

Aménager la
France
de 2020

Mettre
les territoires
en mouvement

**Nouvelle édition
revue et augmentée**



Aménager la France de 2020

Mettre les territoires en mouvement

Nouvelle édition revue et augmentée

**Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement**

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,
Armand Frémont, Jacques Arcade, Marc Gastambide
et le laboratoire RESO pour le groupe de prospective de la Datar «Europe et aménagement du territoire»

et à la Datar, de :

Francis Ampe, Ariane Azéma, Alette Delamarre, Hélène Jacquet-Monsarrat, Olivier Moulin,
Dominique Parthenay, Nicolas Portier, Marion Glatron, Chantal Mangin, Jean Peyrony, Maurice de Vaulx,
et tous ceux qui se sont prêtés au rôle de relecteurs.

Première édition : Juillet 2000

« 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 SOCIÉTÉ 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 :

bâtir une France polycentrique dans une Europe polycentrique

CONCLUSION :

un pari déjà ouvert dans l'action publique

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.

Un an après une première publication, « Aménager la France de 2020 », largement diffusé et médiatisé, a été mis à jour, certains aspects faisant l'objet de nouveaux développements.

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 de l'aménagement et du 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 et ceux du Conseil d'analyse économique¹.

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.

Jean-Louis Guigou

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

¹ Trois rapports, de Jean-Louis Guigou et de Dominique Parthenay « De la France éclatée à la France maillée : la nécessaire modernisation de nos cadres territoriaux d'action publique », de Louis-André Gérard-Varet et Michel Mougeot, « l'État et l'aménagement du territoire » et d'Alain Lipietz « Aménagement du territoire et développement endogène », CAE, janvier 2001.

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 35 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. Quand les importations de biens représentent 20 % du PIB, quand le capital de 30 % des entreprises françaises est à participation étrangère, la mondialisation est en marche.

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. 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, à Lille, Lyon ou 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 »² tels que la formation, la recherche, les relations interentreprises 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 ?

De ce point de vue, la construction européenne ne doit pas être perçue comme un élément contribuant à la complexification des processus de décision et au brouillage à l'égard de l'opinion. Pour progresser en matière de régulation financière internationale, de commerce équitable ou d'environnement planétaire, c'est au niveau de l'Europe qu'il faut bâtir et défendre une vision. L'Europe doit promouvoir ses valeurs : le commerce ne doit pas prendre le pas sur les autres domaines de la vie sociale que sont la santé publique, l'environnement, les services publics. Les régulations doivent établir de nouvelles solidarités entre les hommes. Si la mondialisation apparaît inéluctable, elle peut toutefois être maîtrisée. Le sens profond de la mondialisation est l'interdépendance entre les peuples et la communauté de leurs destins respectifs. Si nous savons la maîtriser, si elle ne se réduit pas à des aspects financiers ou économiques, la mondialisation peut être une nouvelle étape dans le progrès de la civilisation. La construction européenne est la seule voie dans cette direction. Le projet européen n'est pas concurrent du projet français, mais la seule chance de concrétiser celui-ci.

La construction européenne, ainsi conçue, relève moins d'une logique « bloc contre bloc » que d'une médiation dans le processus de mondialisation. L'Europe doit être un élément structurant d'un nouvel ordre mondial en émergence. Dans cette vision, l'Europe n'aurait pas un dedans et un dehors, mais il y aurait une gradation de statuts, en fonction du degré d'intégration économique et politique (Euroland, Union européenne, pays candidats, pays associés...). Dans le contexte de la mondialisation, avec ses opportunités liées au grand marché mondial en émergence, mais aussi ses risques « systémiques », en terme de sécurité, d'environnement, seule une Europe ouverte peut véritablement assurer un développement harmonieux pour elle et ses voisins.

²Selon une formule de Pierre Veltz.

Dans cette nouvelle configuration internationalisée, la gestion des calendriers, c'est-à-dire des temps de l'action publique, devient essentielle. Elle seule peut permettre d'agréger et d'agencer ces temporalités, tout en construisant un référentiel commun solide, mais adaptable. Seule la puissance publique, productrice 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 l'Etat 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 un intervalle symboliques, pour esquisser une vision souhaitable et possible de la France.

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 au début des années 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. D'ici 2020, l'Union européenne sera élargie et comprendra 12 membres de plus, peut-être davantage.

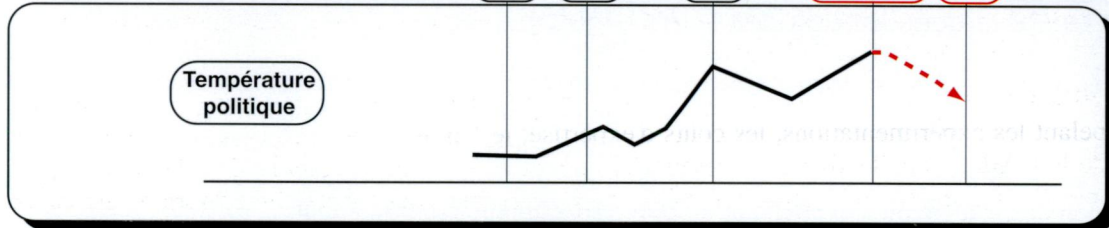
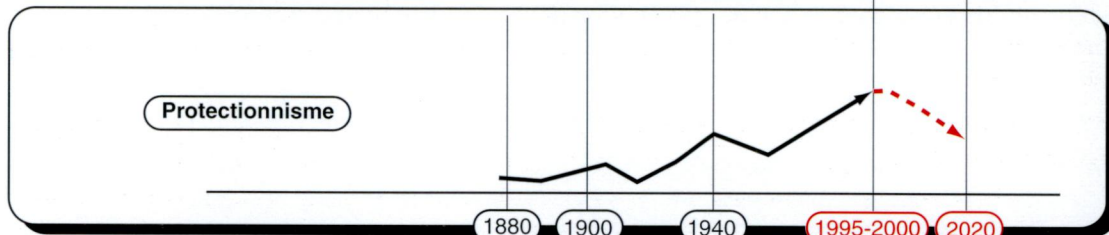
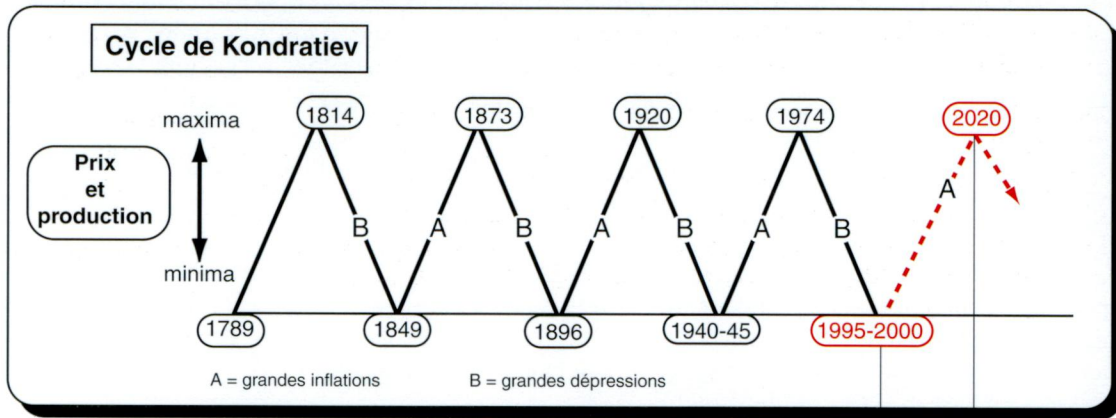
2020, ce pourrait être l'apogée d'un cinquième cycle de Kondratiev (2000-2040), sachant que les grandes réformes ne se font toujours qu'en début de phase d'expansion ou de récession. En France, cela représente la durée de trois générations de contrats de plan.

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

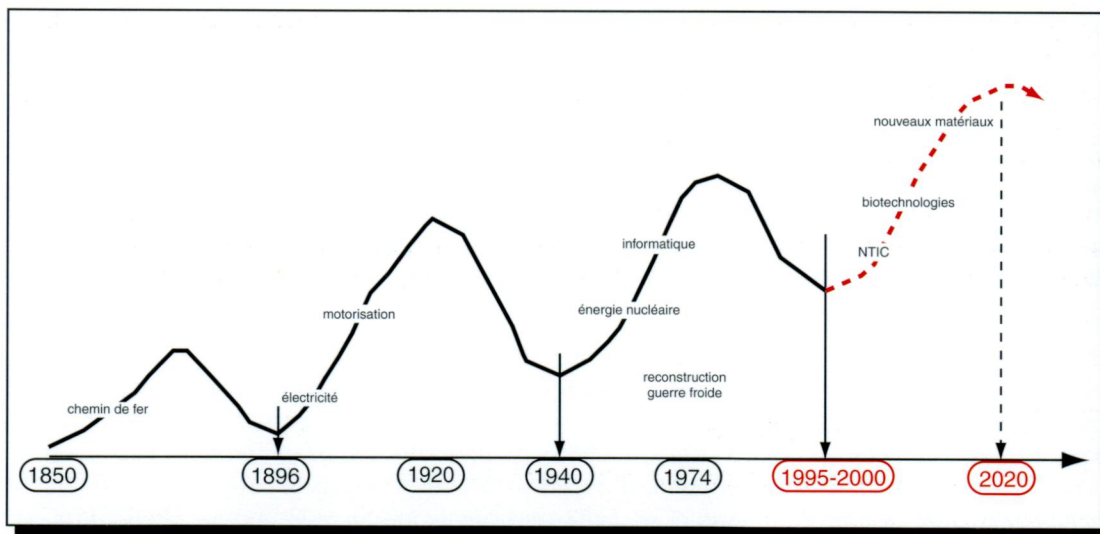
Pour certains, les territoires se donnent à voir comme un jardin à la française, un miroir magnifié de la capacité des politiques publiques à agir, modeler, corriger. Pour d'autres, ces mêmes territoires, champs clos de conflits insolubles et d'inégalités insurmontables, demeurent la butte témoin des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

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 2000 de la révolution industrielle, octobre 1982.



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 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 sont progressivement reconnues 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 a fait la démonstration de ce rôle essentiel que joue l'échelon régional.

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 ».

– Une construction européenne considérée d'abord comme un « Marché commun » auquel le traité de Rome a fixé un objectif de développement harmonieux et de réduction des écarts entre les différentes régions, sans toutefois développer de politique spécifique. La prise de conscience de cette nécessité a conduit à la création de la DG XVI « Politique régionale » en 1967 et du Feder en 1975. Là aussi, la logique de l'action publique est d'abord redistributive.

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 une moitié de l'Europe favorisent la confiance en un marché régulateur rapidement opposé à l'autoritarisme d'Etat.

Au plan européen, l'Acte unique de 1987 est une étape majeure de l'établissement du grand marché, mais en contre-point il officialise la politique régionale comme compétence communautaire dans le nouveau chapitre du traité « Cohésion économique et sociale ». Les fonds à finalité structurelle sont doublés en 1988. La logique de redistribution et d'aide aux reconversions économiques prévaut, même si une Charte européenne de l'aménagement du territoire a été adoptée dès 1983, sous l'égide du Conseil de l'Europe.

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 largement 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 le développement 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 (1990-2002)

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 organisationnel sont souvent ceux qui sont les plus recherchés par les investisseurs, comme la Bretagne. Les politiques d'aménagement découvrent que le « territoire » vécu n'est pas « l'espace » conçu ou 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 de la mondialisation et d'une nouvelle phase d'intégration européenne, les territoires resurgissent face aux espaces. Mais les territoires ne s'auto-aménagent pas. Ni le marché, ni une quelconque autre force ne peut imposer 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, les gouvernements des pays européens redécouvrent le domaine de l'aménagement du territoire. Rendre les territoires attractifs pour y retenir les populations et attirer des investisseurs étrangers pour y offrir des emplois redevient une politique publique prisée. L'Etat joue le rôle de médiateur entre l'échelle locale et l'échelle européenne et mondiale.

En France, cet objectif se colore d'un relief très particulier tant le territoire est tiraillé entre des logiques institutionnelles, porteuses d'un maillage dense, complexe mais émiétté, 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 émiété 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. 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 au 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.* »³ 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 ;

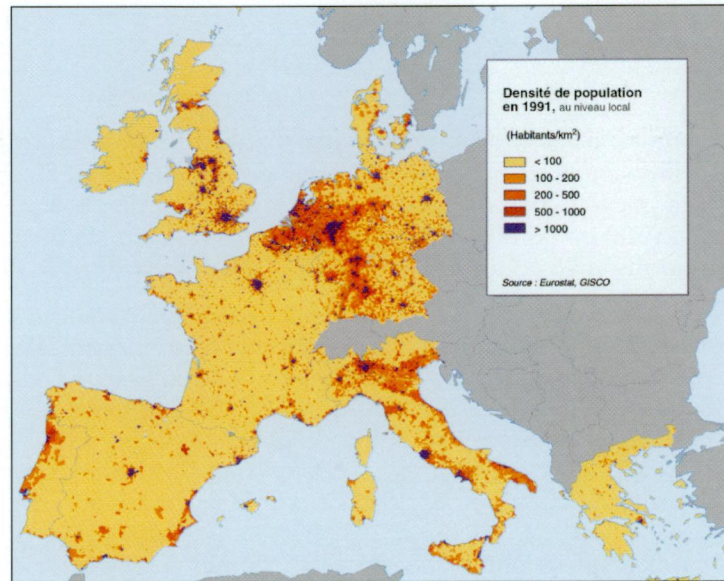
– la montée en puissance de la notion de territoire vécu, acteur du développement. Les territoires ne sont plus des cadres où les choses se passent, mais où les choses s'inventent.

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.

