régionaux. Les synergies entre grands pôles urbains n'ont donc pu être relayées au niveau de villes moyennes. Il en résulte une insuffisance d'intégration verticale et une accentuation significative de l'écart de développement entre grandes métropoles, villes moyennes et petits centres de l'arrière-pays.

Ainsi, la prééminence de ces réseaux de villes-pôles connectés entre eux à l'échelle européenne ou mondiale tend à structurer le territoire en archipels. Si cette structure de l'espace polarise le développement sur des îlots de commutation de réseaux multiples et d'échanges de plus en plus denses et rapides, il tend à engendrer des hinterland qui, au fil du temps, se révèlent être des halos de déclin et de sous-développement.

Dès les années 2000, les pouvoirs publics avaient décidé de jouer la carte de la déréglementation en faisant en sorte que le secteur public s'oriente davantage comme soutien aux lois du marché. La privatisation des grandes sociétés dans lesquelles l'Etat était jadis partie prenante s'est poursuivie, cet acteur étant d'ailleurs devenu minoritaire dans la plupart d'entre elles et beaucoup de services d'utilité publique ayant contractualisés sous la forme de concessions.

Si la performance économique nationale a pu être fortement optimisée, par le biais notamment d'une priorité accordée au développement sélectif des réseaux techniques et économiques, les conséquences en terme de cohésion sociale et de développement durable se sont révélées beaucoup plus incertaines. Concentrant de fortes tensions sociales, les mégapoles censées être au cœur de cette nouvelle dynamique, ont été confrontées à leur propres limites ce qui les oblige à mobiliser l'essentiel des ressources pour faire face à ces problèmes.

Pour tenter de remédier aux effets pervers inhérents au pouvoir exorbitant des plus grandes villes, au détriment des capacités d'initiatives de tous les autres territoires urbains ou ruraux, l'Etat s'est beaucoup investi, depuis environ une décennie. Mais, les résultats demeurent mitigés. En continuant de privilégier la recherche d'une efficacité par les opérations et les procédures, l'Etat a soutenu sans succès les territoires marginalisés. Ainsi les échelons administratifs et politiques sont fragilisés et se trouvent assez démunis face au défi que constitue désormais la visibilité et la puissance quasi-insolente des méga-cités.

### ■ « Le centralisme rénové » (un scénario néo-jacobin)

Depuis les années 2000 la mondialisation s'est poursuivie, l'intégration européenne s'est quelque peu essoufflée. L'enthousiasme du début du XXI<sup>ème</sup> siècle en faveur de l'ouverture à la concurrence s'est estompé au profit des attitudes de prudence qui avaient déjà vu le jour lors de la conférence mémorable de l'Organisation Mondiale du Commerce à Seattle. L'écart n'a pratiquement pas cessé de se creuser entre d'une part, la rapidité de la mondialisation et des évolutions technologiques, et d'autre part, le relatif relâchement de la coopération internationale et européenne. Le foisonnement des actions locales désordonnées et sans envergure internationale a conduit à une fragmentation accrue de l'espace européen.

Dans ce contexte les Etats-nations sont préoccupés et tentent, chacun à leur façon, de se ressaisir. Ils se replient sur leurs prérogatives et relancent leurs politiques dans un cadre national. L'Europe de son côté tente de s'affirmer comme espace de médiation et de cohésion vis-à-vis de l'extérieur.

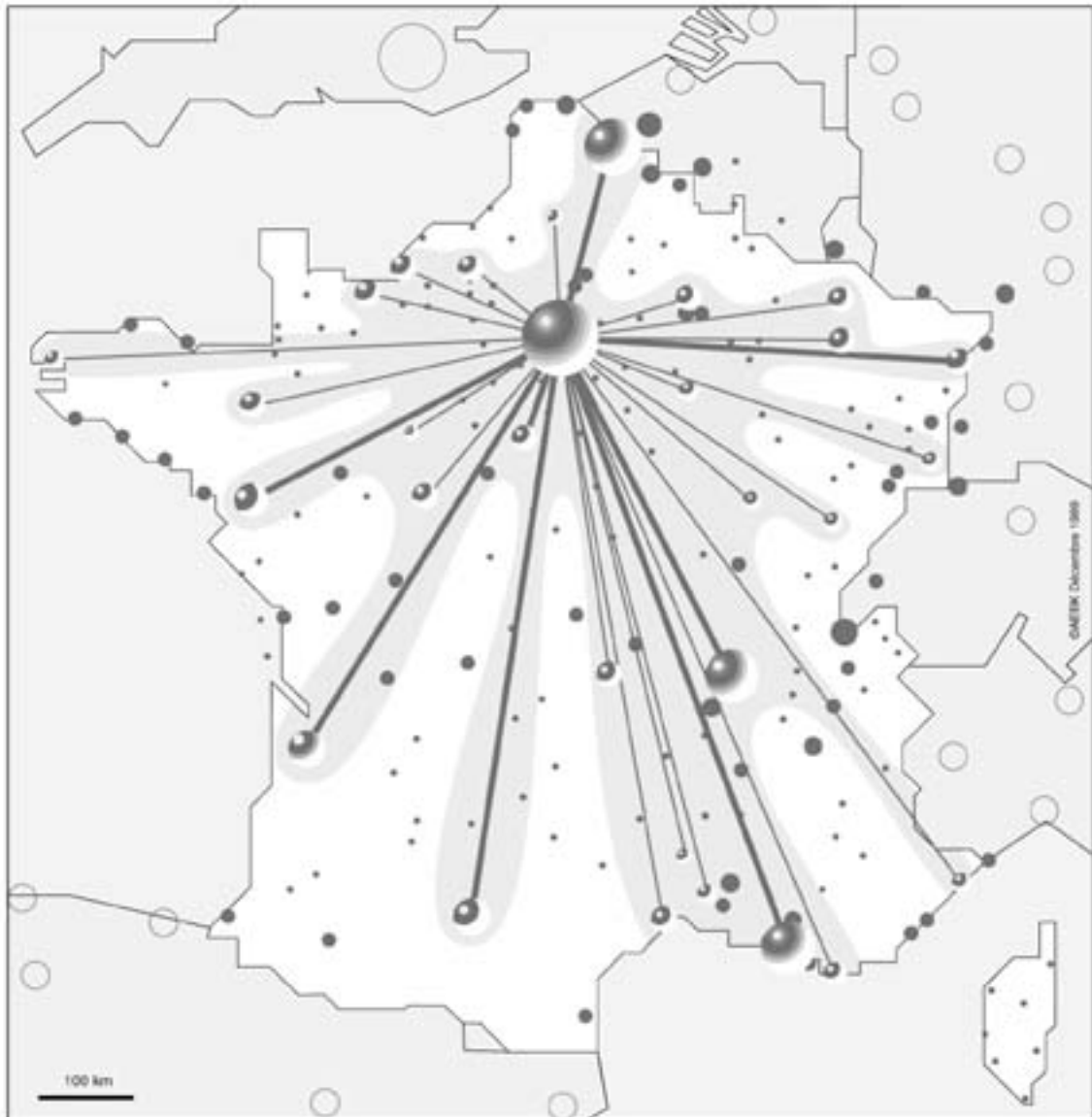
Face à la déferlante de la mondialisation, la France a réussi à faire admettre par les pays membres l'idée d'une « exception européenne » qu'il convient de préserver.

La France estime qu'une plus forte intervention de la puissance publique centrale sur les territoires est à nouveau nécessaire. L'Etat a opté pour un pilotage national plus interventionniste mais également plus souple. En effet, il ne s'agit pas d'un retour en arrière, sous la forme d'une restauration à l'identique de l'Etat-providence et dirigiste de l'après-guerre.

### **Quelles images pour la France ?**

*Ces schémas ont pour objectif d'illustrer les idées de scénario développées dans le texte. Contrairement aux cartes précédentes ils ne sont pas le reflet de données factuelles ou quantitatives.*

#### **Scénario 2 : «Le centralisme rénové»**



*La hiérarchie est réaffirmée : l'Etat assure une régulation centralisée des territoires en encadrant fermement l'autonomie des collectivités locales. En contrepartie, la solidarité publique s'exerce au profit des territoires en difficulté.*

Tout en s'appuyant sur un cadre organisationnel et spatial inchangé, fondé sur une hiérarchie d'institutions territoriales emboîtées, l'Etat s'est forgé à l'épreuve des faits une réelle compétence et un véritable savoir-faire dans la mise en pratique du principe de subsidiarité, en laissant à chaque territoire une relative liberté d'action et de décision dans le cadre de directives d'intérêt national.

Pour créer les conditions et se donner les moyens de cette politique, des lois ont été promulguées dans le souci de préciser les rôles respectifs des différentes institutions territoriales et d'en améliorer l'articulation. Cette « liberté raisonnée » ainsi conférée aux entités territoriales a d'ailleurs instauré une nouvelle dynamique différenciée au niveau local qui ne semble pas avoir entravé l'équilibre territorial. Les disparités territoriales se sont même atténuées dans certaines régions. Par ailleurs, la coopération entre territoires est devenue une réalité. Quant à la compétition entre les territoires, étant essentiellement fondée sur la différenciation spatiale traditionnelle, elle s'exerce, sous la vigilance de l'Etat, à un degré jugé raisonnable. Pour appréciables qu'elles soient, ces initiatives se sont néanmoins avérées inadéquates pour stimuler des projets d'envergure européenne et gagner des marchés internationaux.

Sans revenir sur les principes de décentralisation largement plébiscités par le corps social et en conservant les acquis d'un libéralisme économique somme toute régenté, l'Etat a été légitimé dans sa volonté de conserver un rôle prééminent dans l'impulsion et l'initiative au nom des enjeux de solidarité nationale, de cohésion territoriale, voire de protection environnementale.

Le mode d'intervention privilégié des pouvoirs publics demeure de type allocatif. Les objectifs consistent à mieux intégrer les espaces périphériques ou délaissés, à limiter le développement anarchique des flux et leurs effets en termes de polarisation, à parfaire le traitement social des territoires.

Dans un tel contexte, l'aménagement du territoire incarne le volontarisme, et l'Etat se montre directif. Certaines activités sont transférées de Paris vers la province et la politique de la ville vise à déployer des services publics de proximité, et à inciter les entreprises à s'installer dans les quartiers dégradés. L'Etat fait de cette action la vitrine de sa puissance retrouvée. Il en résulte une amélioration, mais avec en contrepartie un prix à payer : l'abaissement des marges d'initiatives des collectivités décentralisées et des groupes sociaux exclus des procédures d'élaboration des moyens visant à reconquérir les quartiers délaissés. Une action de même nature est conduite en faveur de la « reconquête » du monde rural.

En échange d'une modernisation et d'une déconcentration relative de l'Etat, d'un recours très volontaire aux technologies et politiques en réseaux, d'un maintien d'une sphère publique protectrice, sont acceptés les bénéfices d'une définition centralisée de l'intérêt général et d'un ferme encadrement des initiatives locales.

### ■ « Le local différencié » (un scénario néo-communautaire)

Après une période relativement longue d'atermoiement, faute d'avoir pu trancher sur la question des articulations et des priorités entre les différentes entités territoriales que sont la commune, l'intercommunalité, le département, la région, les pays, les inter-régions, l'Etat se retrouve légèrement en retrait des dynamiques territoriales.

Dans cette relative vacuité des politiques volontaristes d'aménagement du territoire, les initiatives créatrices de valeurs économiques et socioculturelles se sont multipliées aux échelons décentralisés de la nation. L'intercommunalité est devenue une réalité sur presque tout le territoire national.