Le renouvellement des moyens d'action territorialisés de l'Union européenne témoigne également de cette prise de conscience. Dans les années 1990, les Etats et la Commission prennent conscience de la nécessité de coopérer sur le « développement spatial européen », ce qui les amène à créer le Comité du même nom en 1991 et le fonds de cohésion en 1994, pour les nouveaux Etats membres (Espagne, Portugal, Italie et Grèce) et enfin, à élaborer le SDEC (Schéma de développement de l'espace européen), approuvé en 1999. Alors que la logique des programmes européens reste essentiellement redistributive et mise en œuvre dans un cadre national, les « programmes Interreg » permettent d'expérimenter de véritables projets de développement transfrontaliers puis transnationaux, et de forger de nouvelles approches à l'échelle locale ou européenne.

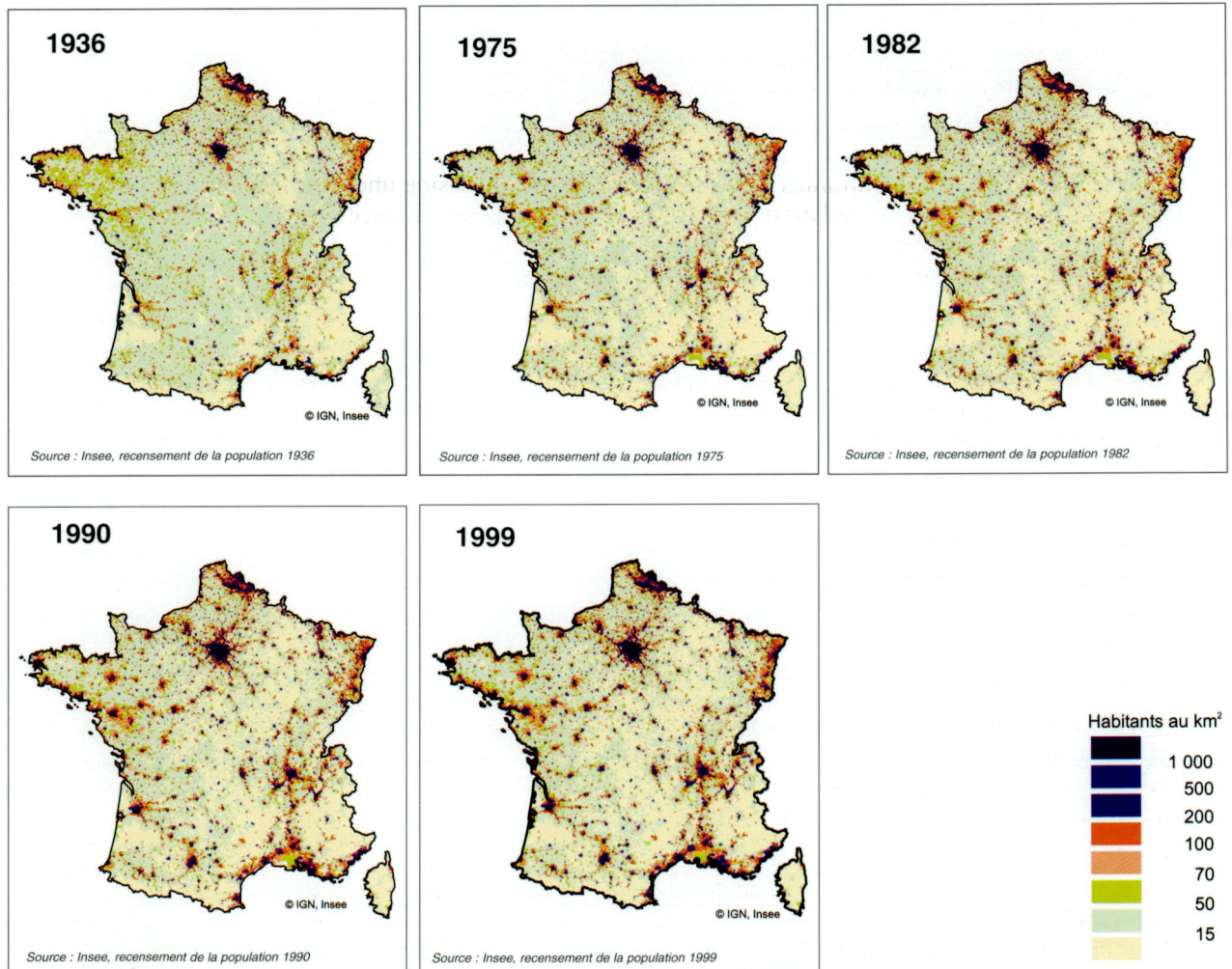
– S'appuyant sur les dynamiques partenariales et contractuelles qui se multiplient et se diffusent à l'ensemble des acteurs territoriaux, la Datar accompagne la recomposition de « territoires pertinents » et favorise la structuration de l'armature urbaine en mobilisant les différentes politiques sectorielles.

³ *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



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 et 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.

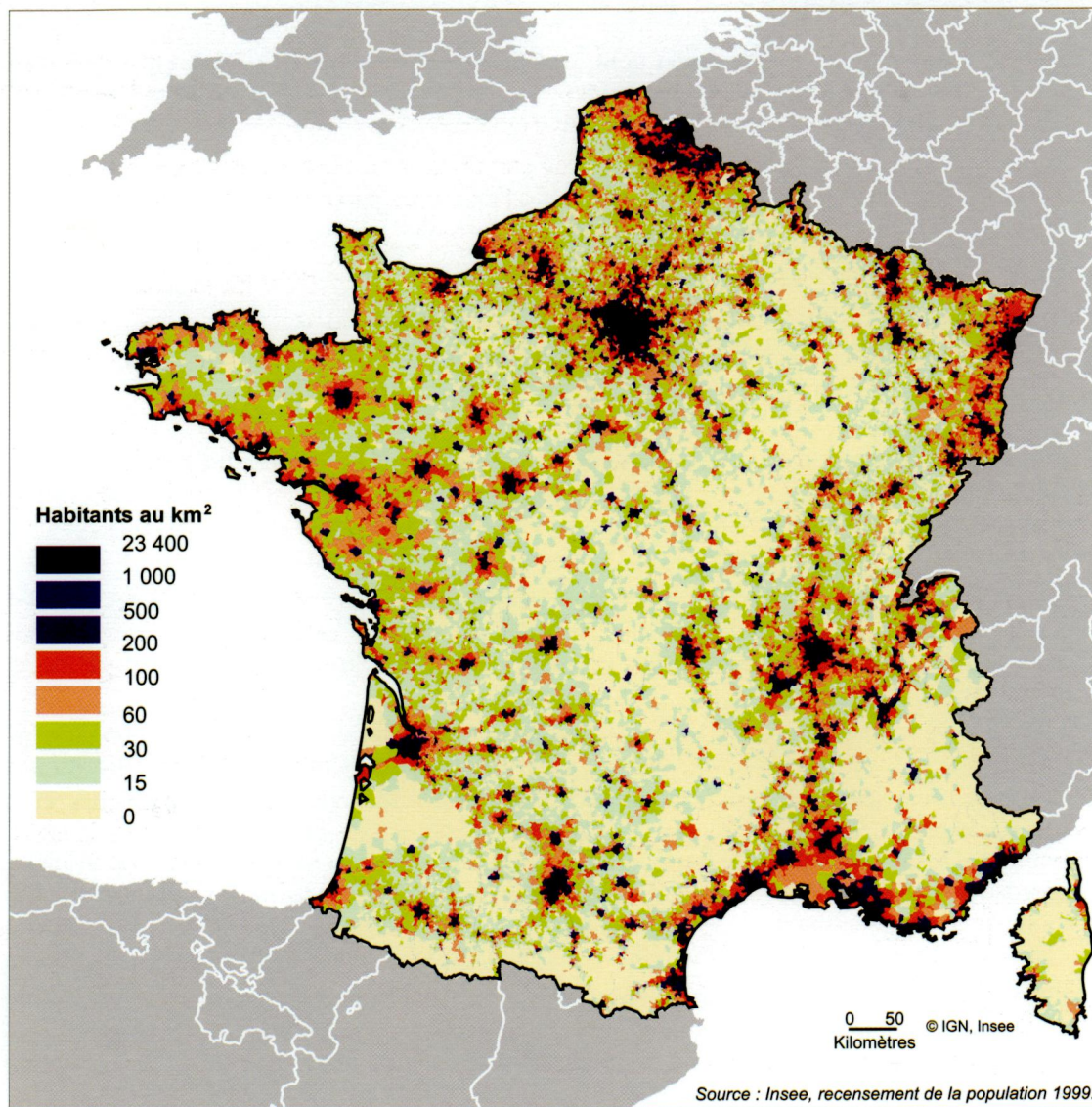
■ Le nouveau principe d'équité spatiale : le développement endogène et différencié de tous les territoires

Le territoire français est désormais le lieu d'un double processus :

D'une part, l'avènement d'une économie du savoir, économie « des organisations », nourrit les phénomènes de polarisation et d'agglomération en donnant des avantages décisifs aux ensembles urbains à fort marquage intellectuel (université, recherche...) capables d'accueillir ou de générer de fortes interactions entre recherche, industrie, finance, gouvernance locale...

D'autre part, le développement d'une économie « résidentielle », économie liée aux activités en direction des personnes (éducation, santé, culture, loisir, tourisme) beaucoup mieux répartie sur l'ensemble du territoire, tire désormais seule, en certains lieux, la croissance de l'emploi. L'emploi des systèmes productifs soumis à la compétition européenne ou mondiale poursuit en effet sa contraction sous l'effet des gains de productivité que rend possibles la mondialisation, alors que l'emploi résidentiel, largement soutenu par l'importance des mécanismes de redistribution, se développe largement.

Densité de population en 1999 et réseau hydrographique



Comme l'avaient préconisé de nombreux ingénieurs-géographes dès la fin du XVIII^e siècle, les grands bassins fluviaux constituent les meilleures unités de division territoriale de la France parce qu'ils sont organisés par la nature. Par exemple les deux Buache, oncle et neveu, et l'ingénieur Pierre-Alexandre d'Allent ont plaidé en ce sens.

La géographie de l'emploi semble désormais suivre davantage celle du revenu que celle de la valeur ajoutée des secteurs exportateurs. Quant à la géographie du revenu, elle est « *largement autant formée par les flux d'argent public, les qualités résidentielles des territoires, que par les avantages comparatifs productifs* » (L. Davezies).

Contrairement à une opinion admise, ce processus n'est pas celui d'une dualisation accrue entre territoires « performants » et territoires « assistés ».

Un nouveau modèle de développement endogène semble pouvoir se dessiner, faiblement contraint par les enjeux de la mondialisation, et générateur de puissants rattrapages.

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 (interrégional), 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 ses 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 plus participatif ;
- au niveau de l'Etat, à travers l'affirmation et la rénovation de ses fonctions de régulation et d'arbitrage ;
- enfin peut-être au niveau de l'Europe, à travers l'émergence d'une compétence subsidiaire sur le développement de l'espace européen.

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* », déclarait le Premier ministre, 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 ? 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 début du XXI^e 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, la téléphonie mobile, le réseau Internet et les téléservices modifient les organisations et 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. Emancipée 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, voire 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 dix ans, le patrimoine familial et public a été réhabilité, les centres-villes se repeuplent et reflorissent : 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, 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 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 dominant 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 un espace de qualité, à l'environnement diversifié et à l'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 l'Europe, 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.

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 représente 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

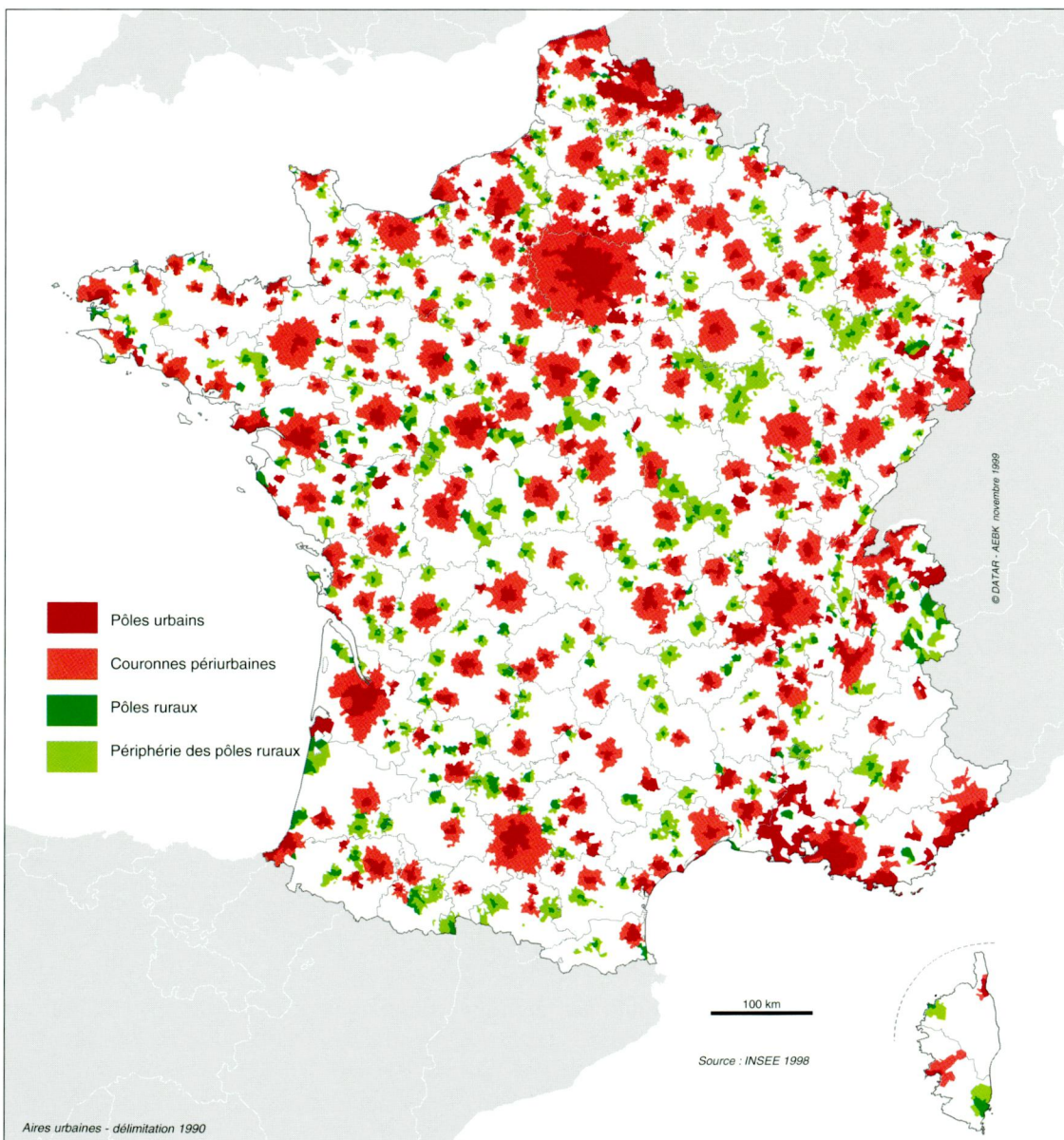
De la même façon que la société évolue, les territoires français sont en mutation. Un état des lieux révèle une armature urbaine renforcée, comme l'attestent les résultats du recensement de 1999. La cohésion nationale demeure néanmoins fragilisée par des disparités territoriales aux nouveaux contours. 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 - trois agglomérations millionnaires hors Paris (Lille, Lyon, Marseille), 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 urbain national, 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 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 ou l'acier en Lorraine) 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 niveau supérieur 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, 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 développement du polycentrisme en France, sous certaines hypothèses, exposées dans l'ensemble de ce texte.

• L'émergence de quelques systèmes urbains régionaux ou interrégionaux

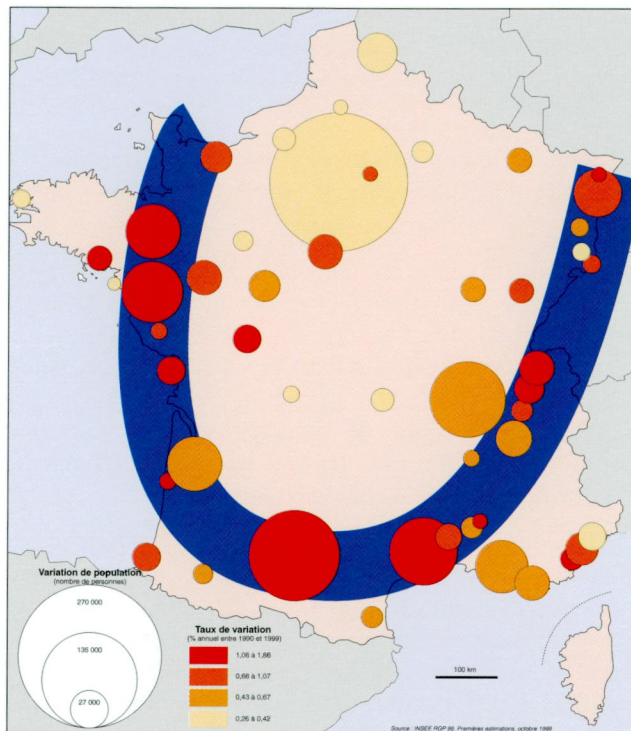
La diversité des structures du peuplement et la différenciation régionale ou interrégionale des activités se traduisent par des systèmes urbains régionaux ou interrégionaux de plus en plus différenciés, sous forme de grappes de villes associant des métropoles, des villes moyennes ou petites dans des 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

Le dynamisme urbain

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

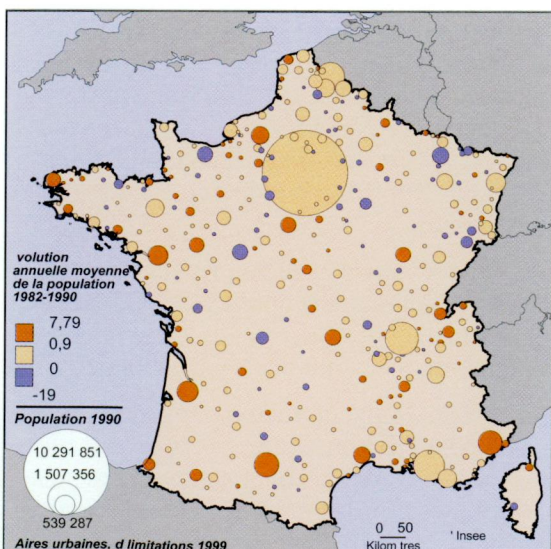


La distribution de la croissance de la population dans les 50 plus grandes aires urbaines (délimitation 1990) amplifie une tendance déjà observée entre 1982 et 1990 : c'est l'arc des métropoles éloignées de Paris qui absorbe l'essentiel de la croissance démographique (Toulouse, Montpellier, Nantes, Rennes, Strasbourg). Dans les nouvelles délimitations de 1999 (cartes ci-dessous), ce constat se trouve confirmé : les plus fortes progressions relatives sont le fait des aires urbaines de Montpellier, Toulouse, Rennes, Nantes. L'aire urbaine de Paris enregistre, certes, la plus forte variation absolue, mais le taux de croissance est relativement faible au regard des aires urbaines les plus dynamiques. A ce rythme, sur 20 ans, une France équilibrée et polycentrique peut se construire.

Évolution comparée des populations urbaines

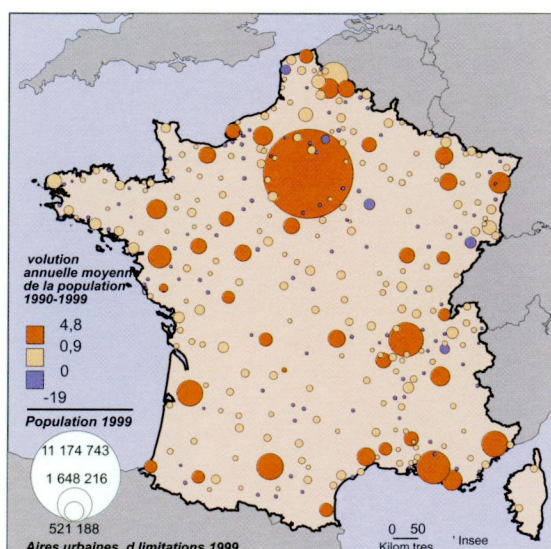
1982-1990

Premières évidences de redistribution



1990-1999

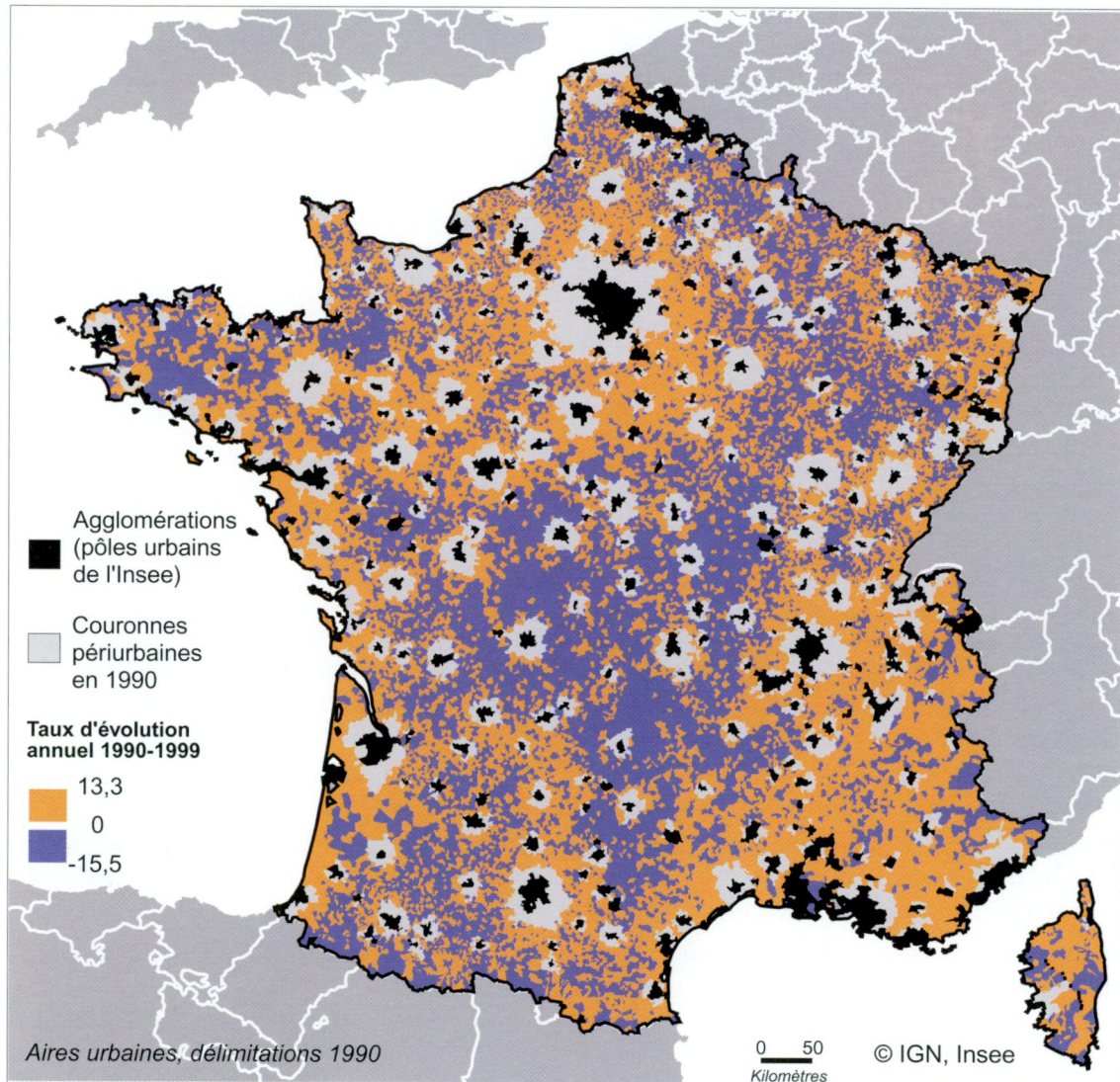
Le phénomène s'amplifie



Source : Insee, recensements de la population 1982-1990-1999.

Poursuite de l'étalement urbain entre 1990 et 1999

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



Source : Insee, recensements de la population 1990-1999.

Cette carte, qui positionne les aires urbaines (dans leurs délimitations de 1990) par rapport aux espaces en croissance démographique, témoigne de l'influence urbaine sur ce dynamisme et de l'étalement urbain. Les aires urbaines (dans leurs délimitations de 1999) ont, de fait, confirmé l'extension des auréoles périurbaines dans la plus grande majorité des cas.

Aussi, ce qui différencie les régions, c'est l'inégale diffusion du dynamisme dans l'espace à dominante rurale 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 à dominante rurale et l'Ouest et le Sud-Ouest où la croissance rurale est plus lacunaire.

villes petites, moyennes et grandes on peut distinguer celles qui se caractérisent par une forte 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 soumis à 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 advenus dans l'économie et la société.

Durant cette période, la croissance de la population urbaine s'est accompagnée de transformations qualitatives qui ont 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 de la gestion 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, ou encore, que la fonction touristique y a stimulé la construction immobilière.

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 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 identifiées par ce recensement ont des implications directes sur l'aménagement du territoire.

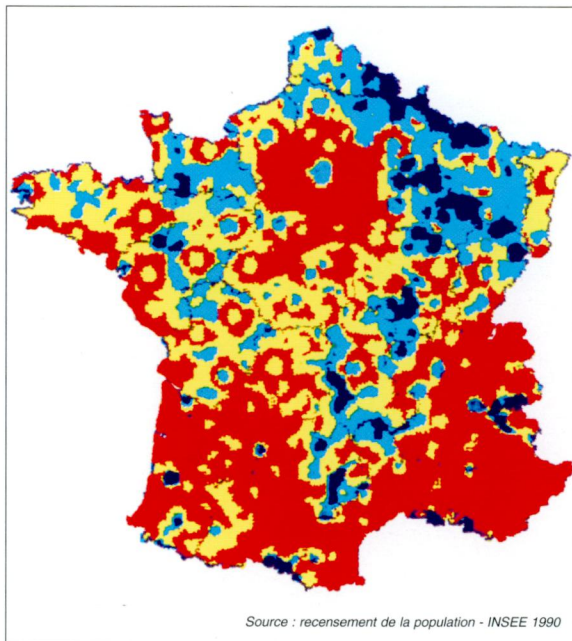
La géographie des bassins et des littoraux domine toutes les autres formes de peuplement. Selon un vaste mouvement séculaire, les populations ont quitté les montagnes et les coteaux pour s'ins-

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 %

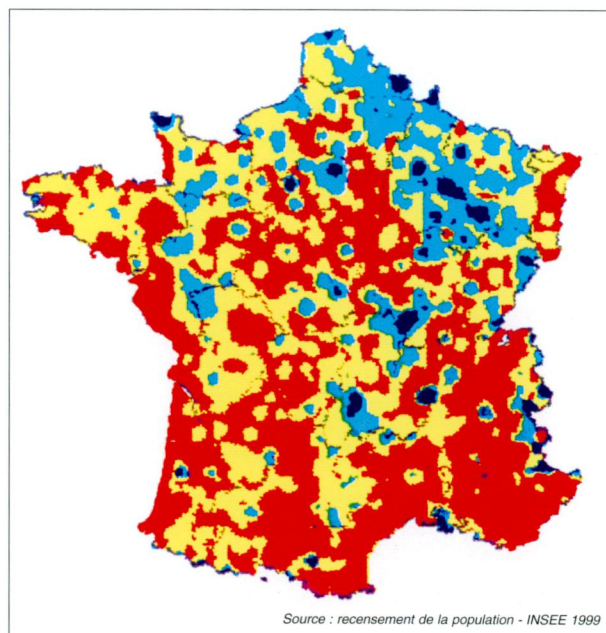
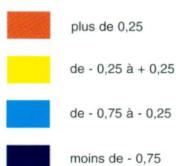


Solde migratoire de 1990 à 1999

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.