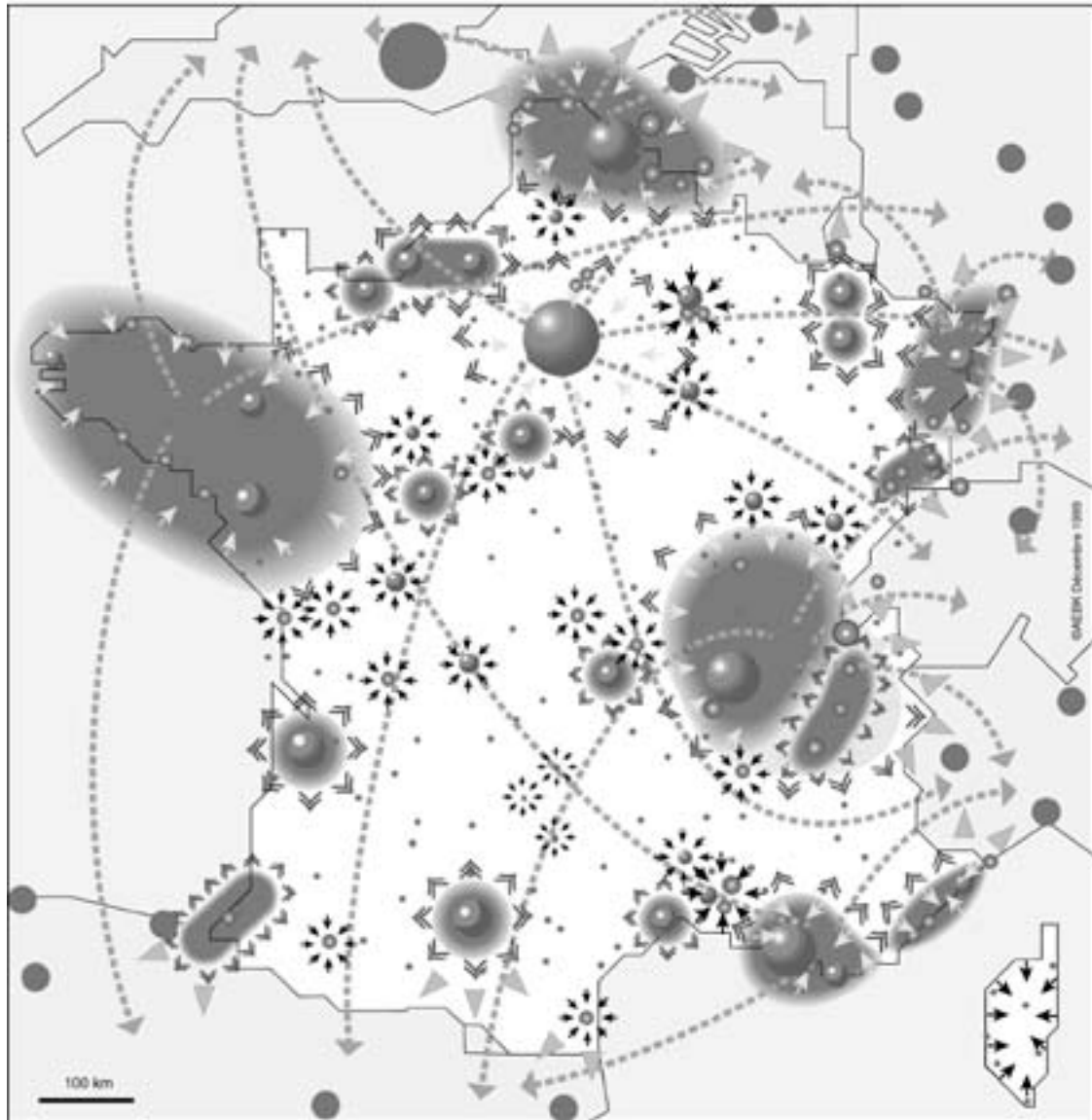
Certaines entités territoriales se sont octroyé de nouvelles marges de manœuvre. Elles développent une logique de partenariat sur des projets précis et ponctuels avec d'autres entités intéressées par les mêmes objets. Appartenant à différentes entités, elles-mêmes mouvantes, et sachant jouer de ces différentes appartenances, les territoires s'insèrent de façon différenciée dans l'économie mondiale. Les échanges avec l'extérieur s'opèrent de manière sélective et diversifiée. La greffe du déploiement conjoint d'initiatives transnationales de développement enclenchée par l'Union européenne à travers les grands projets européens a donc pris.

Ce pourrait, par exemple, être le cas d'une nouvelle alliance conclue entre Calais et Douvre, pour tenter de battre en brèche l'Eurostar en offrant des services intégrés sans réelle discontinuité entre ces deux villes. Il pourrait en être de même du pôle lyonnais qui, faute d'avoir pu bénéficier d'une politique ambitieuse (corridor et canaux) avec le port de Marseille, se serait résolument engagé dans un partenariat avec les grandes plates formes portuaires du Nord de l'Europe.

### Quelles images pour la France ?

*Ces schémas ont pour objectif d'illustrer les idées de scénario développées dans le texte. Contrairement aux cartes précédentes ils ne sont pas le reflet de données factuelles ou quantitatives.*

#### Scénario 3 : «Le local différencié»



*L'organisation territoriale est largement fonction d'initiatives locales qui impulsent des formes et des degrés divers de polarisation et s'appuient sur des réseaux d'échanges aussi bien nationaux qu'europeens. En l'absence d'action volontariste nationale, certains territoires peinent à se structurer, voire à se développer.*

Cependant l'objet de tels partenariats n'est pas forcément à dominante territoriale. Désormais, des territoires géographiquement éloignés jouent en synergie pour développer à grande échelle un mode de coopération directe avec les populations de pays du tiers monde, par le biais d'organisations non gouvernementales (ONG), dans des domaines aussi précis que la lutte contre la pauvreté périurbaine. Ces projets permettent à la fois de valoriser les compétences de bénévoles originaires de ces pays confrontés à des problèmes similaires sur le territoire français et d'extraire des enseignements utiles à leur résolution.

Tous les territoires qui participent à ces communautés à la carte ont progressivement acquis une aptitude à tirer le meilleur parti d'alliances pragmatiques au gré des opportunités et des préoccupations. Les communautés culturelles, parfois ethniques, emboîtent le pas aux communautés d'intérêts entre acteurs qui se sont multipliées depuis la fin des années 1990 pour devenir dès la première décennie du XXI<sup>ème</sup> siècle un concept clé des dynamiques socio-économiques.

En construisant des partenariats autour de projets clés avec des communautés territoriales françaises, européennes ou internationales, qu'ils ont judicieusement sélectionnés, certains territoires français savent profiter de cet « appel d'air » pour prendre un essor auquel ils ne croyaient plus, réfutant ainsi la fatalité en matière de développement ; communautés de droit et féodalités se multiplient sur le territoire.

L'évolution de l'Europe vers une approche plutôt confédérale constitue un terreau favorable à de telles initiatives multi-territoriales.

Dans ce contexte, l'Etat français se trouve relativement mal à l'aise. Face à une telle libération d'énergie ancrée dans les territoires et suscitant une mobilisation sans précédent de la part des acteurs concernés, il se trouve en effet pris en étau entre les différents échelons infra-nationaux et le niveau supra-national européen. Il se contente donc d'accompagner le mouvement tout en s'efforçant de l'appréhender dans l'espoir de reprendre durablement l'initiative. Il y parvient progressivement en se positionnant comme garant des intérêts nationaux : en veillant, par exemple, à ce que le hub portuaire marseillais se fraye une voie distinctive dans la double concurrence des grands ports nord-européens et méditerranéens, lui permettant de retisser une communauté avantageuse avec le pôle lyonnais.

L'Etat s'efforce, en outre, de faire en sorte que l'ensemble des citoyens aient accès aux services publics. Bien que ce scénario tende à estomper les disparités entre espaces urbains et ruraux, l'Etat doit consacrer beaucoup d'efforts pour tempérer les déséquilibres qui ont vu le jour ou qui se sont parfois accentués entre les territoires qui tirent profit de la multi-territorialité et ceux qui se sont limités à une approche d'intercommunalité exclusivement orientée « Pays », conformément à la loi.

L'Etat fait office de médiateur et d'arbitre dans les conflits d'intérêts entre communautés et féodalités qui voient inévitablement le jour entre certains territoires – y compris étrangers. Il tente avec difficulté de faire en sorte que ce foisonnement d'initiatives, dont les périmètres ne coïncident presque jamais avec les découpages administratifs en vigueur, ne déstabilisent pas la cohérence d'ensemble. Pour relever ce nouveau défi, l'Etat se trouve donc contraint de réinventer son rôle et sa fonction dans le sens d'une plus grande flexibilité et adaptabilité de ses modes de régulation. Il s'emploie à édifier de nouvelles règles d'un jeu multiple, qu'il découvre « chemin faisant » dans l'espoir d'en devenir le garant.

#### ■ Le « polycentrisme maillé » (un scénario de l'équité)

Dans ce quatrième scénario, les territoires développent des stratégies différentes selon leurs potentiels, leurs trajectoires, leurs faiblesses. L'organisation du territoire national repose sur les territoires de projet (structures intercommunales, pays, agglomérations, parcs naturels régionaux...) alliant dans un même périmètre l'espace vécu par les habitants, la représentation politique et la solidarité financière.



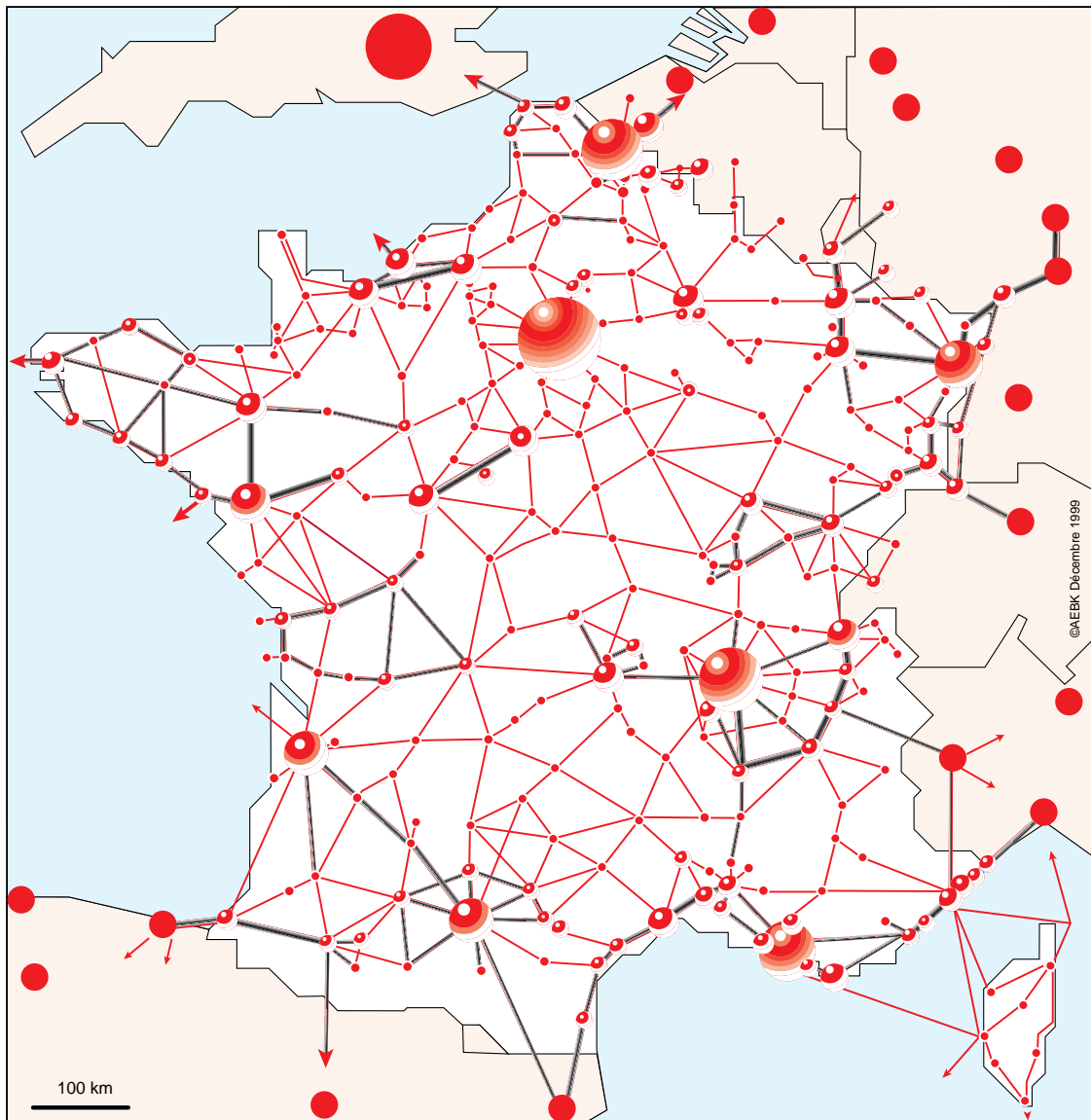
Les pays membres de l'Union européenne ont décidé d'approfondir l'intégration en mettant l'accent sur les valeurs de cohésion, de solidarité et de responsabilité y compris vis-à-vis des générations futures. En accordant désormais plus de place aux dimensions qualitatives de la croissance, l'Europe prend en compte les aspirations de ses ressortissants à une meilleure qualité de vie et à une économie plus respectueuse de l'environnement.

En France, de nouveaux modes de régulation territoriale ouvrent le champ à des stratégies locales différenciées, sans pour autant être déconnectées les unes des autres. Le rôle prégnant de l'Etat central et l'importance accordée à la définition de stratégies nationales ne sont pas remis en cause, mais se construisent désormais différemment. On assiste à une redéfinition des missions de la puissance publique centrale, au profit de la régulation des conflits, de l'organisation des cadres territoriaux, et de la prévention des risques.

### Quelles images pour la France ?

*Ces schémas ont pour objectif d'illustrer les idées de scénario développées dans le texte. Contrairement aux cartes précédentes ils ne sont pas le reflet de données factuelles ou quantitatives.*

#### Scénario 4 : «Le polycentrisme maillé»



Le développement est structuré par un réseau urbain dont le polycentrisme s'est affirmé à deux échelles territoriales : celle des ensembles interrégionaux, cadres de coopération-concurrence entre les villes, et celle des agglomérations et pays, nouvelles mailles de gestion des projets locaux.

Mais, sans remettre en cause l'organisation du territoire qui prévalait encore au début du XXI<sup>ème</sup> siècle, ces institutions territoriales se trouvent intégrées à de grands ensembles géographiques inter-régionaux. Ces nouveaux espaces élargis, conçus pour recomposer le territoire local qui s'était avéré trop fragmenté, sont structurés en grands ensembles pertinents aux plans démographique, social, culturel, écologique, géographique et économique, aptes à porter le développement durable.

Le polycentrisme qui a prévalu dans cette approche du développement territorial s'est appuyé sur une recomposition infra-régionale autour des communautés d'agglomérations et de communes ainsi que des regroupements de collectivités locales en pays. Il a en particulier contribué à redynamiser les systèmes productifs locaux et notamment le tissu des PME. Sur un autre plan, les risques naturels auxquels certains territoires sont confrontés, tendent à démontrer la pertinence des espaces intégrés de solidarités que constituent les pays et les agglomérations.