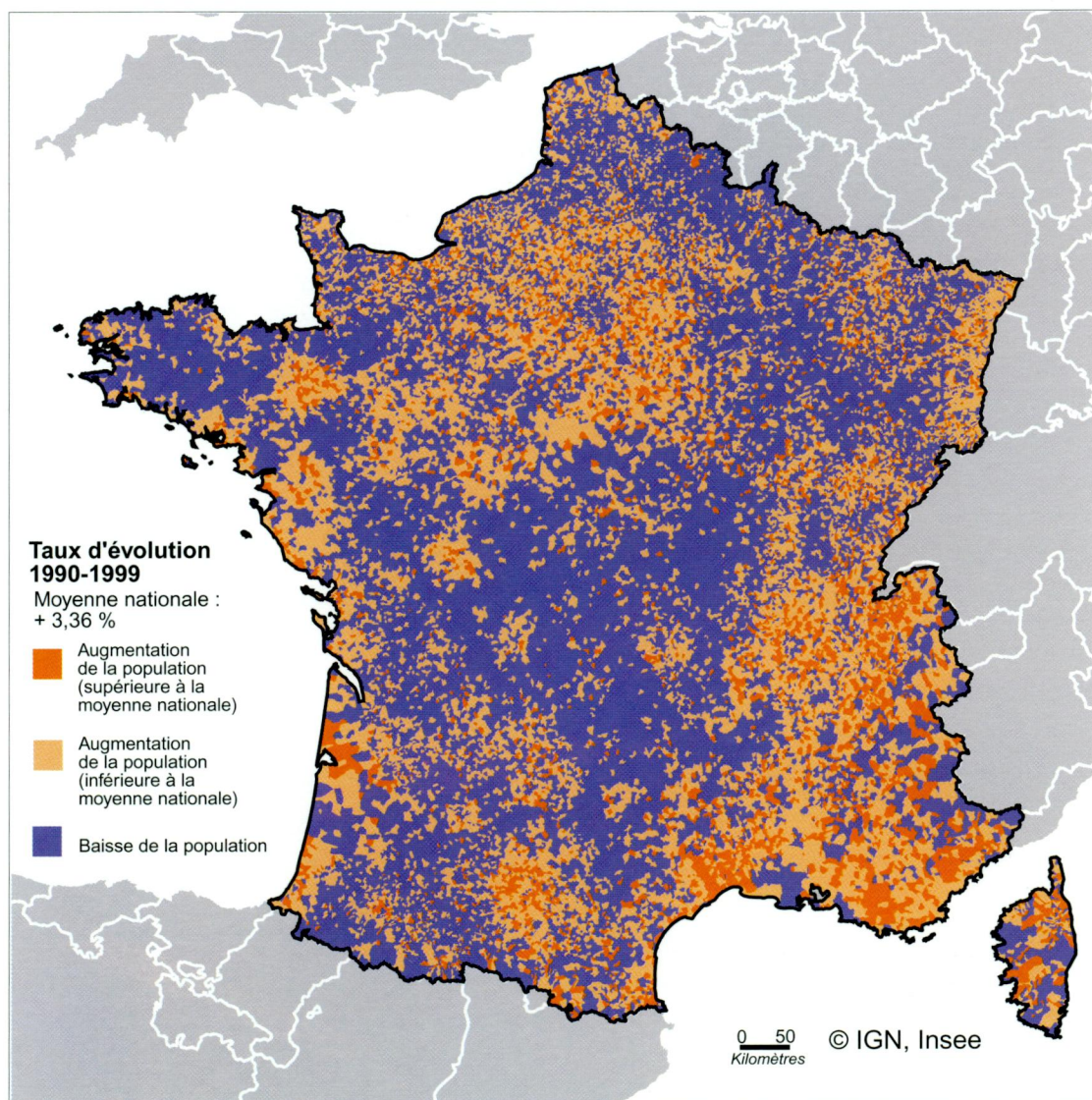
Taux d'évolution annuelle moyen en %



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 du dynamisme économique et 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

Evolution 1990-1999 - Population totale



Source : Insee, recensements de la population 1990-1999.

Le dynamisme démographique de la nébuleuse parisienne, des littoraux, de l'Alsace, des Alpes et des grandes métropoles se dégage très nettement. 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-orange tendant parfois vers une dominante bleu (Champagne-Ardenne, Hautes-Pyrénées), parfois vers une dominante orange (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 réduit autour de 560 (sur 3 686). Mais la situation des zones rurales reste très hétérogène, certaines communes enregistrant des croissances supérieures à la moyenne nationale, d'autres des baisses encore très rapides.

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 appartiennent à des systèmes urbains régionaux ou interrégionaux 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

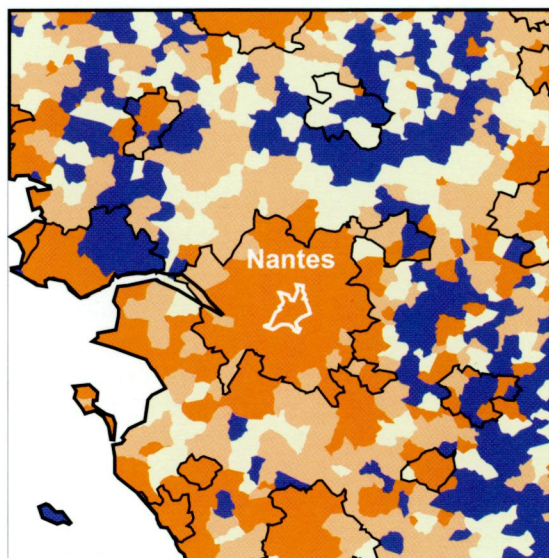
La diversité des territoires est une réalité de plus en plus sensible. Elle se manifeste par des écarts de développement économique, de niveau de vie, mais aussi de qualité d'environnement, d'engagement de la société civile dans les processus de décision, de participation aux échanges que permettent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

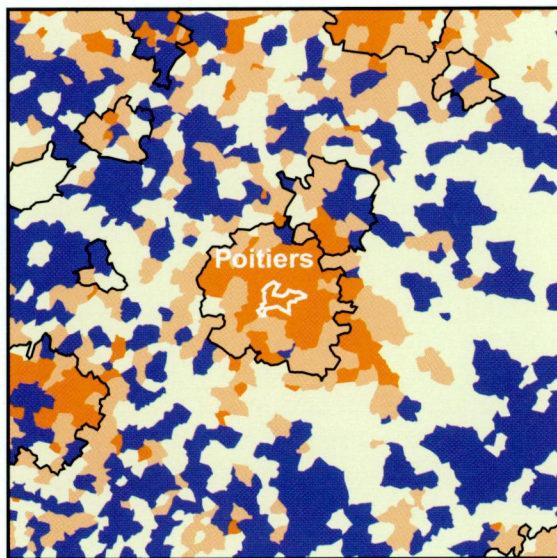
Villes-centres dynamiques

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

Nantes

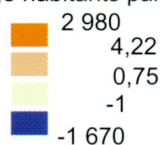


Poitiers

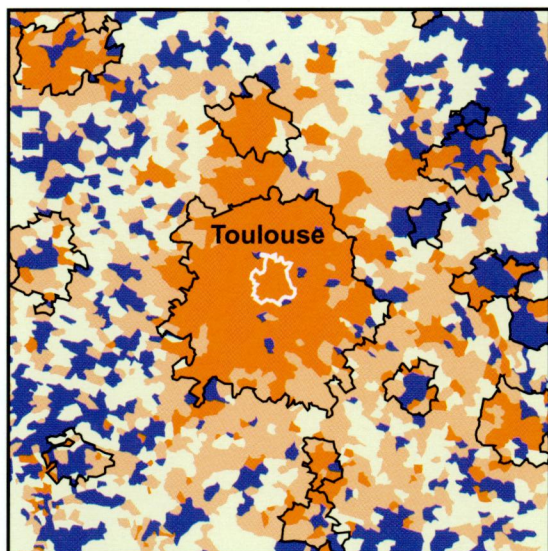


Évolution de la densité de population

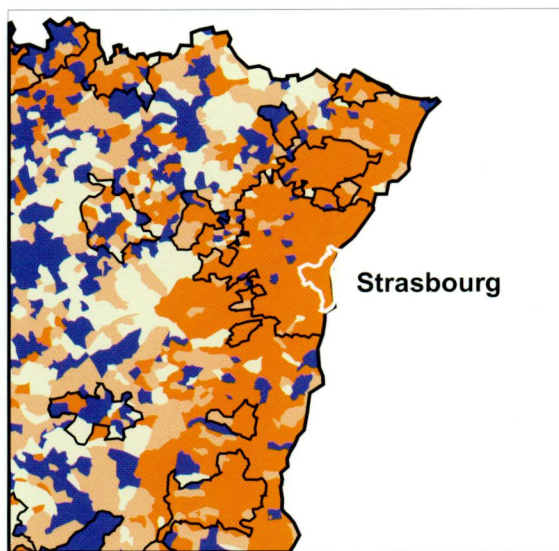
Moyenne France :
+ 3,3 habitants par km²



Toulouse



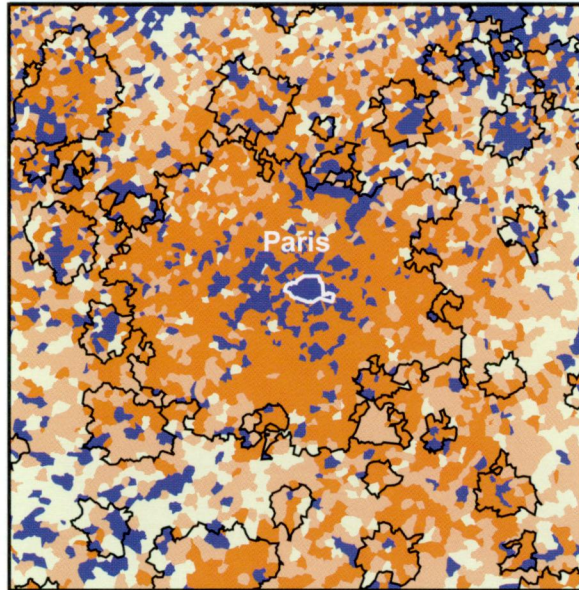
Strasbourg



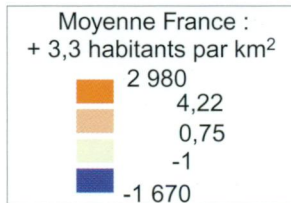
Villes-centres en déclin démographique

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

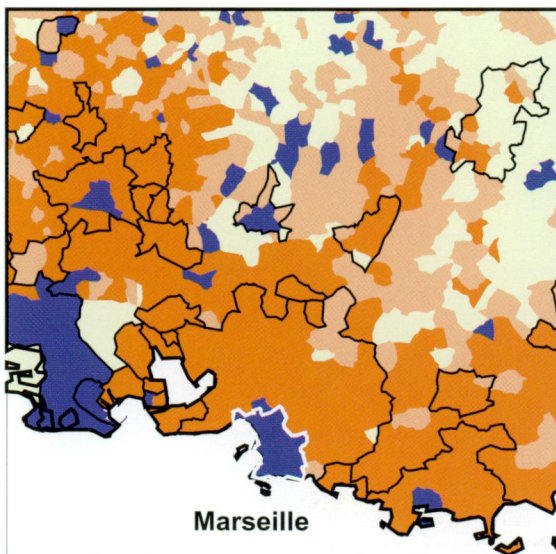
Paris



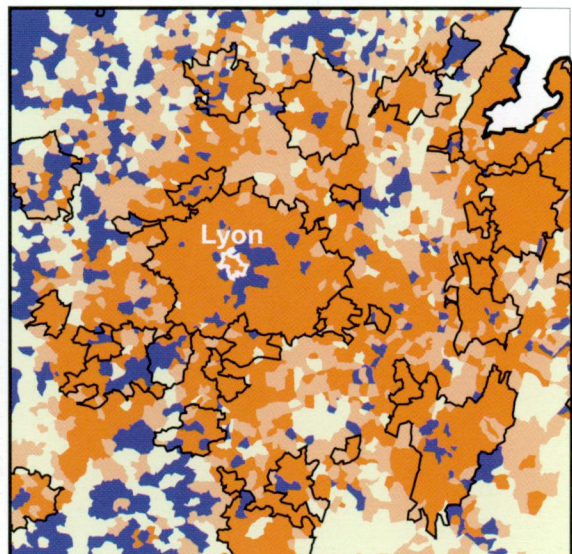
Évolution de la densité de population



Marseille



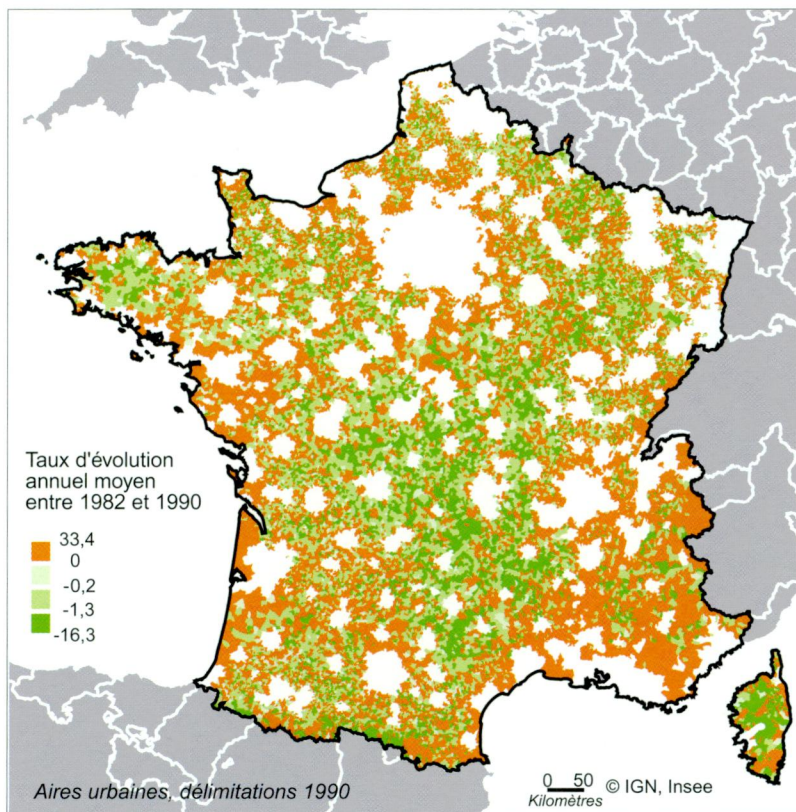
Lyon



Aires urbaines, délimitations 1990.

Légère contraction de l'espace rural en déclin

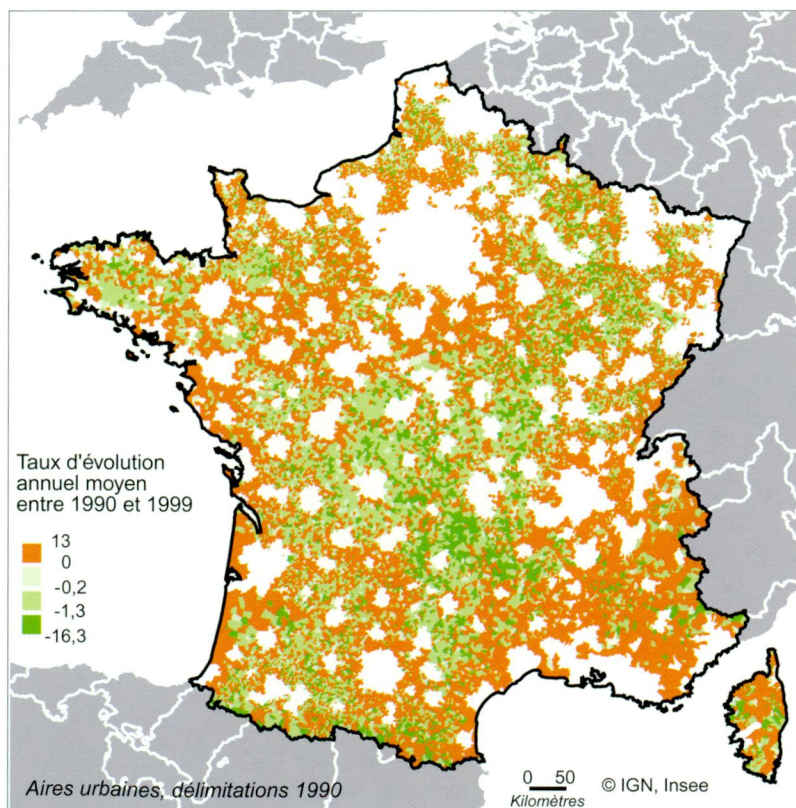
Sur les 20 dernières années, l'espace rural profond en voie de dépopulation diminue d'ampleur



Les communes de l'espace à dominante rurale en déclin démographique entre 1982 et 1990

Entre 1982 et 1990, 11 997 communes de l'espace à dominante rurale ont perdu près de 474 000 habitants.

Les 10 958 communes, dont l'évolution de population était positive, ont gagné environ 592 000 habitants.



Le ralentissement du déclin rural de 1990 à 1999

Entre 1990 et 1999, les communes en déclin sont moins nombreuses (10 495), pour une perte totale de 349 000 habitants. Simultanément, 12 454 communes rurales ont vu croître leur population, dont 5 419 qui étaient en déclin de 1982 à 1990. Le gain de population total de ces communes dynamiques est de 596 000 habitants. Pour une large part, elles sont localisées à la périphérie des aires urbaines.

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 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, la part des transferts sociaux est très variable d'une région à l'autre⁴.

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 infrarégionale. 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.

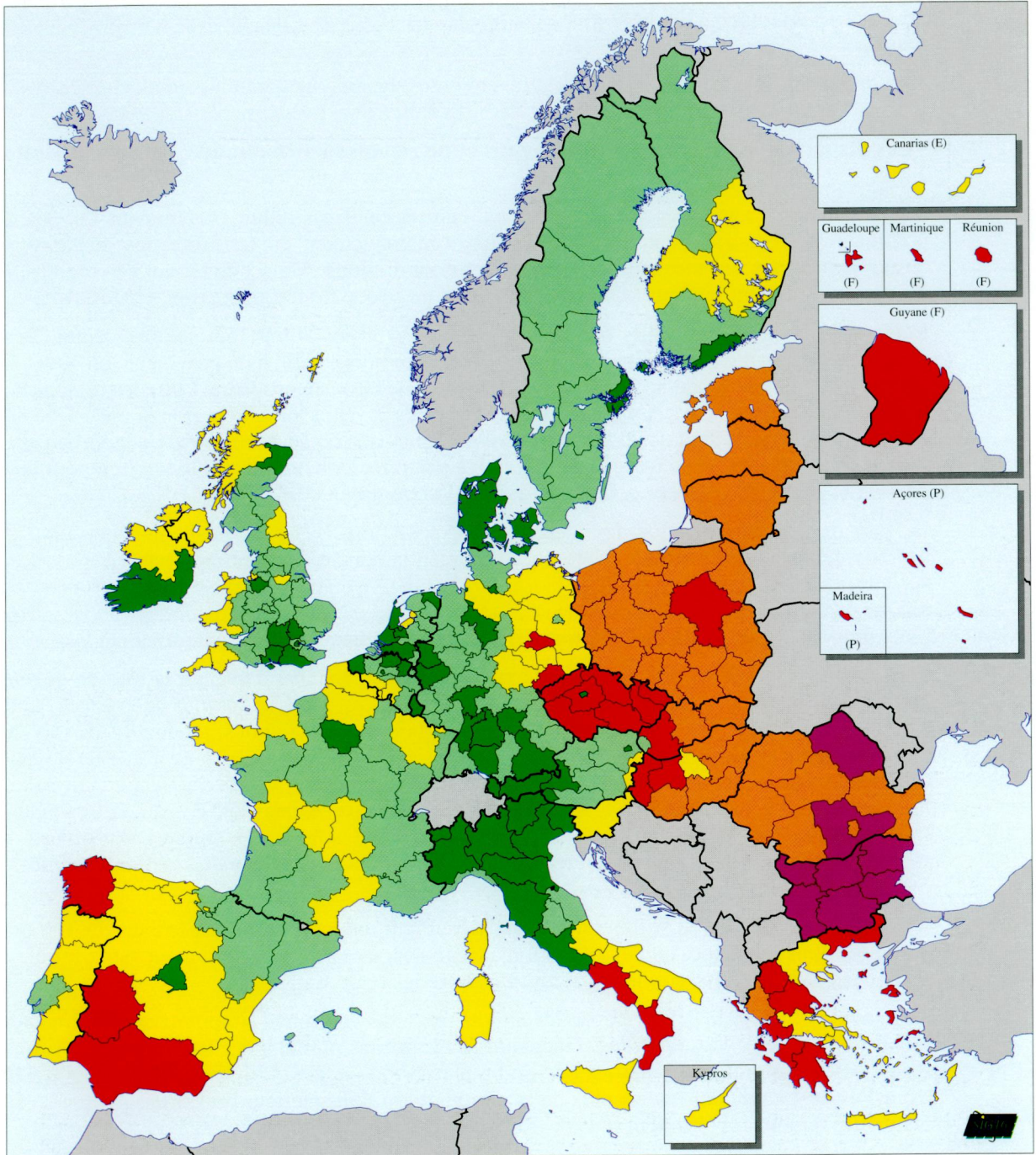
S'agissant des inégalités des capacités productives des régions, l'importance des transferts sociaux laisse percevoir, en creux, l'inégalité des capacités productives des territoires. Ainsi en 1996, les quatre premières régions (Ile-de-France, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Nord-Pas-de-Calais) 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

⁴ 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.



PIB par habitant par région (SPA), 1998

Indice, EU26 = 100

- < 30
- 30 - 50
- 50 - 75
- 75 - 100
- 100 - 125
- >= 125
- pas de données

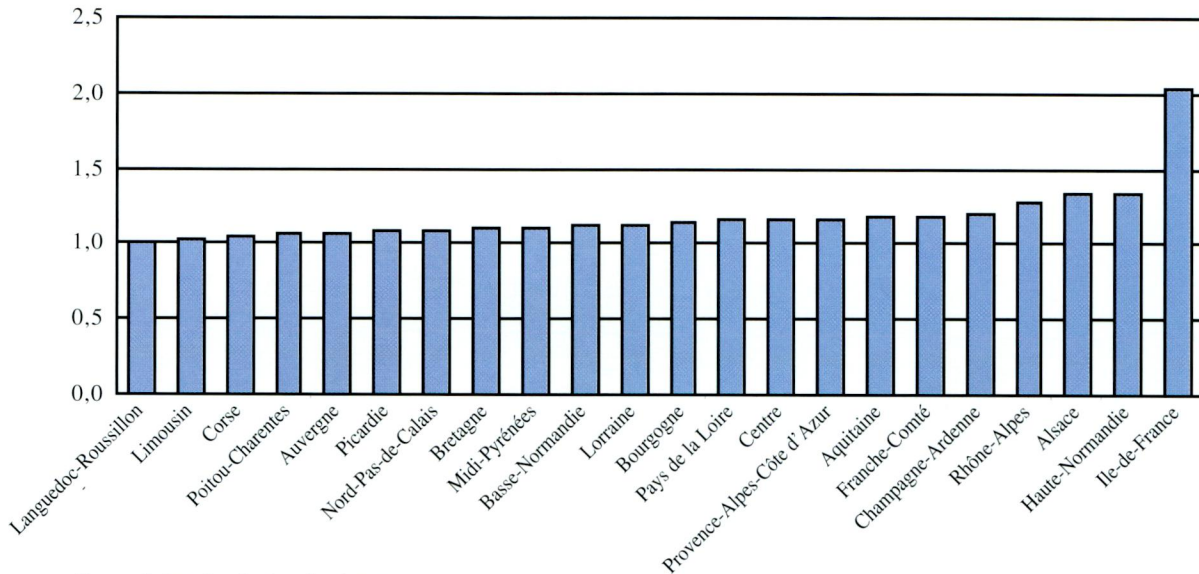
Source: Eurostat

0 100 500 km

* EuroGeographics Association pour les limites administratives

régional. L'Ile-de-France apparaît alors un peu moins prédominante, avec un PIB par emploi 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, est surtout leur capacité 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 4 500. 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.

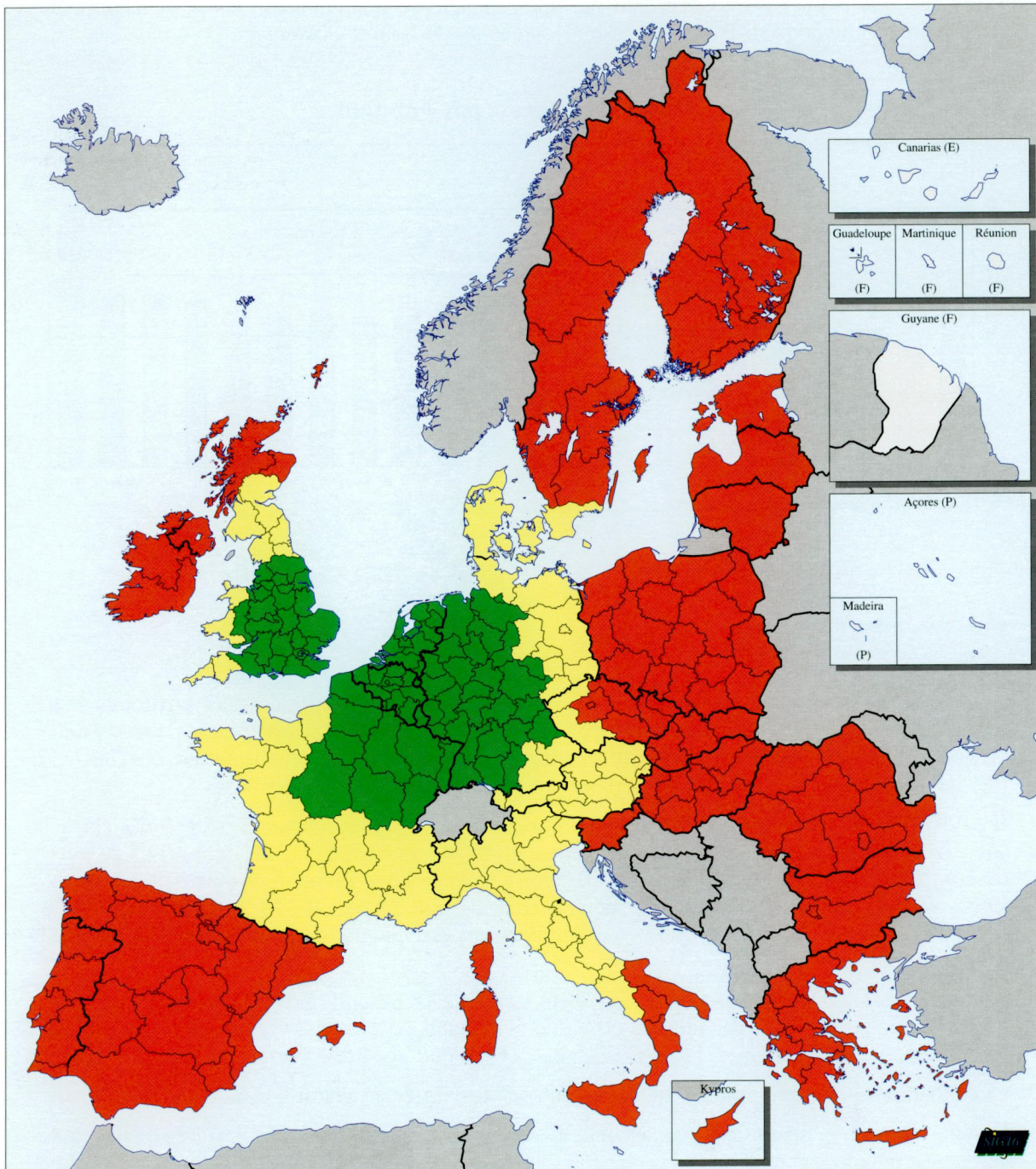
• Les disparités interrégionales de cohésion sociale : un écart grandissant, d'environ 1 à 6.