Dans cette optique, l'Etat a notamment engagé la modernisation des services publics (école, hôpital, santé, poste...) par les contrats territoriaux. Cette importante réforme a été facilitée par la prise en compte et le traitement des préoccupations au niveau des bassins de vie et/ou d'emploi.

Se développent des réseaux de villes autour de pôles urbains dynamiques, compétitifs au niveau européen et mondial, et intégrés dans des ensembles territoriaux solidaires. Des coopérations se tissent entre agglomérations d'un même bassin, avec un partage des compétences et des infrastructures (équipements de santé, de culture, de formation, de transports...). Un véritable système de villes maillées entre elles se renforce, complétant le dynamisme parisien.

Cette nouvelle approche polycentrique du territoire en grands bassins de peuplement et par grands massifs, a favorisé de nouvelles formes de coopérations entre entités infra-régionales au sein de chaque bassin. Ces évolutions génèrent un maillage bénéfique entre entités territoriales, qui a pu émerger à l'abri des découpages administratifs et des hiérarchies traditionnelles entre territoires. Ainsi, la création de valeur à l'échelle macro-territoriale des bassins a permis de revigorer l'activité des territoires par un effet de capillarité à l'échelon micro-territorial des bassins de vie et d'emploi.

De plus, ce « polycentrisme maillé » tel qu'il s'observe dans l'hexagone, entre en résonance avec l'organisation spatiale qui émerge sur l'ensemble du territoire européen. Ce qui concourt à amplifier et à légitimer l'approche française dans un cadre européen intégré.

## 4. PLAIDOYER POUR LE POLYCENTRISME MAILLÉ :

les politiques publiques qui en découlent

---

*« Si j'étais chef d'un grand Etat, j'agirais peu ; je regarderais ce qui évolue spontanément ; je choisirais les tendances qui me sembleraient convenables et je les encouragerais ».*

Fernand Braudel

Parmi les quatre scénarios exploratoires évoqués, la DATAR fait le choix du polycentrisme maillé parce qu'il est certainement le mieux à même de concilier les trois impératifs du développement durable que sont la solidarité et la cohésion sociale, la performance économique et la préservation des grands équilibres environnementaux.

### 4.1. Un choix motivé et réaliste

Le scénario du polycentrisme maillé est susceptible de constituer un projet collectif mobilisateur, prenant appui sur des dynamiques territoriales déjà à l'œuvre. Il permet de répondre à l'attente sociale et démocratique de changement qui se fait jour aussi bien localement que nationalement, au regard de la complexité croissante des enjeux de gestion des territoires.

Il engage, enfin, un cycle vertueux d'évolution. C'est par l'intercommunalité, les pays et les agglomérations que se réaliseront tout à la fois la réforme de l'Etat et le renouveau d'une citoyenneté vécue, car davantage participative :

– à partir de la base, la réforme de l'Etat est inévitable pour aboutir à une globalisation – territorialisation – des crédits et des politiques publiques. Le décloisonnement des services et la globalisation remettent en cause tout le fonctionnement sectoriel des services de l'Etat au niveau local.

– à partir de la base, la modernisation de la vie publique s'opérera inévitablement en associant la société civile à l'élaboration et à la gestion de projets locaux de développement.

Passer « d'un espace de guichet » à un « espace de projet » et donc au co-développement constitue une vraie révolution qui devrait s'opérer avec rapidité dans tous les territoires, en France et en Europe.

Surtout, cette dynamique nous paraît la plus apte à résoudre certains enjeux d'aménagement des territoires, face auxquels buttent les politiques sectorielles de l'Etat, en raison des contraintes qui pèsent sur leur articulation, les rendant peu aptes à gérer les « espaces extrêmes ».

Il s'agit, notamment, de la « question urbaine » dans ses différentes composantes, dont le phénomène d'étalement spatial constitue l'un des traits les plus visibles : les interdépendances entre unités urbaines, la recomposition des villes-centres et, plus largement, de l'ensemble des territoires densément urbanisés, la structuration des nouvelles aires de la vie urbaine.

Cela concerne, également, la gestion des « espaces sensibles », qu'il s'agisse d'espaces peu denses ou au contraire d'espaces soumis à de trop fortes pressions (agricoles, industrielles, touristiques, etc.). Pour ces territoires de massifs ou littoraux, notamment, là encore une approche globale et intégrée sur la base de territoires recomposés, pourrait permettre de mieux contrôler l'usage des sols, d'accompagner une meilleure intégration fonctionnelle des différentes activités, de favoriser des formes de développement originales mais également durables.

## 4.2. Une vision polycentrique à concrétiser

### ■ La recomposition microterritoriale en pays et en agglomérations

Si le territoire revient sur le devant de la scène, il faut quand même souligner que « trop de territoires » (isolés) aurait des effets aussi regrettables que « pas de territoires du tout », car ils se livreraient à des combats acharnés qui nuiraient aux fonctions qu'implique une économie moderne. Il faut donc encourager les forces économiques, politiques et sociales qui poussent à des regroupements. Ceux-ci s'opèrent pratiquement tous autour des bassins d'emploi et participent à plusieurs aires de recomposition. On peut distinguer ainsi :

- La recomposition économique du tissu local des PME-PMI. Il s'agit d'accompagner le mouvement spontané qui conduit à accroître les relations interentreprises de proximité en organisant ce que l'on dénomme en France « les systèmes productifs locaux » pour insister sur le caractère global de la recomposition ; en Italie se sont les districts industriels et aux Etats-Unis ce sont les clusters (grappes) d'entreprises.

C'est, en effet, au niveau des bassins d'emploi que se réalise une certaine spécialisation permettant aux PME-PMI de tirer le meilleur parti des économies externes (qualification de la main-d'œuvre, relation entre université et entreprises, service d'exportation.....) pour affronter la compétition mondiale. Sans une certaine spécialisation des bassins d'emploi, il ne peut y avoir production, par les élus, d'économies externes adaptées à chaque type d'entreprise.

- La recomposition institutionnelle en communautés. La loi de J.-P. Chevènement est claire : favoriser l'émergence d'une quinzaine de communautés urbaines au-dessus de 500 000 habitants ; puis recomposer les quelque 140 aires urbaines de plus de 50 000 habitants en y favorisant la constitution de communautés d'agglomération ; enfin, créer environ 3 500 communautés de communes de la taille d'un bassin de vie quotidienne. Soit, au total, une France de 2020 (ou avant) composée d'environ 3 800 collectivités locales regroupées en quelque 500 pays.

- La recomposition des services publics. L'Etat a engagé la modernisation des services publics de base : école, hôpital, sécurité, poste... Commune par commune, ce travail est impossible. Il ne peut être entrepris qu'au niveau des 3 800 bassins de vie quotidienne (niveau de l'école et de la poste) et au niveau des quelque 350 bassins d'emplois (niveau du lycée, de l'hôpital et du palais de Justice).

- La recomposition sociale : recréer des communautés de solidarité. Face aux difficultés de maintenir dans tous les secteurs la solidarité nationale (précarité face aux risques), la proximité géographique peut être source de solidarités complémentaires ou de substitution. Les récents événements liés aux risques naturels – marée noire, inondations... – ont montré la capacité des personnes et des communautés (notamment les communes) à se mobiliser et à faire face aux conséquences immédiates de l'événement. Une difficulté majeure réside dans la relation entre le territoire local et l'espace plus vaste de l'Etat et des grandes firmes mondialisées. Comment y remédier ? En créant des espaces intégrés de solidarité (pays et agglomérations) et en exigeant une planification stratégique des territoires (schémas de services collectifs, schémas, régionaux, Directives Territoriales d'Aménagement)

- La recomposition géographique humaine : la géographie des bassins. Qu'il s'agisse des 350 bassins d'emploi ou des 3 800 bassins de vie quotidienne, c'est à cette échelle des bassins que la recomposition géographique s'opère, car ce sont les espaces vécus par les citoyens ou les espaces fonctionnels des entreprises.

Cette réalité pousse à la recomposition d'une « infrastructure institutionnelle » qui soit moins le reflet du passé qu'une vision de l'avenir. L'avenir c'est la recomposition de territoires pertinents qui se définissent comme la convergence et si possible la coïncidence, entre d'une part, les territoires vécus ou fonctionnels et d'autre part, les espaces juridico-administratifs ou de représentation politique.

Ces réflexions sur les « territoires pertinents » que sont les agglomérations et les pays permettent de porter un regard critique sur l'ensemble des zonages et des découpages sectoriels administratifs qui meurtrissent les territoires de la France. En effet, « un territoire ne se découpe pas comme un fromage », à l'aveuglette, ou pour des motifs particuliers voire partisans. Tout territoire, fut-il un « macro-territoire » (région ou interrégions) ou un « micro-territoire » (agglomération, pays), est structuré par le vécu des acteurs, des citoyens et des entreprises.

Avant de prendre leurs ciseaux pour découper sur les cartes, de nouvelles circonscriptions, de nouvelles communautés ou de nouveaux zonages, les ministères ou les élus doivent toujours veiller à respecter les territoires vécus.

Le scénario du polycentrisme maillé est un plaidoyer pour les territoires pertinents qui, en faisant coïncider les territoires vécus et les espaces juridico-administratifs, assurent une meilleure productivité économique et constituent une condition nécessaire à un meilleur exercice de la démocratie locale.

### ■ La recomposition macroterritoriale en ensembles interrégionaux

Au regard des perspectives d'eupéanisation et d'internationalisation des économies régionales, des ressources et des équipements stratégiques au développement économique et social et des défis environnementaux affectant les territoires, les configurations propres au territoire national conduisent à privilégier l'approche inter-régionale. Cette échelle constitue le référent territorial de conception et de définition des services rares et stratégiques, préalablement à une mise en oeuvre relevant des niveaux d'action publique locale.

Depuis la rupture économique du milieu des années 1970, les conditions du développement régional se sont profondément renouvelées. La forte croissance des trente glorieuses s'était développée sous la forme d'une segmentation hiérarchique du territoire, de type fordiste, aux ressorts assez uniformes : développement des fonctions de production, largement peu qualifiantes, commandées par la région-capitale et encadrées par des métropoles régionales en situation de relais.

Désormais, le recensement de 1999 le montre, la géographie économique de la France dans l'Europe se diversifie et se recompose en deux types d'inter-régionalité :

- l'interrégionalité de bassins de peuplement, qui relève de la politique d'armature urbaine et des grands axes de communication ; à ce titre, il existe six grands bassins interrégionaux de peuplement, d'organisation et de spécialisation de l'activité économique ;
- l'interrégionalité de massifs qui relève de la politique des espaces naturels et ruraux : les principaux espaces naturels et ruraux subsistant se trouvent dans le Massif central, celui des Pyrénées, celui des Alpes, ceux des Vosges et du Jura. Ailleurs, l'espace rural est plus ou moins inséré dans les zones interstitielles de l'armature urbaine et bénéficie de ses effets d'entraînement.

Parler « d'interrégion » est la bonne expression : parler de « grande région » est ambigu, voire erroné. En effet, il s'agit de maintenir et de renforcer les 26 régions actuelles, en les invitant à coopérer sur des bases stables qui recouvrent soit les grands bassins de peuplement, soit les grands massifs de montagne.

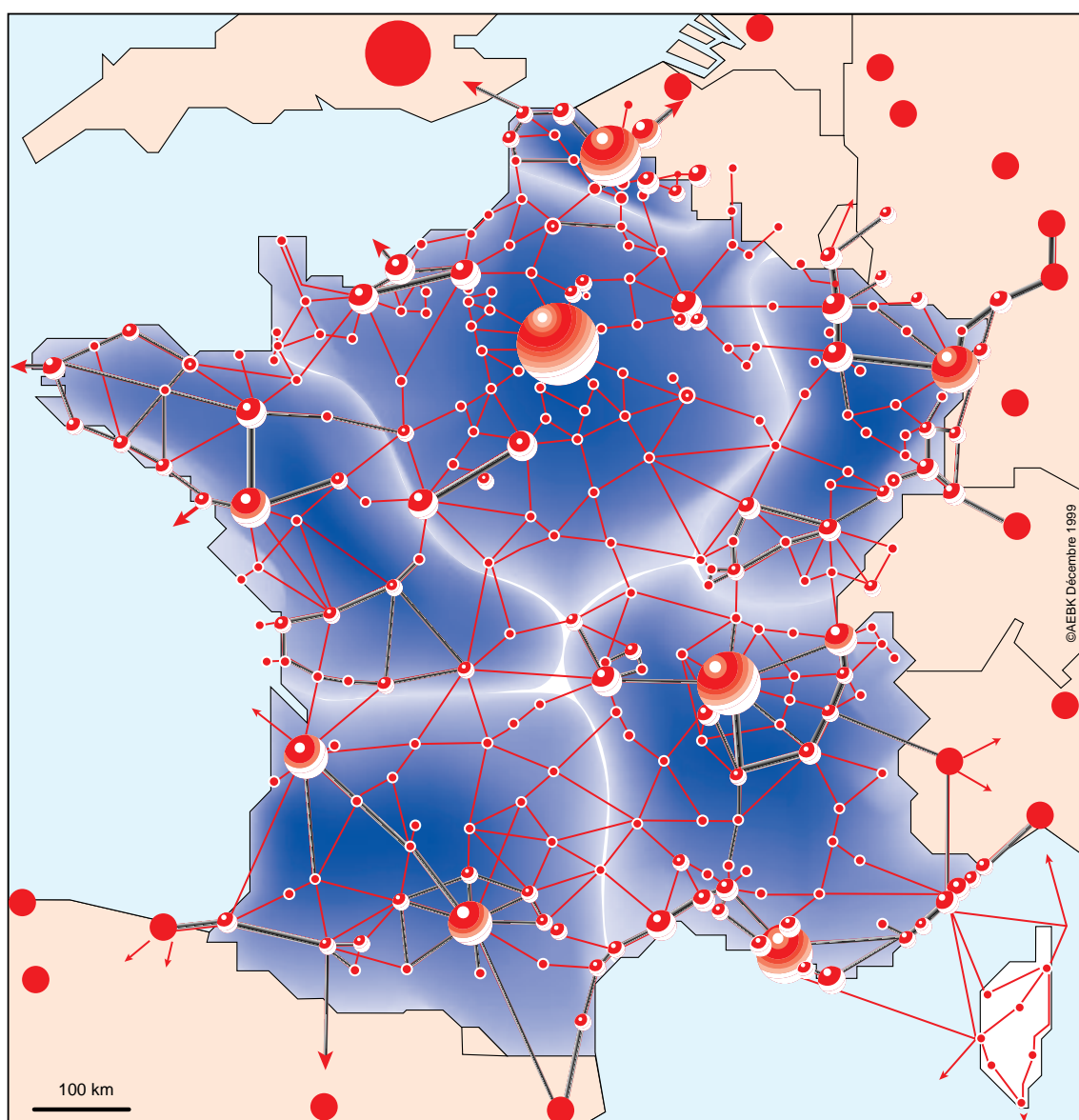
Après l'effort fait sur l'intercommunalité (1995-2005), il faudra engager un effort vigoureux sur l'interrégionalité pour faciliter le positionnement de la France dans l'Europe.



• *L'interrégionalité de bassins : la politique d'armature urbaine.*

Ces grands bassins constituent les cadres au sein desquels organiser et développer les coopérations entre les vingt-deux espaces régionaux.

***Des systèmes urbains interrégionaux et polycentriques pour les six grands ensembles de peuplement***



*La France doit multiplier, diversifier les lieux de polarisation comme autant de portes sur l'économie mondiale. C'est le modèle polycentrique et le maillage de territoire que propose la DATAR.*

### 1. *Le grand Est*

L'ensemble formé par l'Alsace, la Lorraine, la Franche-Comté, la Bourgogne avec des recouvrements en Champagne-Ardenne, s'inscrit dans un espace plus large, celui de l'Europe rhénane et médiane. Il est marqué par une forte tradition industrielle et d'échanges et par une densité urbaine très différente du reste du territoire national.

Même si l'âge industriel est révolu, cet ensemble dispose toujours d'un potentiel économique de premier plan, s'appuyant sur des réseaux de formation et de recherche puissants, notamment autour de Nancy et de Strasbourg. Le réseau urbain organisé en carrefours sur les grands axes d'échanges que sont le Rhin, la Moselle et la vallée du Doubs, est fortement internationalisé et dispose d'infrastructures modernes, bien reliées à l'Europe. L'ampleur des reconversions économiques, menées à un rythme rapide dans chacune de ces régions, fait également partie de leurs traits communs.

Pour autant, on ne peut pas encore parler d'un ensemble interrégional structuré. L'organisation des complémentarités entre les villes reste souvent à l'état d'esquisse. La plupart des pôles urbains demeure en situation de concurrence pour conduire leur reconversion. Les perspectives économiques sont très différentes d'une région à l'autre, selon l'ampleur des mutations entreprises et la proximité avec les dynamiques rhénanes. L'influence des grands ensembles structurés du Bénélux et de l'Allemagne exercent sur chacune de ces régions des effets de concurrence significatifs, comme l'illustre l'importance de l'emploi frontalier. La dépendance vis-à-vis de Paris demeure très forte, à l'exception de l'Alsace.

Dans les deux prochaines décennies, les évolutions démographiques ne devraient pas entraîner de changements majeurs, à l'exception des zones les plus dynamiques situées en Alsace. Les enjeux d'avenir résident dans la capacité qu'auront ces régions à s'imposer dans leurs zones d'influence européennes respectives et à s'organiser entre elles.

L'armature urbaine devrait évoluer progressivement vers des systèmes plus intégrés. Ainsi l'achèvement des restructurations en Lorraine pourra favoriser l'émergence d'une région mosellane avec le Luxembourg et la province de Trèves, où la métropole lorraine (Nancy-Metz, élargis à Thionville et Epinal), devrait trouver toute sa place. De même, la vocation internationale et le dynamisme affirmé de Strasbourg lui permettra sans doute de nouer des relations plus étroites avec les centres du pays de Bade, de Karlsruhe et de Mannheim. Plus au sud, pourraient se réaliser des ensembles encore à l'état d'esquisses autour des villes du Rhin sud (Mulhouse, Belfort, Montbéliard et Bâle), « dopées » par les externalités positives des effets de frontières, ou autour du carrefour de Bourgogne (Besançon, Dijon, Châlon-sur-Saône).

L'enjeu le plus important concerne l'organisation interne du grand Est français. Il conditionne la capacité de ces régions à faire face au champ de forces européen qui les concerne. Elle passe par l'affirmation d'une véritable capitale polycentrique autour du tripole Strasbourg-Metz-Nancy. Des actions volontaristes seront nécessaires pour encourager ce projet de mise en réseau et de complémentarités, en densifiant les réseaux de transports entre ces villes et en favorisant d'une part, les coopérations entre les pôles universitaires et d'autre part, l'implantation des fonctions publiques et privées de commandement qui manquent à ces régions. Enfin, l'arrivée du TGV en 2006 ne pourra que contribuer à cette organisation polycentrique. Parallèlement, des efforts sont à poursuivre pour développer des stratégies de niches et de spécialisation, par exemple en matière de recherche et d'innovation (environnement, transports terrestres...), et pour requalifier le cadre de vie et l'environnement.

### 2. *Le grand Sud-Est*

Cet ensemble regroupe, dans une interdépendance qui s'affirme, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon, ainsi que l'Auvergne et la Corse.

Regroupant désormais près du quart de la population française et contribuant pour 20 % au PIB, cet ensemble appuie son développement sur une grande variété d'activités de haute technologie, un puissant potentiel de formation et de recherche, un rayonnement touristique international et une proximité géographique avec les régions les plus dynamiques de la Suisse, de l'Italie et de

l'Espagne. La diversité du réseau urbain, qui s'est encore étoffé récemment avec l'affirmation des villes alpines et de Montpellier, participe également de cette dynamique.

Le développement très rapide des régions de l'axe rhodanien et de la Méditerranée et la conscience de plus en plus forte d'un destin commun à ces régions n'éliminent pas pour autant les clivages qui persistent entre Centre-Est et Midi et au sein de chacun de ces ensembles. Ainsi la dynamique lyonnaise n'entraîne pas encore assez dans son sillage les bassins industriels de la Loire, de l'Ardèche et de l'Auvergne touchés par les mutations. Au sein du Midi, les concurrences restent très vives entre les villes, obérant les capacités d'entraînement de l'aire marseillaise, de la métropole Côte d'Azur et de celle de Montpellier.

Dans les vingt ans qui viennent, cet ensemble, et tout particulièrement le grand delta du Rhône, devrait accueillir près d'un tiers de la croissance démographique nationale, soit un rythme supérieur à celui du Bassin parisien. Les signes de rapprochement et de coopération entre villes sont tangibles, dans un contexte de reprise économique qui bénéficie aussi bien à Rhône-Alpes qu'aux régions de la Méditerranée.

Les conditions semblent donc réunies pour que se constitue progressivement dans le Sud-Est une véritable alternative à la région capitale, contribuant ainsi au rééquilibrage de l'Europe vers le Sud. Mais la réalisation de cette perspective suppose de conjuguer plusieurs actions.

D'abord, la constitution d'un axe fort entre Lyon et Marseille qui seront situées dès 2001 à une heure de TGV, doit permettre de doter cet ensemble d'une véritable capitale polycentrique, avec une plate-forme aéro-TGV à Lyon-Satolas et une plate-forme aéro-portuaire à Marseille-Marignane-Fos.

Ensuite, les vocations des ensembles urbains doivent mieux s'affirmer les uns par rapport aux autres : la région urbaine de Lyon, organisée à partir du duopole Lyon-Saint-Etienne, autour des activités financières et des services à l'industrie ; l'aire marseillaise élargie à Avignon et à Toulon, autour des fonctions logistiques et d'échanges internationaux ; les trois ensembles du sillon alpin (Grenoble), de la métropole azurienne (Nice et Sophia-Antipolis) et de l'agglomération de Montpellier, autour de l'innovation et des technologies avancées, sans oublier les centres du CEA de Pierrelatte, Marcoule et Cadarache qui constituent des pépinières d'ingénieurs de très haut niveau, capables d'essaimer leur savoir-faire.

La vocation économique de ce grand Sud-Est qui, là aussi, fait son image dans le monde, semble se dessiner autour de l'électronique, des technologies de l'information et de la communication, des technobiologies, des industries pharmaceutiques et du génie médical, et bien sûr des industries touristique et culturelle.

Enfin, la performance et la cohésion de cet ensemble interrégional doivent être préservées :

- en anticipant les effets de congestion des couloirs de circulation, des espaces suburbains et des zones touristiques dans un contexte de forte pression démographique,
- en portant une attention particulière à la fragilité de la base productive pour faire face au surcroît de main-d'œuvre attendue, notamment en Languedoc et en Corse, avec l'achèvement de la modernisation de l'agriculture méditerranéenne, ainsi qu'à la performance des économies portuaires,
- en favorisant la création à un horizon proche, de liaisons est-ouest performantes, d'une part vers l'Italie du Nord avec l'axe Lyon-Turin et la traversée des Alpes du Sud et d'autre part avec la Catalogne pour achever l'insertion de cet ensemble dans sa zone d'influence européenne et méditerranéenne.

### *3. Le grand Sud-Ouest*

L'ensemble territorial formé par l'Aquitaine, Midi-Pyrénées et le Limousin, avec des recoupements vers le Roussillon et les Charentes, présente des caractéristiques démographiques, économiques, sociales et culturelles très comparables.

Longtemps à l'écart des grands courants d'échanges nationaux et européens, en raison notamment du « verrou » des Pyrénées, cet ensemble a connu dans les trente dernières années

une modernisation économique rapide et inachevée. Ceci explique la coexistence dans chacune de ces régions d'une forte activité agricole et rurale, d'industries traditionnelles dont certaines en déclin (textile, extractions minières), de secteurs de pointe (construction aéronautique et spatiale notamment) et d'un tourisme en pleine expansion. Ceci explique aussi de profonds clivages démographiques : d'un côté une très faible densité d'ensemble et un solde naturel déficitaire, et de l'autre un développement très rapide des agglomérations et des flux migratoires positifs.

Actuellement de multiples potentialités se confirment. Avec l'attractivité des grandes aires urbaines, l'exceptionnelle concentration de matière grise, une économie positionnée sur des créneaux d'avenir et des productions agricoles tournées vers la qualité, cet ensemble est à même d'optimiser une situation géographique beaucoup plus favorable en raison du développement de la péninsule ibérique. Les prévisions démographiques à l'horizon 2020 confirment le renouveau de ce Midi atlantique, en intégrant Bordeaux et Toulouse dans le cercle des agglomérations millionnaires européennes.

Ce renouveau devrait favoriser une armature urbaine plus polycentrique et mieux équilibrée, l'axe du Val de Garonne en constituant l'élément structurant, avec le bipôle Toulouse-Bordeaux. La constitution d'une région urbaine de Toulouse associant les villes moyennes de sa couronne (Montauban, Albi, Castres, Carcassonne, Foix, Auch, Saint-Gaudens), l'affirmation des vocations des deux grandes métropoles – scientifique et technologique pour Toulouse, tertiaire supérieur pour Bordeaux – et l'émergence d'un ensemble urbain de l'Adour reliant Tarbes, Pau et Bayonne, peuvent aller dans ce sens.

L'amélioration des communications avec le reste de l'Europe, notamment ferroviaires, et le développement de la gamme des services aériens nationaux offerts en particulier par la plateforme toulousaine, doit être promue. A terme, les aménagements des liaisons ferroviaires avec l'Espagne (via Perpignan, via Hendaye et à plus long terme par une nouvelle traversée ferroviaire des Pyrénées) devrait consacrer l'émergence d'une grande interrégion dans la France et l'Europe du Sud-Ouest.

Des efforts devraient se conjuguer pour poursuivre la modernisation et la diversification des grands secteurs d'activités du Sud-Ouest. Tout en conservant les acquis d'un développement porté par l'innovation et les secteurs de pointe, la diversification passe également par une présence plus affirmée des activités tertiaires supérieures et de logistique que l'agglomération bordelaise pourrait accueillir, et par la poursuite du déploiement des fonctions universitaires et de recherche sur le réseau des villes moyennes. Quant à la vocation aéronautique, elle doit toujours être affirmée à l'échelle européenne et mondiale.

#### *4. L'Ouest Atlantique*

Il rassemble, sur la base d'une identité culturelle très marquée, la Bretagne, les Pays-de-la-Loire et Poitou-Charentes, avec des recouvrements vers l'ouest de la Basse-Normandie.