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'emplois⁵. 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

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



Régions centrales et périphériques

- Régions centrales
- Régions périphériques
- Autres régions

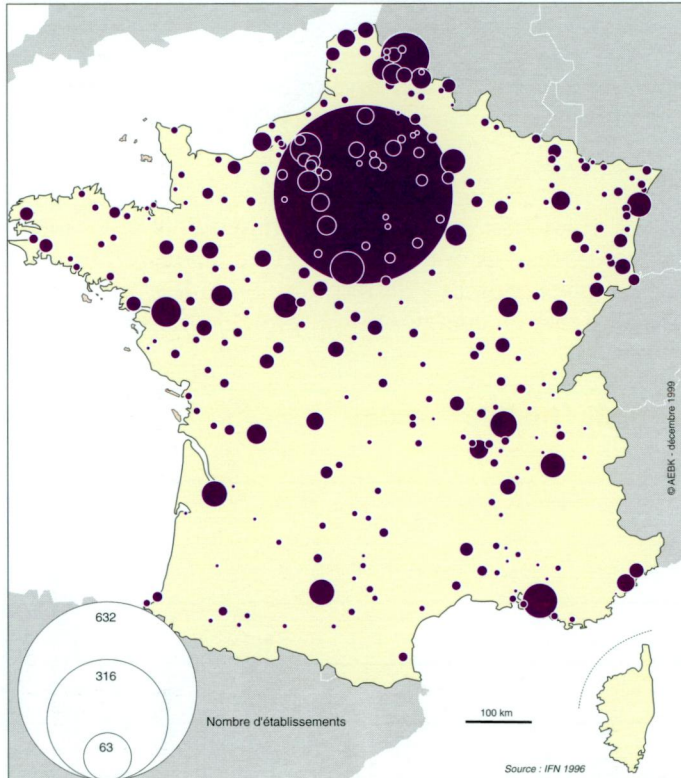
Selon l'indice de périphéricité par rapport au PIB en Euro par camion

Source: IRPUD - DGREGIO

0 100 500 km

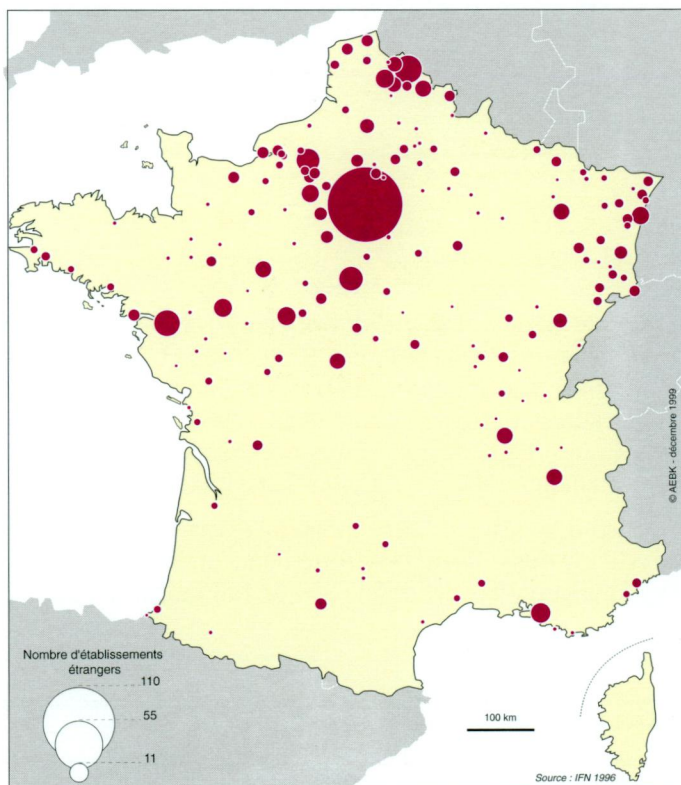
© EuroGeographics Association pour les frontières administratives

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

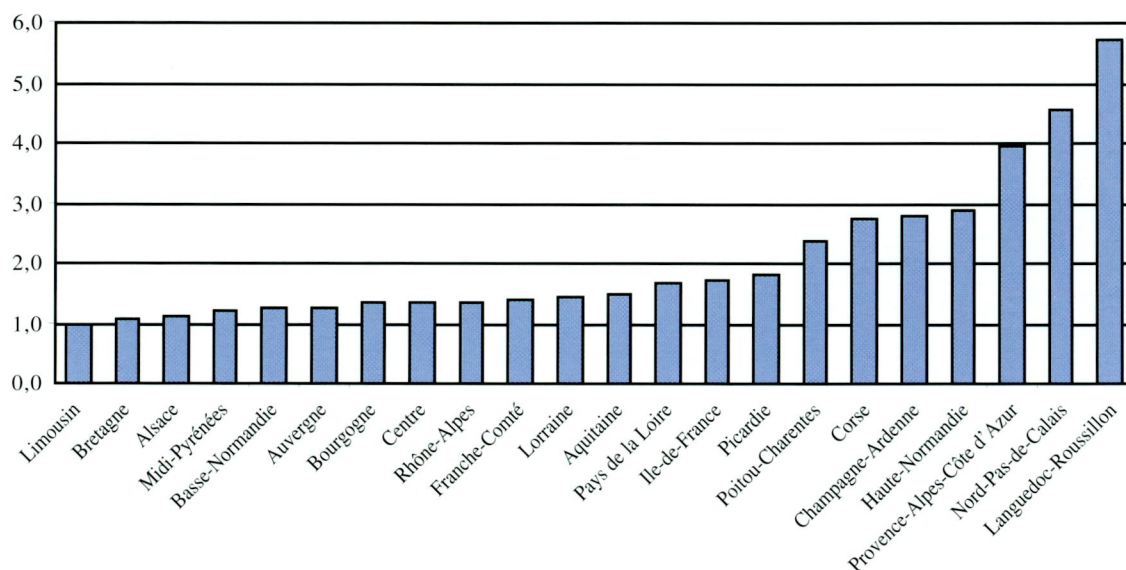
Les investissements étrangers se localisent de manière préférentielle dans la partie nord de la France.

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).

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 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 difficile⁶ est très contrasté entre les régions⁷.

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.

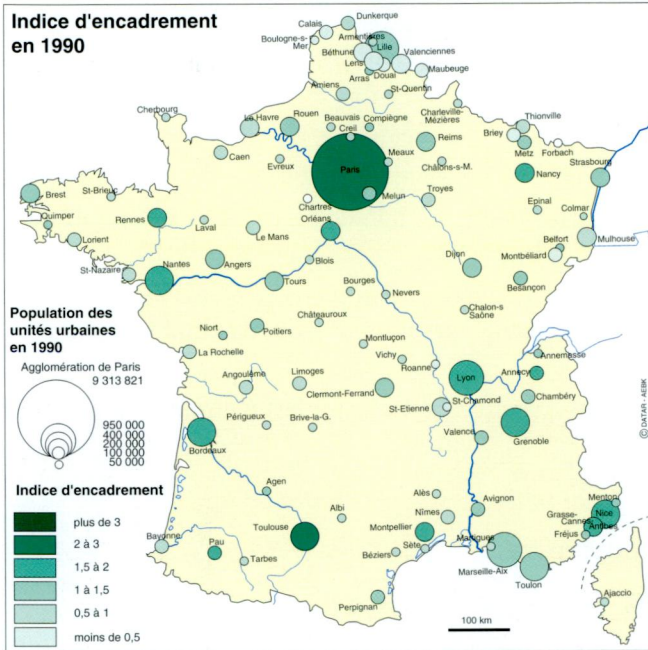
Le marché des cadres est en France encore très unipolaire, alors qu'il est multipolaire en Allemagne mais aussi dans tous les pays européens. Cette trop forte concentration reflète « le sous-encadrement » des régions qui explique certaines des faiblesses de la France, notamment en matière de décisions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

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

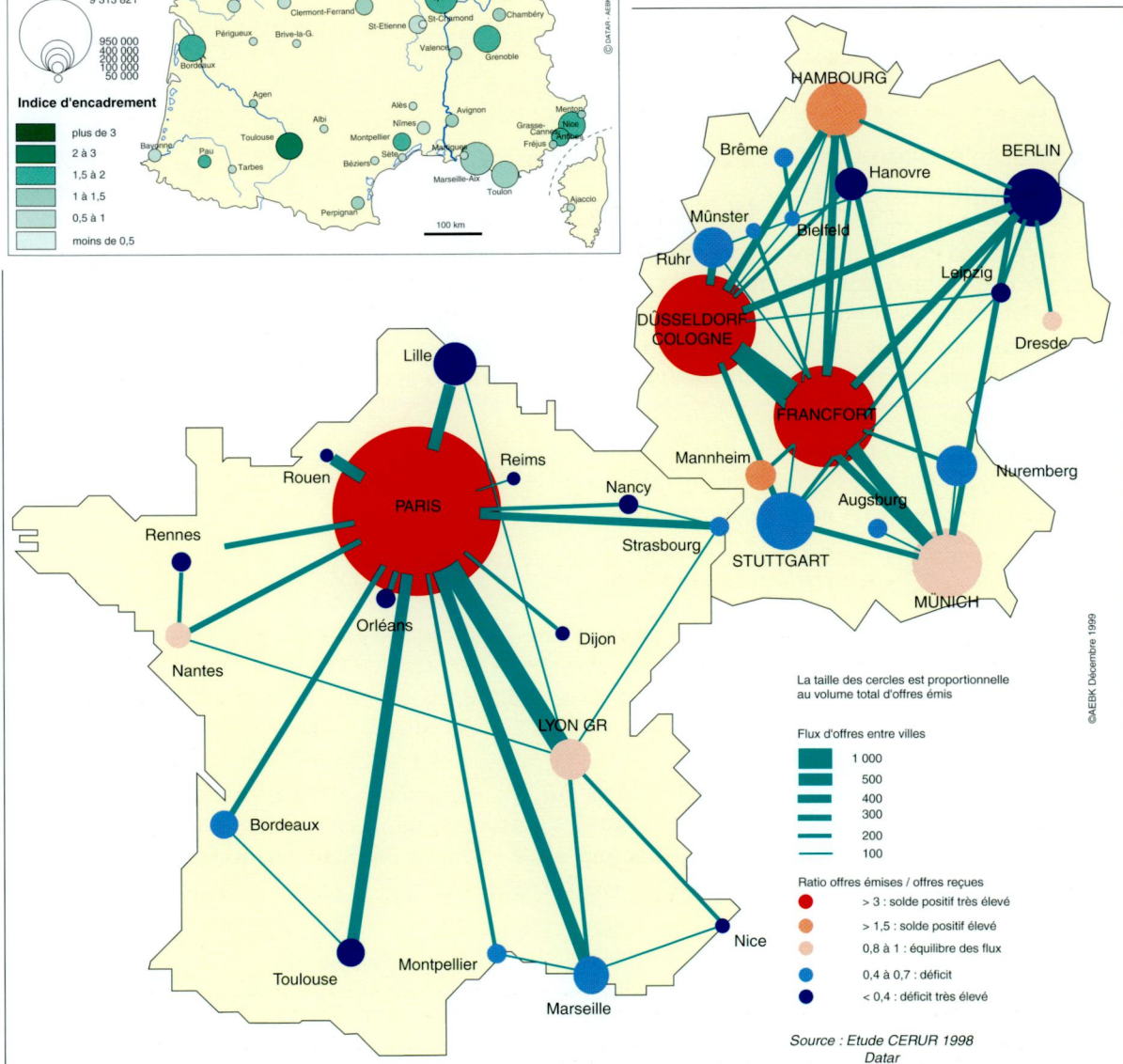
⁷ Si en 1996 on compte 6,2 % des habitants d'Alsace en situation économique difficile et 6,3 % des habitants de la Bretagne, ce taux s'élevait à 11,9 % en Languedoc-Roussillon, et 12,4 % dans le Nord-Pas-de-Calais.