Cet ensemble a été le lieu privilégié des grandes modernisations engendrées par la phase de croissance économique des années soixante. Véritable laboratoire d'une certaine révolution agricole, notamment en Bretagne, l'Ouest a également été le principal bénéficiaire du mouvement de décentralisation industrielle, tandis que l'essor du tourisme participait à son intégration dans l'économie européenne. A partir d'un fort dynamisme démographique, de traditions locales actives, d'un système urbain diversifié et faiblement hiérarchisé et d'une profonde modernisation des réseaux de communications, s'est produit un véritable renouveau économique.

En dépit du mouvement de création d'emplois et d'entreprises qui s'est maintenu dans la période récente et se nourrit désormais de la reprise économique, plusieurs éléments semblent montrer les limites de ce modèle de développement. La productivité globale des régions demeure assez faible et le système productif, dans lequel l'agro-alimentaire et les télécommunications occupent une place importante, est encore composée d'industries de main-d'œuvre et de services de niveau moyen. De même, la dépendance vis-à-vis de Paris reste très forte à l'exception de la métropole nantaise et dans une mesure moindre, de Rennes. Enfin, les conséquences écologiques de l'agriculture intensive et industrielle, auxquelles s'ajoutent les effets d'une occupation littorale très intense, font désormais peser sur ces milieux des pressions qui ne sont plus acceptables.

Durant les deux prochaines décennies, la croissance démographique devrait se poursuivre, mais à un rythme plus ralenti que dans les périodes précédentes.

Cette moindre pression démographique devrait permettre de maintenir un modèle d'armature urbaine maillée et diversifiée qui constitue un des éléments forts de la performance de ces régions. L'affirmation des relations entre Rennes, Nantes et Angers qui pourrait devenir la capitale polycentrique de cet ensemble, étroitement reliée à Brest et Quimper, les rapprochements entre les villes de l'ouest de la Bretagne, la constitution d'un réseau des villes de Poitou-Charentes (La Rochelle, Poitiers, Angoulême, Niort), avec des universités en réseau et un aéroport international à Notre-Dame des Landes, vont dans le sens d'une plus grande autonomie de développement par rapport à Paris.

La réponse aux nouveaux défis économiques passe par l'amélioration des communications ferroviaires et aériennes avec le reste de l'Europe qui doit prendre le pas sur un équipement autoroutier actuellement satisfaisant. Elle nécessite aussi de poursuivre l'effort de qualification et de formation en direction des activités à haute valeur ajoutée, particulièrement pour les filières maritimes et littorales où le potentiel de l'Ouest n'atteint pas encore ses ambitions. A cela s'ajoute l'affirmation d'une vocation européenne autour de l'électronique et des systèmes de communication avancée, et d'une filière agro-alimentaire de qualité.

### 5. *Le Nord*

La région du Nord-Pas-de-Calais s'inscrit dans un ensemble européen plus vaste. Zone de contact et d'échanges par excellence, elle est au point de rayonnement des capitales Londres, Bruxelles et Paris et son influence s'étend sur le Benelux et la Picardie.

Ce positionnement qui s'appuie sur une exceptionnelle concentration d'infrastructures de transports ouvre de nouvelles perspectives à une région qui sort d'une longue phase de conversion industrielle, dont elle supporte encore de nombreuses séquelles. Le tunnel sous la manche, le réseau de TGV nord européen et le contact transfrontalier dans le cadre européen constituent réellement une nouvelle donne.

La dynamique de l'agglomération lilloise, dans une démarche à la fois métropolitaine et européenne est indéniable. Mais ses effets sont très variables sur le reste du territoire régional. A l'ouest, l'ensemble du littoral Boulogne-Calais-Dunkerque retrouve progressivement vigueur et autonomie. L'espace central situé dans le quadrilatère Béthune-Lens-Douai-Arras s'engage dans une dernière phase de rénovation et d'organisation urbaine et devrait se rapprocher peu à peu de la métropole lilloise dont il constitue le continuum. Quant au bassin du Hainaut-Sambre-Cambrasis, ses perspectives reposent sur le redémarrage encore fragile de Valenciennes.

Dans les vingt prochaines années, les perspectives démographiques ne devraient pas entraîner de modifications majeures. Les enjeux d'avenir se situent ailleurs :

- en premier lieu, dans la constitution d'un axe fort entre Lille-métropole et Bruxelles, avec un grand aéroport international, qui pourrait donner à la région des perspectives d'expansion très favorables ;
- ensuite, dans une meilleure adéquation entre les processus de formation, de qualification et le tissu productif et dans un fort développement de la recherche. L'affirmation d'une vocation européenne de services, autour du commerce électronique et de la logistique est également à encourager ;
- enfin, avec l'achèvement complet de la restauration du cadre de vie urbain et environnemental pour rendre cette région encore plus attractive pour l'accueil d'activités tertiaires de haut niveau.

### 6. *Le Bassin parisien*

Les six régions qui composent le Bassin parisien (Ile-de-France, Centre, Haute-Normandie et Basse-Normandie, Picardie et Champagne-Ardenne avec des recouvrements sur le nord de la Bourgogne et l'est des Pays-de-la-Loire) forment un ensemble économique de premier plan. Regroupant plus du tiers de la population française, il contribue pour plus de 40% au produit intérieur brut national.



Par-delà son poids quantitatif, cet espace traditionnellement central dans la structuration de l'hexagone, conserve avec Paris et l'agglomération parisienne, une fonction nationale de commandement, dont témoignent la concentration en son sein des principales fonctions stratégiques. Avec l'une des plus importantes capitales mondiales, de vastes débouchés maritimes et des relations étroites aussi bien avec le bassin de Londres qu'avec le Bénélux, c'est aussi l'un des espaces les plus internationalisés d'Europe.

Tout en présentant une unité géographique et économique bien réelle, ce bassin recouvre de très forts contrastes entre centre et périphéries, territoires de haute densité et espaces ruraux, une partie occidentale bien positionnée et une zone nord-est nettement plus handicapée.

Toutefois, après n'avoir longtemps été que le bassin de Paris, cet espace présente désormais un profil plus multipolaire. A l'horizon 2020, l'urbanisation devrait poursuivre sa croissance auréolaire autour de l'Ile-de-France, faisant apparaître de plus en plus nettement une région urbaine de Paris associant la capitale et les villes de ses franges externes. A côté de cet élément central, trois pôles d'équilibre s'esquissent actuellement : celui de la Basse-Seine autour de la métropole normande Caen-Rouen-Le Havre, celle de la Loire moyenne d'Orléans, Blois et Tours, ainsi que la zone nord-champenoise organisée autour de Reims.

Le Bassin parisien devant absorber, durant les deux prochaines décennies, un quart de la croissance démographique nationale, sur des espaces déjà fortement urbanisés, les enjeux d'avenir se situent à la fois dans l'organisation urbaine et dans le développement économique.

En premier lieu, il faudra éviter autant que par le passé un développement anarchique de l'urbanisation dans les territoires les plus soumis à la pression démographique. Ainsi, la densité de l'agglomération parisienne intra-muros, qui constitue un de ses premiers atouts dans la compétition mondiale, doit être préservée, et les tendances à l'étalement urbain limitées sur les franges externes et internes de l'Ile-de-France. Des dispositions visant à mieux maîtriser l'urbanisation seront sans doute nécessaires sur la vallée de la Seine et le Val de Loire de même qu'une politique de préservation de l'armature verte du Bassin parisien.

D'autre part, il s'agit d'offrir sur les pôles d'équilibre de la basse Seine, de la Loire moyenne et de la zone nord champenoise, une réelle alternative à la polarisation parisienne notamment en termes de services à haut niveau. En particulier, le poids encore très insuffisant des villes du Bassin parisien en matière d'enseignement supérieur et de recherche devrait conduire à favoriser la constitution de réseaux de compétences entre universités de l'Ile-de-France et de la couronne des villes à une heure de Paris

Les orientations de la politique des transports devront enfin viser à mieux organiser les flux au sein du Bassin parisien, par la réalisation de liaisons de contournement de l'Ile-de-France aptes, en particulier, à répondre aux besoins de desserte internationale des ports de la basse Seine. L'accès des villes du Bassin parisien à la plate-forme de Roissy devra également être facilité par la réalisation de liaisons ferroviaires directes et rapides.

La recomposition en ensembles interrégionaux impose un double effort :

- des administrations pour conforter ces six systèmes urbains régionaux, voire interrégionaux,
- des élus pour admettre que l'on passe du concept de métropoles d'équilibre au concept de métropoles polycentriques.

#### • *Les ensembles interrégionaux de massifs*

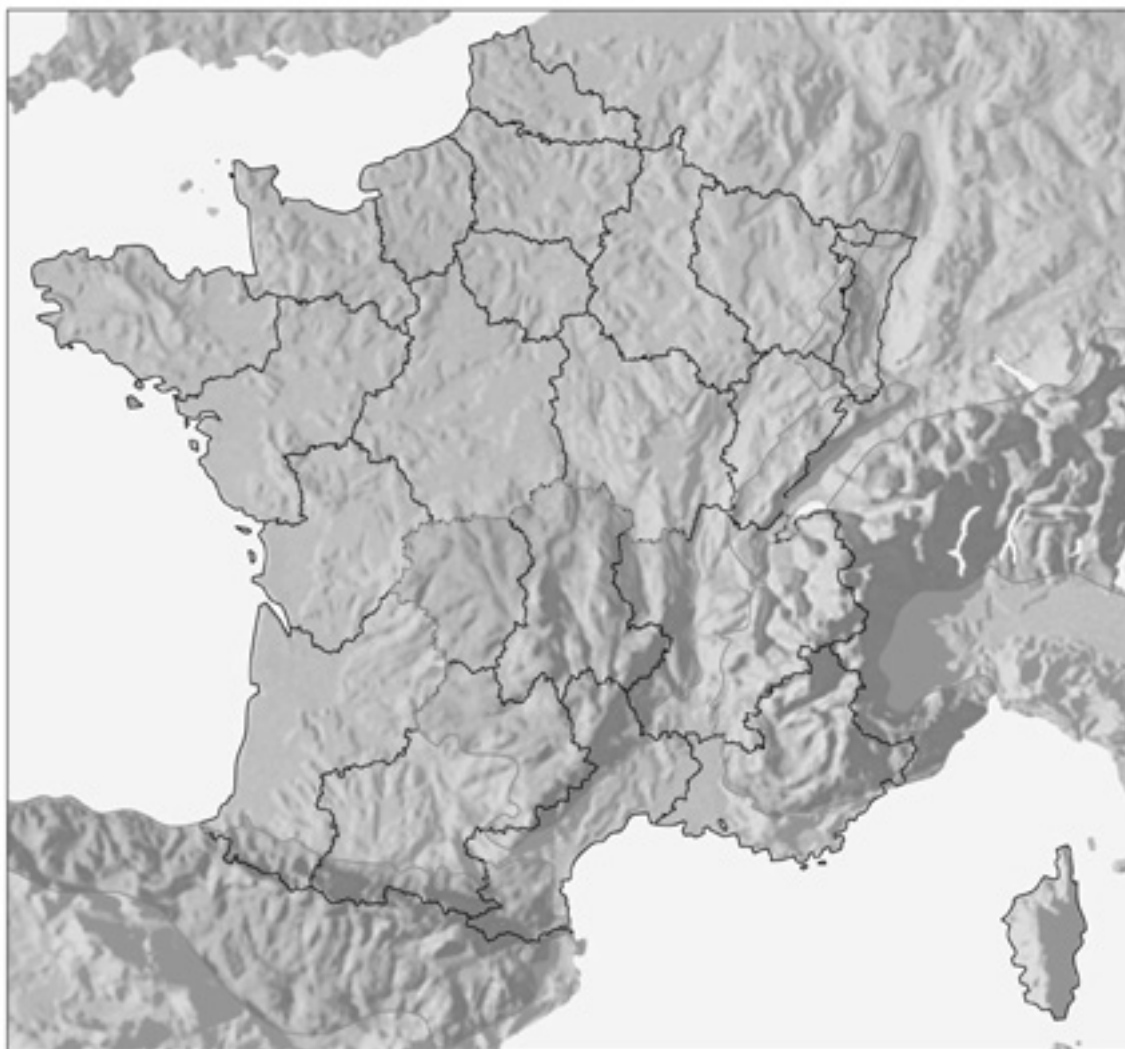
L'interrégionalité de massifs est complémentaire de l'interrégionalité de bassins. D'un côté, un potentiel écologique répondant aux besoins de l'ensemble du territoire, nécessitant développement durable, évaluation de la rareté et de son coût, des démarches de qualité ; de l'autre, dans les bassins concentrant les hommes et les activités économiques, le développement doit davantage jouer sur la masse, la rapidité et la concurrence.

Vis-à-vis des massifs, les idées évoluent positivement et les comportements changent : pendant longtemps, l'action s'est portée sur la compensation des handicaps et l'imitation de l'urbain densifié. Aujourd'hui, ces territoires, jouent la carte de la qualité et de l'innovation institutionnelle et économique.

### *1. Le Massif central*

L'espace Massif central, constitué par cinq régions et dix-huit départements, couvre quatorze pour cent du territoire national. Soixante-dix pour cent de sa superficie est en zone dite « de montagne » ; il constitue le plus grand massif habité d'Europe avec une densité de quarante-six habitants au kilomètre carré. La gestion des grands espaces spécifiques qui le caractérisent, constitue l'enjeu principal d'un modèle de développement durable axé sur la qualité : valorisation des herbages naturels et des races rustiques, mise en valeur du massif forestier (dix-huit pour cent de la forêt française), mise en tourisme du Massif et de ses sites et paysages remarquables, gestion de l'eau.

### ***Interrégionalité des massifs***



*Ruralité et montagnes sont désormais liées. Les autres formes de ruralité sont déjà fortement dépendantes de l'armature urbaine. Par contre, les massifs demeurent des zones d'exception.*

*Il ne faut plus les considérer comme des zones de stricte préservation réservant aux vallées et aux bassins le privilège du développement économique.*

*Les massifs sont producteurs de valeur ajoutée, d'équilibre, de développement durable et de ressources naturelles déjà rares (eaux, forêts, espaces), qui répondent à des besoins de l'économie marchande. En outre, la politique des massifs contribue à l'intégration de la France dans l'espace européen, car les solutions sont transnationales et transfrontalières.*

Pour répondre à la demande croissante des populations urbaines européennes pour de nouveaux lieux de vie, cette qualité doit s'allier à la modernité : c'est pourquoi le développement de pôles d'excellence à vocation européenne (céramique, technologie du vivant, eau et viande) et la mise en réseau d'un tissu d'entreprises innovantes et renouvelées, permettant le renforcement de la matière grise et de l'image, constituent les priorités de l'Etat depuis trois ans et se poursuivra dans le cadre de la convention interrégionale de massif 2000 – 2006.

Un autre enjeu majeur du Massif central se situe dans sa position géo-stratégique : ce Massif doit contribuer, par sa situation charnière, à amarrer la façade atlantique et le sud-ouest européen à l'Europe du centre et du nord dont l'élargissement de l'Europe accentuera la prééminence de leur centre de gravité. Cinq priorités sont dès lors inscrites à la convention entre l'Etat et les régions : une accessibilité renforcée, tant du point de vue routier que ferroviaire, de nouveaux réseaux de communication à soutenir et les acteurs locaux à relier, de nouveaux systèmes d'organisation économique à développer, une armature urbaine et des réseaux de ville à structurer, des grands projets interrégionaux d'aménagement à mettre en œuvre, en particulier sur le plan touristique.

## 2. Les Alpes

Les Alpes, territoire interrégional et transfrontalier, couvrent une grande partie des régions Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur et s'ouvrent sur l'Europe. Situées à la charnière de l'Europe du nord et du sud, elles constituent un espace remarquable, mais fragile, qui exerce un attrait considérable. Il exige une approche spécifique tenant compte à la fois de ses richesses naturelles (paysages, biodiversité, savoir-faire, culture, qualité d'accueil), des contraintes géographiques et des pressions environnementales auxquelles elles sont soumises. La signature par la France de la Convention alpine, officialisée en 1991, a constitué une étape décisive dans ce processus d'intégration européenne des enjeux de la montagne, qui s'est poursuivie, et se poursuivra, dans le cadre du Programme d'initiative communautaire Interreg.

La convention interrégionale de massif 2000-2006 a parmi ses objectifs premiers, de valoriser le potentiel offert par les patrimoines naturel et culturel, symbolisé par la présence de nombreux parcs nationaux et régionaux et par le réseau international que constituent les espaces protégés du massif.

Cette valorisation constitue un enjeu majeur pour le tourisme de moyenne montagne, complémentaire aux stations internationales de sports d'hiver. Toutefois, le poids prééminent de l'activité touristique doit être contrebalancé par une confortation de l'agriculture de montagne et des productions locales, axées sur la qualité et la labellisation dans certaines zones du massif, notamment les Alpes du sud, et par le renforcement du tissu industriel, commercial et des services.

A l'inverse des autres massifs, les Alpes souffrent des impacts de leur désenclavement routier (risques, encombrements, pollutions) que l'accident du tunnel du Mont Blanc symbolise, et même si des liaisons routières et ferroviaires doivent encore être réalisées. Le lancement prochain de Lyon-Turin devrait être l'occasion d'une réflexion globale sur la circulation dans les vallées alpines, essentielle pour le développement du massif, mais dont l'image doit être préservée.

## 3. Les Pyrénées

Autrefois « frontière sauvage », le massif transfrontalier des Pyrénées s'est transformée en « montagne d'Europe ». Les trois régions et les six départements français et les quatre autonomes espagnoles, auxquels il faut ajouter la principauté d'Andorre, qui le composent, confèrent à ce massif une position remarquable au cœur de l'euro-région du grand Sud-Ouest européen, justifiant une politique territoriale à part entière.

Au niveau français, la convention interrégionale de massif 2000 – 2006 et les politiques communautaires (DOCUP, Interreg III A et B, Leader +) mettront en œuvre trois grandes mesures : allier une production de qualité (environnement, agriculture de montagne, forêt, artisanat, tourisme) dans l'optique du renforcement de l'image spécifique montagne pyrénéenne avec une politique de modernité des espaces et sites remarquables, des technologies de communication et d'actions

économiques et sociales. L'amélioration de l'attractivité pyrénéenne passe par le développement et la modernisation des activités industrielles et artisanales et par la recomposition territoriale associée à la mise en réseau et la coopération des petites villes du massif.

Le développement de la coopération transfrontalière sur cet espace européen, passe par le recherche d'une structure de coopération, reliée à la Communauté de travail des Pyrénées, permettant une meilleure valorisation des espaces naturels, du patrimoine culturel et de l'agriculture de montagne, une organisation et une promotion touristique coordonnées, et surtout la recherche d'une nouvelle étape pour un franchissement central des Pyrénées permettant la maîtrise des flux de plus en plus importants entre le sud européen et le nord de l'Europe.

#### 4. *Le Jura*

Le massif du Jura s'étend sur deux régions et quatre départements et compte une densité de cinquante et un habitants au kilomètre carré. Il est transfrontalier avec la Suisse et constitue une unité culturelle plus marquée que les Vosges ou les Alpes.

Le contexte géographique, mais aussi culturel, ont facilité la mise en place d'une économie traditionnelle diversifiée, axée sur une agriculture de qualité, une importante filière bois et un secteur secondaire plus représenté que dans la moyenne nationale. En revanche, les fonctions tertiaires sont à développer.

Le patrimoine environnemental du massif et sa culture forte constituent des atouts essentiels pour son développement et sont inscrits, à ce titre, avec d'autres mesures dans la convention interrégionale de massif 2000 – 2006. Celle-ci vise au développement durable des filières géographiquement liées au territoire (agriculture, bois, tourisme – ce dernier domaine en particulier a des marges de progrès – et des secteurs secondaire et tertiaire). L'accent est également mis sur l'attractivité du territoire pour les habitants et pour les entreprises (services, paysages, environnement).

Il convient parallèlement de poursuivre l'ouverture du massif sur les grands axes de communication et d'intensifier ses relations transfrontalières.

#### 5. *Les Vosges*

Le massif vosgien s'étend sur trois régions et sept départements et est caractérisé par une densité relativement élevée pour une région de montagne (quatre-vingts habitants par kilomètre carré).

Le cadre naturel constitue un des principaux aspects du massif, tant pour le tourisme que pour son image : deux parcs naturels interrégionaux sont ainsi situés sur le massif, soixante pour cent de sa superficie est couverte par la forêt, de nombreux sites et paysages remarquables le ponctuent.

La forte tradition industrielle se maintient en laissant de la place à une diversification nécessaire, grâce à la reconversion des activités secondaires et à la promotion du secteur tertiaire.

La convention interrégionale du massif 2000 – 2006 combine ainsi des orientations fondées sur la valorisation économique des ressources qui sont liées au territoire (agriculture et filières de qualité, tourisme, filière bois), sur la diversification des activités secondaires et tertiaires, et sur l'attractivité du territoire (environnement, paysages, services) en vue de favoriser le maintien de la population et des activités économiques.

### ■ Le polycentrisme européen

Avec l'ouverture des frontières à la libre circulation des personnes et des biens, l'aménagement ne peut plus se concevoir dans le seul cadre de l'hexagone, et il est désormais nécessaire de resituer les grands découpages de la France dans l'espace européen. On peut tenter de regrouper dans une même zone des régions en provenance de plusieurs Etats sur la base :

– de critères privilégiant une approche fonctionnelle, économique, appuyée sur les flux des marchandises, des informations, des hommes : celles des bassins de peuplement,

– ou de critères privilégiant une approche historique ou culturelle : les valeurs communes peuvent contribuer à fonder des projets d'avenir pour les territoires.

Pour Fernand Braudel, la France ne s'est pas constituée sur ses façades maritimes, mais sur ses attaches continentales. La notion de « bassin de peuplement » permet de rattacher les régions françaises à trois grands ensembles européens : le Nord-Ouest européen, l'Espace alpin et le Sud-Ouest européen.

Le grand bassin de Paris, le Nord de la France, mais aussi, d'une certaine façon, l'Ouest et l'Est français participent du Nord-Ouest européen, Europe des capitales ou des villes de niveau mondial (Paris, Londres, Bruxelles, Luxembourg, conurbation de l'estuaire du Rhin et de l'Escaut), cœur économique de l'Union européenne.

L'Est et le Sud-Est de la France, s'appuyant sur les deux fleuves alpins que sont le Rhône et le Rhin, font partie de ce qu'on peut appeler l'espace alpin, Europe rhénane, alpine et méditerranéenne, « Europe moyenne » des métropoles dynamiques de la Rhénanie, des Alpes, de la plaine du Pô, formant la partie continentale de la grande dorsale européenne.

Le Sud-Ouest de la France peut, lui, être rattaché à un grand Sud-Ouest européen. La barrière des Pyrénées a longtemps formé une parfaite « frontière naturelle », mais l'intégration dans l'Union européenne de l'Espagne et du Portugal dont les relations continentales passent obligatoirement par la France, fait de cet espace un nouvel ensemble européen émergent, doté d'un fort potentiel de développement.

La France participe également à deux grands « arcs maritimes », lieux d'histoire, de culture commune, mais aussi de projet, pouvant parier sur le développement des échanges maritimes dans le cadre de la mondialisation.

L'Arc méditerranéen s'impose pour les régions françaises bordant cette mer comme ouverture vers le sud de la Méditerranée, unie à l'Europe par un destin commun à moyen terme. Marseille est le principal port européen de la Méditerranée occidentale : Nice, Aix-en-Provence et Montpellier étant les pôles scientifiques, culturels et touristiques.

L'Arc atlantique ne borde pas un bassin intérieur, mais la volonté commune de ses régions, les opportunités constituées par le développement des liaisons intraeuropéennes (autoroute des estuaires, cabotage) ou intercontinentales, ainsi que la valorisation de l'espace littoral, en font un espace de projet significatif.

Le recoupement de ces trois « espaces continentaux » et de ces deux « arcs maritimes » manifeste les potentialités complexes offertes par le positionnement central de la France dans l'espace européen.

Car l'Europe n'est pas seulement un cadre inerte pour l'aménagement du territoire français, à l'heure de l'ouverture de l'espace économique européen. La construction européenne est beaucoup plus qu'un marché commun ; les Etats qui en sont les acteurs ont dû, chacun selon son histoire propre, rassembler une multiplicité de peuplements, de cultures, de langues, de religions ; le projet européen est de passer à l'étape suivante, d'intégrer sans les abolir ces communautés nationales, et locales elles-mêmes plurielles (régions, collectivités...). Ce projet, qui a fondé, d'une façon ou d'une autre, les nations européennes, fonde aujourd'hui l'Europe.

Cette évolution est profondément liée à la question des territoires, et, partant, de leur aménagement. Le territoire européen émergent n'abolit pas les territoires nationaux, régionaux ou locaux porteurs, selon des alchimies propres à chaque pays, de régulations et de projets. Bien au contraire, la diversité des territoires (et des communautés qui les habitent) et les identités plurielles des citoyens d'Europe sont au cœur du modèle européen. Ces territoires constituent l'un des ressorts de sa compétitivité, et le lieu d'expression des solidarités qui le caractérisent par rapport à l'espace nord-américain par exemple plus caractérisé par la valeur « mobilité ».

Que signifie alors un aménagement du territoire européen, ou plutôt une dimension européenne de l'aménagement du territoire ?