- 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 des 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 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 des années 90. 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 et les agglomérations, 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 1^{er} janvier 2001, près de 23 500 communes et quelque 40 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 formule intercommunale des communautés d'agglomération (90 créées au 1^{er} janvier 2001 et une trentaine de plus au 1^{er} janvier 2002) et la création de deux communautés urbaines supplémentaires dans de grandes métropoles comme Nantes ou Marseille (qui ont rejoint 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, issus de plusieurs groupements intercommunaux à l'échelle d'un bassin d'emploi, 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. Environ trois cents pays sont, en novembre 2001, constitués, en cours de constitution ou de réflexion, ce qui concerne d'ors et déjà plus de 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...) où le taux de couverture des communautés et des pays est le plus élevé. 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, Cholet, Cherbourg, Saintes, Rochefort, 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... 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 (Lunévillois, pays de Bitche/Sarreguemines, 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 l'ont montré les cas d'Avignon, de Nice, de Toulon, même si l'agglomération marseillaise a su se doter de sa communauté urbaine et si Montpellier tend vers la constitution 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, Narbonne, Perpignan...) et des petites villes (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 la communauté d'agglomération d'Ajaccio en cours de création et 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 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'agglomérations créées et près d'une trentaine de pays en cours de constitution traduisent ce dynamisme récent. Pays basque, comminges, pays de Rodez, 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 nombreux « 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 couverte. Le retard de l'intercommunalité à fiscalité propre se comble progressivement, à des rythmes parfois très rapides (Loir-et-Cher, Puy-de-Dôme, Haute-Loire...) et parfois plus lents. Engagée plus récemment dans la politique des parcs, l'Auvergne a accompli un grand bond en avant en matière d'intercommunalité à travers, d'une part, la création quasi-simultanée de six communautés d'agglomérations à Clermont-Ferrand, le Puy-en-Velay, Aurillac, Montluçon, Vichy, Moulins, 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 variables, 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. Ailleurs, 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 est à l'œuvre, l'essentiel des débats est lancé. Si l'ensemble des effets de la nouvelle économie n'est pas prévisible, 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 ci-dessous 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) ;

Population des régions de 1936 à 2020

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

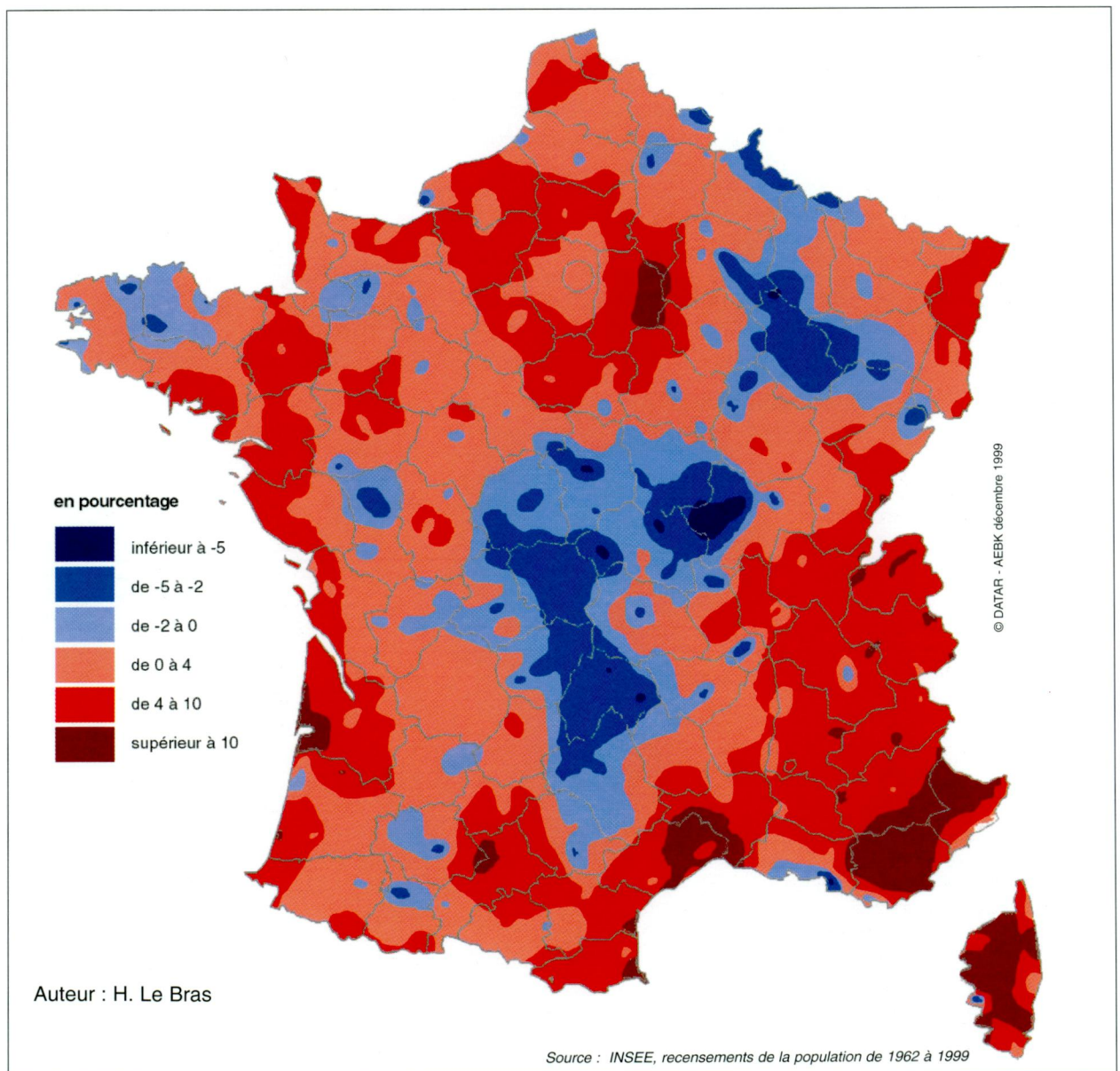
	RECENSEMENTS							PROJECTIONS		Différence 2020 - 1999	
	1936	1954	1962	1968	1975	1982	1990	1999	2010		2020
Ile-de-France	6785,9	7317,2	8470	9248,6	9878,6	10073,1	10660,6	10952	11316,6	11625,5	673,5
Rhône-Alpes	3606,5	3629,1	4018,6	4423,1	4780,7	5015,9	5350,7	5645,4	6095,8	6410,7	765,3
PACA	2560,3	2145	2819	3298,8	3675,7	3965,2	4257,9	4506,1	4573,9	4743,1	237
Nord-Pas-de-Calais	3202,6	3376,3	3660,3	3815,9	3913,8	3932,9	3965,1	3996,6	4101,6	4161,8	165,2
Pays-de-la-Loire	2169,7	2320,2	2462,4	2582,9	2767,2	2930,4	3059,1	3222,1	3398,9	3526,6	304,5
Aquitaine	2155,1	2208,9	2312,5	2460,2	2550,3	2656,5	2795,8	2908,3	3051	3173,8	225,2
Bretagne	2396,6	2338,8	2396,6	2468,2	2595,4	2707,9	2795,6	2906,2	3033,4	3133,5	227,3
Midi-Pyrénées	1934,6	1975,4	2061,3	2184,8	2268,3	2325,3	2430,7	2551,7	2682,3	2799,5	339,2
Centre	1715,1	1757,7	1858,1	1990,2	2152,5	2264,2	2371	2440,3	2517,2	2576,6	136,3
Lorraine	1866,1	1956	2194,2	2274,4	2330,8	2319,9	2305,7	2310,4	2322,1	2324,6	14,2
Languedoc-Roussillon	1514,3	1449,1	1554,6	1707,5	1789,5	1926,5	2115	2295,6	2508,9	2717,6	422
Picardie	1354	1385,6	1481,4	1578,5	1678,6	1740,3	1810,7	1857,8	1933,9	1993	212,8
Haute-Normandie	1219,4	1274,2	1397,8	1497,4	1595,7	1655,4	1737,2	1780,2	1855,8	1917,2	137
Alsace	1219,4	1217,6	1318,1	1412,4	1517,3	1556	1624,4	1734,1	1838,1	1924,5	190,4
Poitou-Charentes	1343,2	1392,9	1450,5	1480,5	1528,1	1568,2	1595,1	1640,1	1694,6	1736,2	96,1
Bourgogne	1381,4	1374,5	1439,4	1502,6	1570,9	1596,1	1609,7	1610,1	1621,8	1629,6	19,5
Basse-Normandie	1112,8	1164,7	1208,2	1260,2	1306,2	1351	1391,3	1422,2	1472,3	1517,2	95
Champagne-Ardenne	1126,8	1133,4	1205,8	1279,3	1336,8	1345,9	1347,8	1342,4	1335,6	1326,7	-15,7
Auvergne	1291,1	1246,7	1273,2	1311,6	1330,5	1332,7	1321,2	1308,9	1303,8	1293,6	-15,3
Franche-Comté	838,2	856,3	928,6	992,7	1060,3	1084	1097,3	1117,1	1136,7	1151,9	34,8
Limousin	798,2	739,9	734	736,3	738,7	737,2	722,9	710,9	704,6	694	-16
Corse	222	175,8	180,9	205,3	225,6	240,2	250,4	260,2	278,4	297,6	-37,4
France métropolitaine	41502,3	42777,2	46520	49758,5	52655,9	54334,9	56614,5	58518,7	60768,5	62675,7	4157

Source DATAR- INED (H. Le Bras).

- 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).

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.

Ces projections démographiques montrent que la France de 2020 sera légèrement 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 contestée 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.

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

À l'échelle de l'économie mondiale, l'avenir dessine des cités globales (« global cities »), à savoir quelques immenses aires métropolitaines qui concentrent les pouvoirs politique et 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.

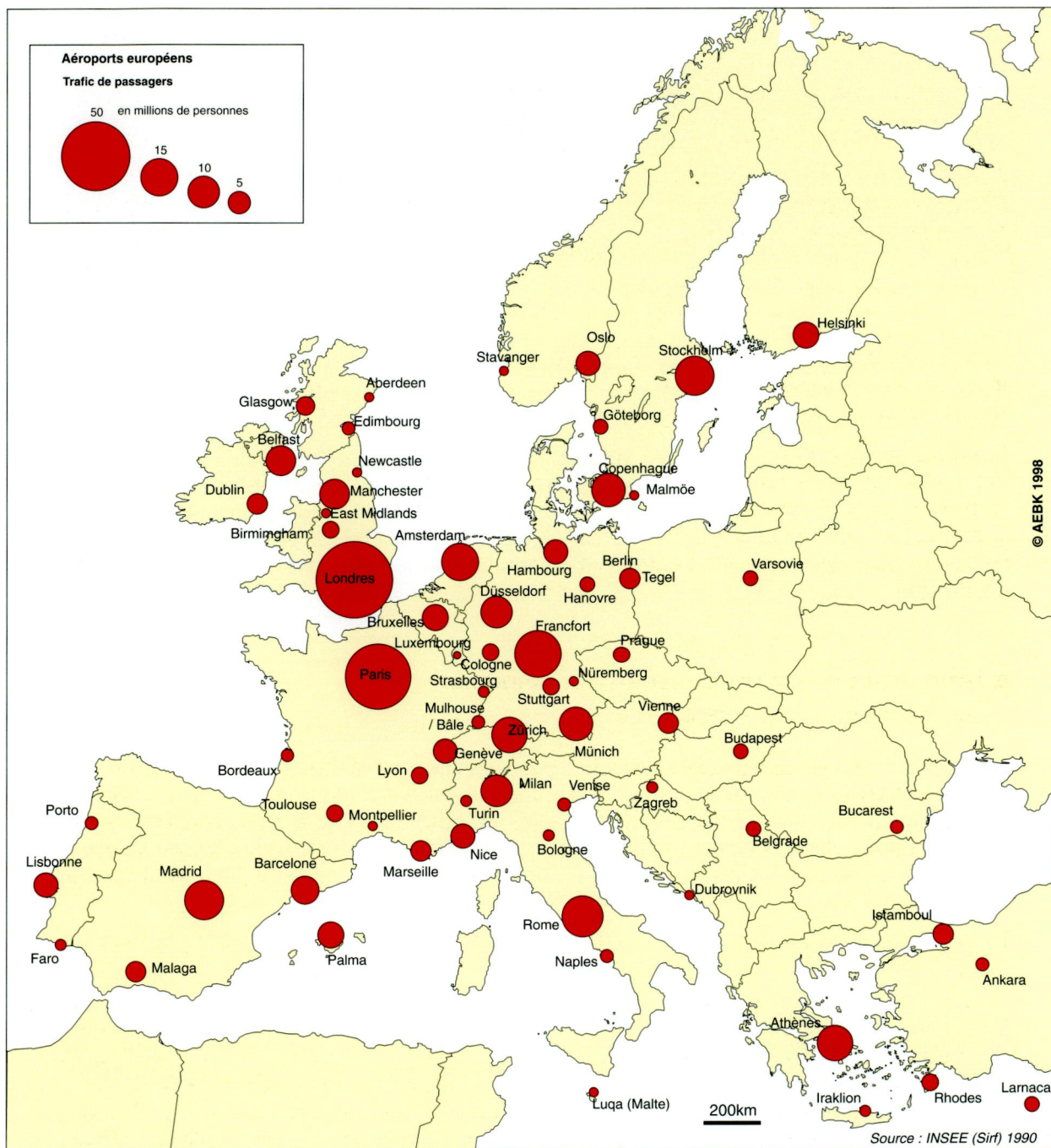
La tradition jacobine a donné cette grande chance à la France : Paris est devenue une « global city », comme New York, San Francisco ou Tokyo... Avantage majeur pour notre nation, quand on sait que l'intégration de l'Europe au monde se fera par deux grandes villes : Londres et Paris avant peut-être, 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 les grandes villes de France devraient être dotées sans devoir transiter par Roissy ou Orly,

Un trafic aéroportuaire 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 en 2000:

Roissy	48,2 millions de passagers
Orly	25,4 millions de passagers
Nice	9,4 millions de passagers
Marseille	6,5 millions de passagers
Lyon	6,0 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 renforcer un système de péréquation interne à l'Ile-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, Montpellier, Bordeaux, à moins de trois heures de Paris, comme c'est déjà le cas de Marseille depuis juin 2001. 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 et Barcelone, 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. De nombreuses maisons secondaires se transformeront en maisons principales, et les « bi-résidents », partageant leur domicile entre région parisienne et province, seront beaucoup plus nombreux. 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 localisation 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 » devient 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 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. Déjà certaines régions du sud de la France allient aménités et une place de premier plan en Europe en matière de recherche et développement.