Celle-ci se décline à plusieurs échelles :

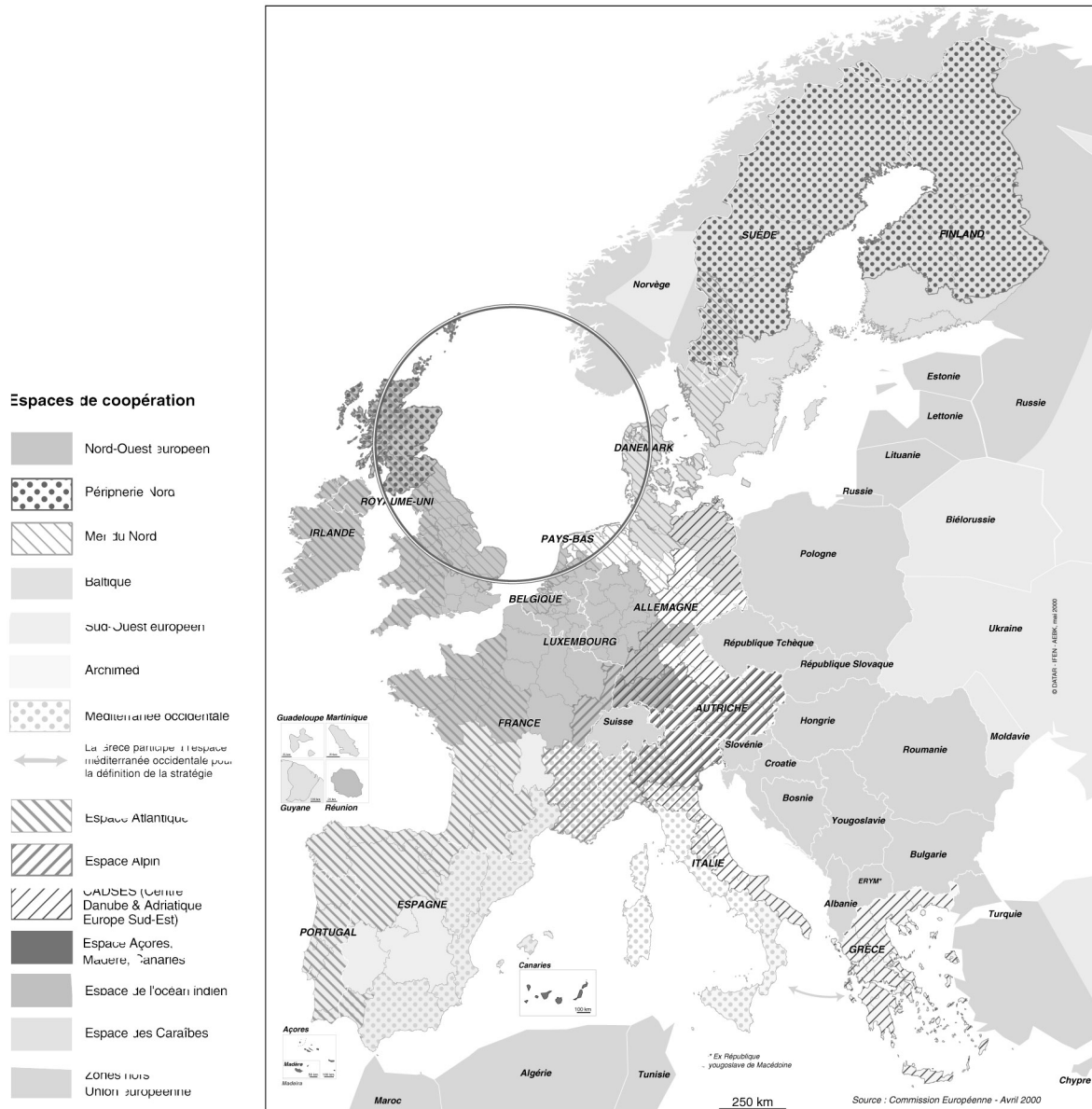
– à l'échelle transfrontalière, celle expérimentée dans le cadre des programmes communautaires Interreg 3A, entre Lille et la Belgique, Strasbourg et Kehl, Mulhouse et Bâle, Annemasse et Genève...



- à l'échelle des cinq espaces transnationaux évoqués précédemment, expérimentée dans le cadre des programmes Interreg 3B qui constituent autant de véritables « petites Europes » ;
- à l'échelle de l'Union, dans la coopération entre les quinze Etats membres et la Commission, qui ont approuvé le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) et souhaitent mettre en œuvre ensemble ses principes, au premier rang desquels le polycentrisme ;
- enfin, à l'échelle d'une Europe élargie à l'est et solidaire du sud, notamment méditerranéen, assumant ainsi sa part de responsabilité dans le monde multipolaire en émergence, et proposant un modèle possible face à d'autres modes de régulation régionale (ALENA, ASEAN).

### Favoriser l'émergence de projets issus des territoires

#### Le programme Interreg III volet b transnational pour la période 2000 - 2006



A court terme (avant 2006), la Commission devra réformer sa politique régionale et en faire une véritable politique de développement des territoires européens : concentrer les fonds structurels sur les nouveaux Etats membres et sur les zones les plus en difficulté, mais surtout passer d'une politique de redistribution financière et de réparation à une politique de développement durable d'un espace européen polycentrique, comme le SDEC en définit les grandes lignes.

Comme pour la politique française d'aménagement du territoire, le polycentrisme constitue le concept unificateur de cette politique européenne. Le SDEC en présente une déclinaison aux différentes échelles évoquées ci-dessus. Le « renforcement de plusieurs grandes zones d'intégration économique d'importance mondiale dans l'Union... », le « renforcement d'un système polycentrique et plus équilibré des régions métropolitaines, des grappes de villes et des réseaux urbains... » sont présentés comme seule stratégie de développement spatial permettant d'allier efficacité (« l'accroissement de la compétitivité mondiale de l'Union européenne requiert une meilleure intégration des régions européennes dans l'économie mondiale ») et cohésion (« éviter le renforcement d'une concentration excessive de la puissance économique et de la population dans le cœur de l'Union européenne »).

« Oui au polycentrisme et non à la banane bleue qui génère trop de disparités entre le centre et les périphéries », tel devrait être le slogan de tous les aménageurs européens.

Des politiques sectorielles clefs, comme les transports (réseaux transeuropéens), l'environnement, la politique de la recherche et de l'innovation, devront être désormais pour partie conçues au plan européen en prenant pleinement en compte leur dimension territoriale. Cela supposera vraisemblablement d'inscrire dans le traité de l'Union une nouvelle compétence en la matière.

Cela ne veut cependant pas dire que les Etats, les régions, les collectivités, ne resteront pas responsables du développement de leurs territoires ! Mais cela induira de nouvelles pratiques de coopération véritablement transnationales telles qu'elles émergent, par exemple, dans les programmes Interreg, ou dans le fonctionnement du Comité de développement spatial au niveau européen.

## ■ Les composantes ultra-marines du territoire national

Entre l'évocation d'hier de « confettis de l'Empire » et celle d'aujourd'hui de zones touristiques privilégiées pour les métropolitains, la France ultra-marine est mal connue. On s'attend à trouver des départements et territoires français à part entière quand les populations locales se sentent, à tort ou à raison, entièrement à part : insuffisamment entendues et soutenues à Paris et à Bruxelles, fières de leurs origines et originalités, convaincues aussi – souvent justement, qu'en France métropolitaine, on les ignore ou on les utilise dans des emplois peu qualifiés, et pour elles déqualifiants.

Entre France métropolitaine et outre-mer, les ambiguïtés persistent.

– les espaces, généralement de petite dimension, souvent insulaires, définis comme ultra-périphériques, présentent par rapport à leur zone des caractères de développement favorables et font envie. Ils ressentent cependant leur quotidienneté de travail et de vie à la fois dans une dépendance réelle de la métropole et dans des relations d'appartenances communautaires multiples avec d'autres pays de leur environnement géopolitique, culturel et historique avec lesquels, par ailleurs, ils sont en concurrence économique.

– Là encore longtemps et volontairement, l'Etat s'est résolument voulu hiérarchique, tutélaire, régalien. L'histoire et une culture politique et administrative jouent encore beaucoup, qui ont peu favorisé ces espaces ultra-marins à coopérer entre eux et avec les pays de leurs zones géographiques. On aboutit alors à une « bunkarisation » de la présence française au prix de replis localistes et autonomistes plus ou moins forts.

L'ultra-périphéricité est d'abord dans les têtes et les esprits, bien plus qu'elle n'est de nature géographique. Il faut opposer à ces éléments pour un futur construit et partagé une stratégie de

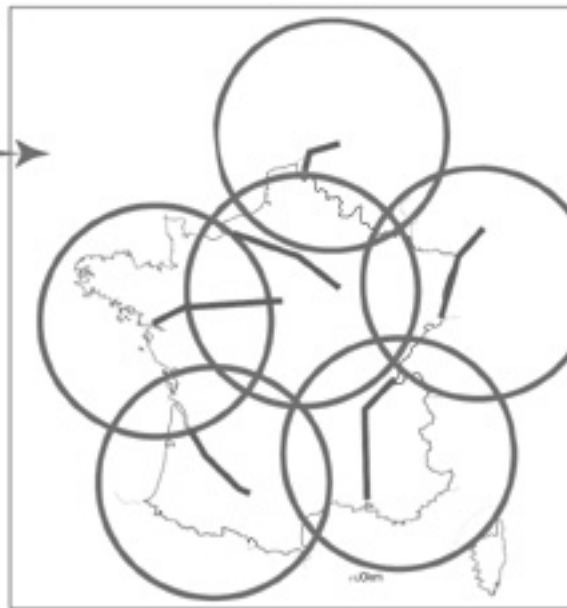
construction de nouvelles centralités reposant également sur des modèles et des variantes polycentriques.

Dans leur diversité, leurs spécificités, les espaces d'outre-mer doivent se voir offrir une reconnaissance identitaire positive et pas seulement des politiques reposant sur la discrimination positive. Dans cette perspective, un polycentrisme au sein de l'espace français doit être promu, reposant d'une part sur les départements français d'Amérique et d'autre part sur les départements et territoires des Océans Pacifique et indien. L'Etat pourrait favoriser des coopérations régionales

**La France centralisée**  
hiérarchie spatiale monocentrée  
**MONOCONCENTRATION**



**La France à espaces polarisés**  
à partir des grands axes fluviaux  
**POLYCENTRISME**



**EUROPE MONOCENTRÉE**  
banane bleue



**EUROPE POLYCENTRIQUE**



fortes centrées sur les zones géographiques et des coopérations horizontales directes entre les zones. A cet égard, les technologies de l'information et de la communication devraient être considérées en priorité comme une modalité favorisant ces liens, notamment par une politique partant des écoles, des collèges et lycées.

Une deuxième sphère polycentrique devra être favorisée à partir des ensembles géopolitiques régionaux - bassin de la Caraïbe, Océan indien et océan pacifique -, en favorisant des coopérations régionales avec les pays de la zone avec comme objectif et finalité une accentuation de l'intégration « régionale locale » en prenant appui sur les départements et territoires français. La France peut valoriser ces espaces ultra-marins qui sont les bases avancées et constituent des exemples de la présence française en matière notamment de développement durable, de protection sanitaire, de croissance endogène et d'intégration européenne. Ce modèle polycentrique doit résolument s'organiser sur la solidarité et l'efficacité intra-zone. C'est une chance pour la France, les départements et territoires d'outre-mer et les pays environnants.

Ce nouvel arrimage à la France diversifiée et plurielle, impose aussi une politique ambitieuse pour faire connaître sur le territoire métropolitain la richesse et la profondeur des cultures locales, au-delà du folklore traditionnel.

### 4.3. Les axes de rénovation des politiques publiques territoriales

Les cadres territoriaux qui constituent l'ossature du polycentrisme maillé, ne peuvent à eux seuls garantir la dynamique des territoires qui est engagée. Ils appellent une rénovation des politiques publiques territoriales, actuellement à un stade quasi-expérimental.

Pour passer, en effet, d'une approche fondée sur la discrimination des espaces à une logique d'intégration et de différenciation, en appui des territoires recomposés, de nouveaux outils et de nouvelles modalités d'action publique territoriale sont à généraliser.

A un système spatial polycentrique doit pouvoir répondre un mode d'action également polycentrique. On peut essayer d'en dégager les possibles implications pour les trois grands modes d'intervention sur le territoire : les politiques organisationnelles, les politiques allocatives et les politiques de localisation.

#### ■ Les politiques organisationnelles et l'outil contractuel

L'Etat dispose de la « compétence de la compétence », c'est-à-dire de la maîtrise de l'architecture institutionnelle et territoriale, ainsi que de la définition stratégique des grandes politiques publiques susceptibles de modeler le territoire.

Le débat sur la poursuite de la décentralisation est à nouveau ouvert. Il ne relève pas de ce texte d'en traiter. En revanche, quelles que soient les formes de l'approfondissement et de l'élargissement de la décentralisation, elles auront nécessairement pour objectif de susciter de plus fortes synergies entre les politiques de l'Etat et celles initiées par les collectivités locales.

Ceci implique une modernisation des modes d'action de l'Etat en renforçant la coordination des interventions des différents ministères et leur adaptation aux spécificités des contextes locaux, sur la base de cadres territoriaux communs de référence.

L'enjeu consiste à ce que les politiques publiques puissent s'adapter aux territoires, et non l'inverse, et qu'elles soient conçues en fonction des synergies et effets induits à construire (politiques économiques et sociales, environnementales et agricoles, culturelles et touristiques, etc.).

La démarche contractuelle, selon différentes pratiques (conventions, partenariats, chartes, etc.), constitue l'outil privilégié de politiques partagées, entre l'Etat et les collectivités territoriales, mais également avec les forces socio-professionnelles, le champ associatif, les populations concernées. Elle conduit également à moderniser, par la pratique, la coordination intersectorielle et interniveaux, au sein même de l'Etat. Elle est conduite à diversifier les modalités de péréquation : à côté du traditionnel « potentiel fiscal » des collectivités, pourquoi ne pas tenir compte du « potentiel écologique » à valoriser ?

Pour ce faire de multiples voies peuvent être explorées, comme le développement de crédits souples d'emplois, des procédures réglementaires offrant une marge d'appréciation locale au regard du contexte et du projet territorial, voire des processus d'habilitation ou de délégation au bénéfice des échelons déconcentrés et décentralisés.

C'est avec de telles perspectives que l'on peut envisager la maîtrise de l'étalement urbain et la gestion durable des espaces sensibles.

### ■ Les politiques allocatives et la planification territoriale

Garant des réseaux et des grands services publics, l'Etat a largement modelé le territoire par l'équipement en grandes infrastructures. Quelle que soit l'évolution des pouvoirs, sous l'effet notamment de la décentralisation ou encore de l'intégration européenne, les différents acteurs territoriaux, publics ou privés, attendent encore actuellement de l'Etat qu'il garantisse l'environnement global des territoires : qualité d'accueil, facilités de déplacements, infrastructures publiques éducatives, sanitaires, culturelles, etc.

Dans une France où l'Etat a largement façonné la géographie, tenant l'état civil depuis la Révolution, quadrillant le territoire national de préfectures et de sous-préfectures, implantant les écoles, les trésoreries générales et les bureaux de poste à côté de l'Eglise et de la mairie, maintenant des emplois et des services publics là où l'exode rural avait laissé peu d'activités, c'est une vraie révolution silencieuse qui est en train de s'opérer à deux échelles de temporalités différentes :

- à court terme, c'est la contraction de services publics ici et des ouvertures ailleurs. Les élus y sont particulièrement sensibles. L'Etat qui a longtemps hésité entre le non-dit, la décision d'autorité et le moratoire, a pris la juste mesure de ses responsabilités. Une nouvelle démarche est en cours, élaborée à partir de la concertation, de la contractualisation, de la modernisation des services et des compensations à exiger pour les ministères qui se retireraient des territoires ;
- à long terme (2020), c'est la politique des schémas de services collectifs.

Comme cela a été souligné précédemment, la notion d'infrastructures a considérablement évolué : par la montée en puissance des infrastructures immatérielles (formation, recherche, information, veille technologique, etc.), prenant le pas sur les équipements plus traditionnels, ou encore, sous l'effet de nouvelles aspirations sociales, par l'élargissement de ce concept aux espaces naturels et ruraux.

Plus profondément désormais, l'analyse de la demande de services prévaut sur une stricte approche en termes d'offre d'équipements et, surtout, une démarche transversale doit se substituer aux logiques sectorielles.

Développée par la plupart des différents pays européens, la planification territoriale stratégique est actuellement en cours de rénovation, grâce aux schémas de services collectifs.

Elle prend de nouvelles formes. Visant à accompagner la dynamique des territoires, elle privilégie les stratégies d'organisation territoriale (mises en réseaux, coopérations, mutualisation, etc.), accompagne des logiques de distinction et de définition de vocations territoriales spécifiques, encourage la mobilisation des acteurs. Au-delà des enjeux de localisation d'infrastructures, elle vise à intégrer différents éléments comme les normes d'orientation, les règles de coopération, les mesures incitatives, les politiques contractuelles sectorielles, en anticipant leurs effets combinés, pour les différents territoires. Enfin, elle se doit d'être partagée, ou à tout le



moins lisible, au bénéfice de l'ensemble des acteurs territoriaux.

Elle vise de nouveaux objectifs : créer de la démocratie locale, créer de la sécurité collective, créer des espaces attractifs, créer de la beauté, de la diversité et de l'hospitalité. « Rendre le luxe national » (Saint Simon).

### ■ Les politiques de localisation : des stratégies économiques aux enjeux de maîtrise des risques

Le volontarisme affiché en matière de localisation d'activités et d'entreprises a souvent été présenté comme le cœur des politiques nationales d'aménagement du territoire avec des outils financiers privilégiés (primes, exonérations, etc.) sur la base de zonages géographiques.

Assez performantes pour capter des investissements internationaux mobiles, ces politiques apparaissent plus incertaines au regard des nouvelles conditions d'interaction entre territoires et entreprises, notamment pour les plus petites d'entre elles, et des nouvelles ressources stratégiques pour le développement. Nouvelles conditions auxquelles les politiques de contractualisation et de planification sont beaucoup mieux adaptées.

En revanche, on peut considérer qu'il revient à l'Etat de garantir et d'accompagner les enjeux de localisation des activités comme des hommes, au vu de la gestion et de la maîtrise des risques territoriaux, dans une perspective de développement durable.

La gestion du risque devient désormais l'un des enjeux majeurs de l'action publique, y compris dans ses dimensions territoriales, d'autant que cette gestion se heurte à des antagonismes d'intérêt ou des conflits de valeur qui ne peuvent se satisfaire de régulations individuelles ou marchandes et qui impliquent des capacités d'action de long terme.

Définir les « capacités de charge » des territoires, au regard des enjeux environnementaux, qu'il s'agisse des équilibres paysagers, de la préservation de la biodiversité ou de la qualité de vie, est désormais un chantier qui s'ouvre. Anticiper les effets territoriaux majeurs, voire irréversibles, sous l'impact, à long terme, des différentes politiques publiques (et surtout de leurs éventuelles synergies négatives), pourrait devenir l'une des fonctions centrales de l'Etat dans l'aménagement et le développement des territoires.

# CONCLUSION : Un pari ouvert

---

*« Je ne suis jamais pressé d'arriver au détail »*

Camille Corot

Ainsi se dessinerait progressivement une France maillée en pays et en agglomérations et une France polycentrique avec de grands ensembles interrégionaux eux-mêmes polycentriques.

Ceci constitue un cadre de propositions et non un modèle à réaliser de force. D'abord parce qu'il suppose l'engagement et la mobilisation de l'ensemble des acteurs territoriaux mais aussi parce qu'il se limite à proposer des cadres territoriaux pour des politiques intégrées sans figer le contenu de ces mêmes politiques.

L'aménagement du territoire est à un tournant. La loi du 25 juin 1999 contient ces nouvelles orientations, qui tirent parti des atouts et des échecs des politiques menées dans le passé. Le territoire est une accumulation de logiques, qui se sont superposées les unes aux autres.

La nouvelle politique d'aménagement du territoire que définit la loi repose sur une reformulation des mesures antérieures. Après trente ans de lutte contre le poids et la place de Paris, après la valorisation de nouveaux équilibres urbains (villes nouvelles et métropoles d'équilibre), le temps est venu de moderniser et d'adapter l'aménagement du territoire à de nouvelles réalités : la déformation des territoires par l'accélération et la multiplication des déplacements, la prise de conscience de l'importance de l'environnement, les nouveaux statuts du rural, la confusion des compétences et la remise en cause des légitimités et des souverainetés. L'aménagement du territoire doit intégrer et accompagner tous ces changements pour qu'ils dessinent une géographie équilibrée et porteuse d'épanouissement.

Ce qui est en cause dans cette entreprise de refondation de l'aménagement du territoire, c'est le contenu de la justice spatiale, c'est-à-dire le passage de l'égalité à l'équité territoriale. Le renoncement à une uniformité mythique ou à un équilibre théorique pose la question du domaine de l'action publique. La réorganisation cohérente, pertinente et légitime des pouvoirs territoriaux, trop longtemps différée, en est l'enjeu central.

Mais la recherche de la justice spatiale est aussi une démarche citoyenne qui appelle au renouvellement des conditions de la décision publique à travers le débat.

Les nouvelles formes de l'action publique en matière d'aménagement du territoire requièrent deux évolutions fondamentales :

- La mise en œuvre, démocratiquement et aux bons niveaux, des politiques intégrées qui permettront un développement durable des territoires, basé sur des initiatives principalement décentralisées.

- Un recentrage des fonctions de l'Etat, notamment à travers des services déconcentrés, sur la gestion des risques majeurs (sociétaux, environnementaux et économiques) potentiellement créateurs de situations non maîtrisables par le local ou résultant d'inégalités de situation inacceptables.

Ces évolutions ne sont possibles qu'avec l'engagement d'une profonde réforme de notre infrastructure institutionnelle :

- au niveau territorial, par un rééquilibrage des pouvoirs au profit d'un nombre réduit de collectivités de base, elles-mêmes dotées d'un mode de gouvernement beaucoup plus participatif et démocratique ;

- au niveau de l'Etat, à travers l'affirmation et la rénovation de ses fonctions de régulation et d'arbitrage.

A partir des pistes ouvertes et des questions mises en débat, nous devons reposer les valeurs, les principes et les modalités d'une action territoriale dans le cadre d'une pensée politique redéfinie. Les deux sont inséparables. Pour ce faire, il faut dessiner une France espérée à l'horizon de vingt ans, qui ne soit pas une carte nostalgique du bon vieux temps, ni en terme d'équilibre des hommes, ni en termes de prestige de la pensée publique.

Par ce document, la DATAR a voulu ouvrir un débat. Il pose de nombreuses questions et pour certaines d'entre elles, envisage des perspectives. Les idées et propositions exposées dans ce texte seront enrichies par le débat et par vos contributions.

Une nouvelle édition de Aménager la France de 2020, enrichie du débat, sera publiée en 2001.



# TABLE DES MATIERES

---

En guise d'avant-propos .....	4
Préambule : le sens de l'exercice <i>Aménager la France de 2020</i> .....	5
1. SE SOUVENIR DE L'AVENIR :	
RÉINTRODUIRE LE TEMPS LONG DANS L'ACTION PUBLIQUE .....	6
1-1 Le futur est déjà là .....	6
La France au cœur du changement .....	6
Maîtriser les horloges pour définir et mettre en œuvre un projet collectif .....	7
Pourquoi 2020 ? .....	7
1-2 Retour sur le passé des politiques d'aménagement du territoire .....	8
Les politiques fondatrices (1960 -1975) .....	10
Les politiques de temps de crise (1975-1990) .....	10
Le retour du territoire au centre du débat (1990-1999) .....	11
1-3 L'aménagement du territoire à un tournant .....	14
Les logiques du peuplement : des processus en voie de diversification .....	14
Le nouveau principe d'équité spatiale : le développement endogène et différencié de tous les territoires .....	15
Les nouvelles échelles et modalités de la régulation territoriale .....	16
2. LA SOCIÉTÉ ET SES TERRITOIRES :	
POUR DE NOUVELLES RELATIONS .....	17
2-1 Une nouvelle formulation de la question territoriale .....	18
Des problématiques économiques... aux enjeux citoyens, environnementaux et technologiques .....	18
Les atouts de la France sont nombreux .....	18
D'une structure pyramidale du territoire à une dynamique organisationnelle des territoires .....	20
2-2 Un diagnostic de la France et de ses régions en 2000 .....	20
Les traits spécifiques de l'armature urbaine française .....	21
Le recensement de 1999 dessine une France plus équilibrée .....	24
Inégalités interrégionales, inégalités infrarégionales : des disparités significatives .....	28
Le sous-encadrement des régions .....	35
La division hiérarchique du territoire trop marquée par les découplages Paris-province et hexagone-oultre-mer .....	37
Mobilité alternante et mobilité définitive : l'exception française .....	37

La dynamique de la recomposition des territoires en agglomérations et en pays est à l'œuvre .....	37
<b>2-3 Quelques tendances identifiées : que savons-nous du futur ? .....</b>	<b>39</b>
Les perspectives démographiques à 2020 esquissent une France davantage multipolaire .....	40
Paris et l'Ile-de-France : une ville globale mondiale .....	42
Une réponse politique à la mondialisation économique : le développement durable ...	44
Les nouveaux usages du temps vont modifier les vocations des espaces .....	44
Les technologies de l'information vont renforcer les polarisations .....	44
La mondialisation va remettre en cause certaines spécialisations des territoires .....	45
La montée d'une « société de l'intelligence » va favoriser une géographie de l'organisation .....	45
Les modes d'action publique vont évoluer et mieux prendre en compte les usagers et les risques .....	46
L'ouverture des échanges va dynamiser une politique maritime .....	46
Vers la redécouverte du rural ou de nouvelles ruralités .....	48
L'Europe va renforcer la position géopolitique de la France .....	48
<b>3. PROSPECTIVE DE LA FRANCE DANS L'EUROPE EN 2020 : ENJEUX ET SCÉNARIOS .....</b>	<b>50</b>
<b>3-1 Les points de tension à l'œuvre : des faits porteurs d'avenir ? .....</b>	<b>50</b>
La dialectique mondial/local : les lieux sont-ils toujours à leur place ? .....	51
Le paradoxe du tout technologique et l'exigence environnementale : où en est-on avec l'idée de progrès ? .....	51
Comportements individuels et attentes collectives : quand l'intérêt général s'incarne dans les territoires .....	51
Les dynamiques européennes : effets immédiats et perspectives ouvertes .....	52
L'Etat et les formes de régulation sociale : entre protection et différenciation .....	52
<b>3-2 Analyse des opportunités et risques territoriaux .....</b>	<b>53</b>
Risques sur la cohésion territoriale .....	53
Risques sur la performance économique .....	53
Risques sur l'environnement .....	55
<b>3-3 Quatre scénarios pour la France de 2020 .....</b>	<b>55</b>
« L'archipel éclaté » (un scénario néo-libéral) .....	55
« Le centralisme rénové » (un scénario néo-jacobin) .....	57
« Le local différencié » (un scénario néo-communautaire) .....	59
« Le polycentrisme maillé » (un scénario de l'équité) .....	61



4. PLAIDOYER POUR LE POLYCENTRISME MAILLÉ : LES POLITIQUES PUBLIQUES QUI EN DÉCOULENT .....	64
4-1 Un choix motivé et réaliste .....	64
4-2 Une vision polycentrique à concrétiser .....	65
La recomposition microterritoriale en pays et en agglomérations .....	65
La recomposition macroterritoriale en ensembles interrégionaux .....	66
Le polycentrisme européen .....	75
Les composantes ultra-marines du territoire national .....	78
4-3 Les axes de rénovation des politiques publiques territoriales .....	80
Les politiques organisationnelles et l'outil contractuel .....	80
Les politiques allocatives et la planification territoriale .....	81
Les politiques de localisation : des stratégies économiques aux enjeux de maîtrise des risques .....	82
CONCLUSION : UN PARI OUVERT .....	83