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^e siècle, la concentration des hommes et des activités s'est réalisée autour des gisements de charbon et de minerai, au XXI^e 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 sont construits.

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

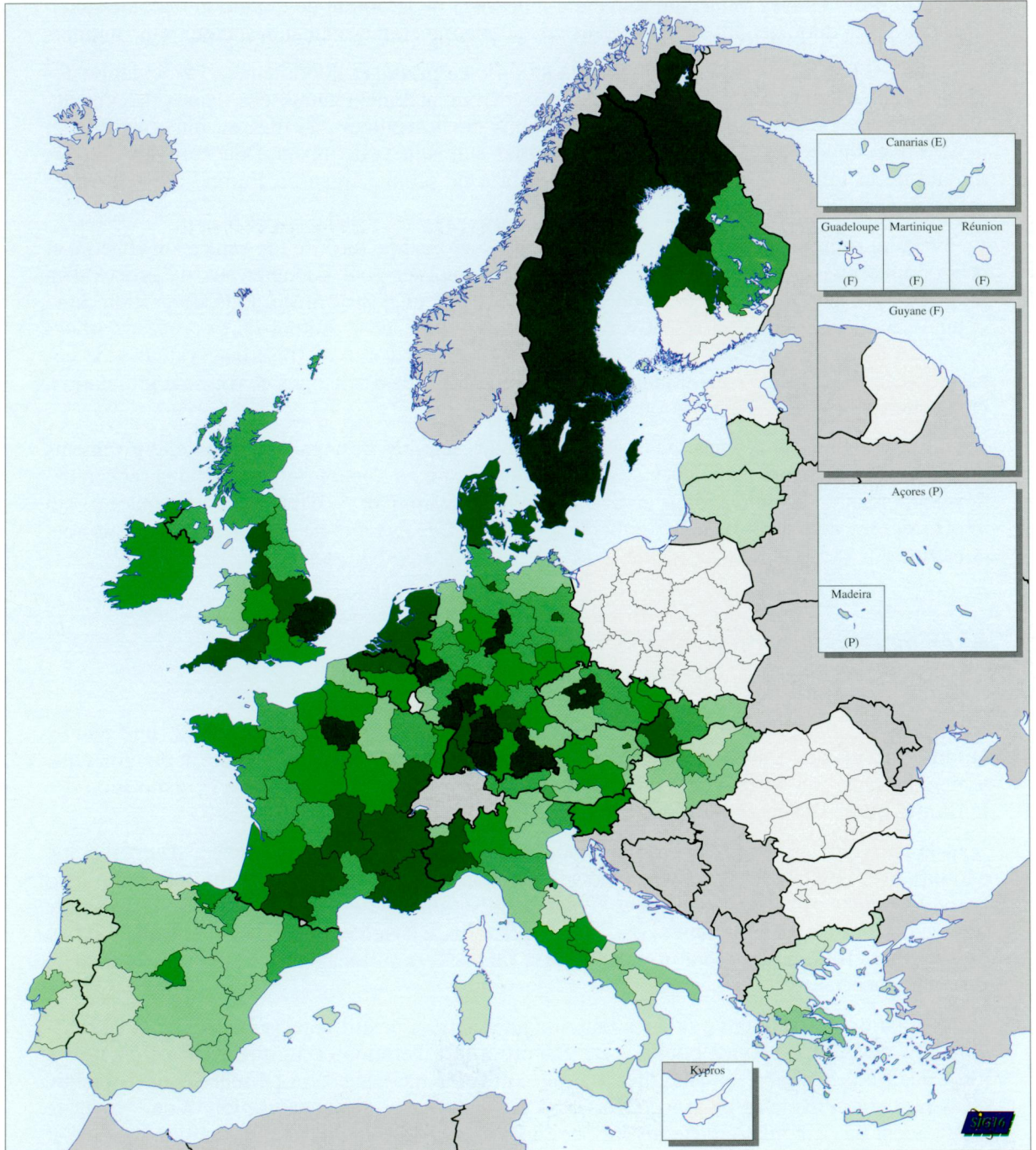
L'emprise séculaire de l'Etat et des services publics sur le territoire national est une réalité. Qu'advient-il avec l'hypothèse d'une contraction des services publics ? Peut-on imaginer que le tiers secteur - ou secteur collectif - prenne le relais ? Qu'advient-il de l'organisation des territoires avec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

Sous la pression du puissant élan de recomposition 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.

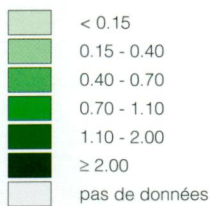
Parallèlement, les risques de tous ordres - alimentaires, sanitaires, d'inondation, naturels, sociaux - sont vécus comme autant de « chocs » dont les populations rendent l'Etat responsable. Les réponses sont difficiles, car les connaissances sont incertaines, et les pouvoirs publics peinent à proportionner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



Dépenses de RDT des entreprises commerciales

% du PIB total



moyenne = 1.17
 Ecart-type = 0.92
 F, NL: 1996
 B, D, IRL, LT: 1995
 EL, A: 1993
 UK: estimations
 Source: Eurostat

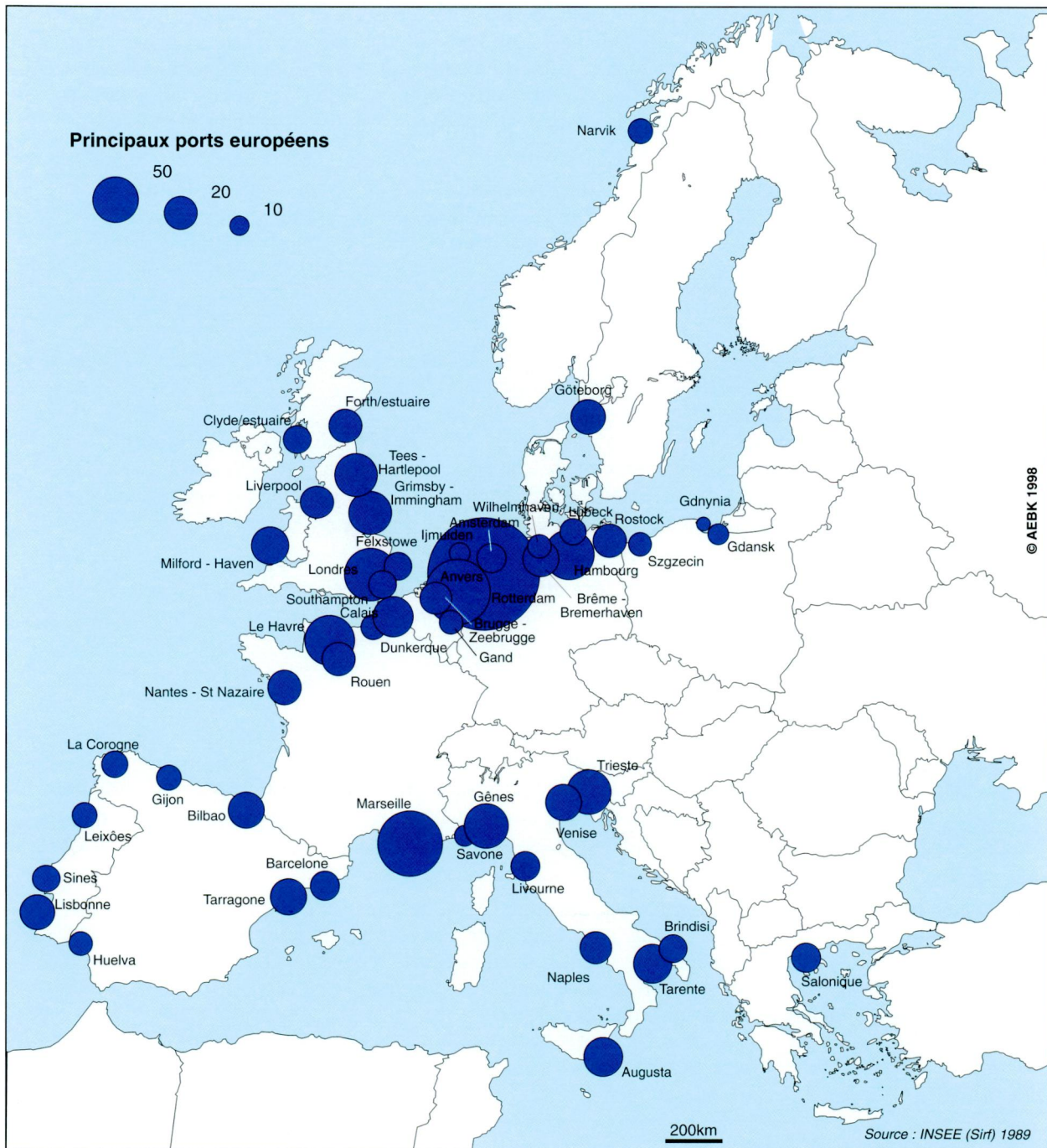
B, UK: NUTS1
 IRL, NL, S: NUTS0



■ 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.

Le nécessaire développement 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.

Longtemps négligée, la politique maritime devra développer ports et services portuaires, organiser des « hubs du futur » et de grandes stratégies de *feeder* et de cabotage. Les logiques de développement portuaire sont créatrices de centralités nouvelles, alternatives 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. La loi « démocratie de proximité » prévoit à titre expérimental une régionalisation accrue de la gestion des ports.

■ 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 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.

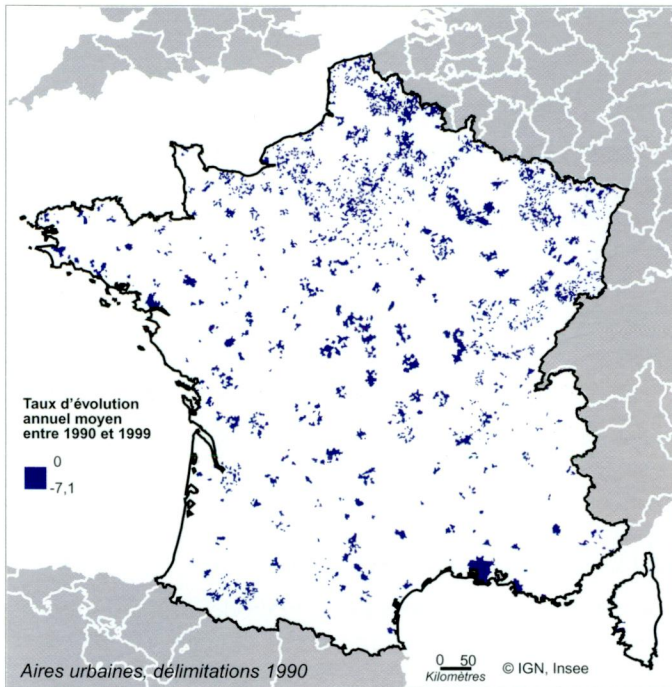
L'Europe est déjà un espace d'appartenance et d'identification des citoyens : simultanément au niveau local, se renforcent nos territoires identitaires. Ainsi se développent des sous-appartenances transfrontalières, en Lorraine avec le Luxembourg, en Alsace avec le Bade-Wurtemberg, à Grenoble et Nice 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 interrégionaux 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 de l'espace à dominante urbaine dont la population a diminué entre 1990 et 1999

Définition établie par l'INSEE en 1997 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.

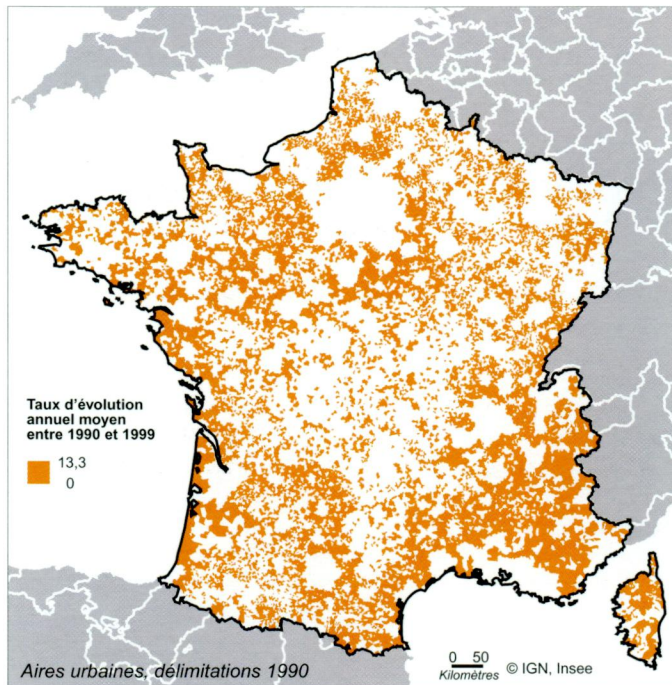
pôle urbain : unité urbaine de plus de 5 000 emplois et n'appartenant pas à la couronne périurbaine d'un autre pôle urbain.

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 de l'espace à dominante rurale 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
 périphérie des pôles ruraux : 1 million d'habitants
 rural isolé : 5 millions d'habitants (9 % de la population - 36 % du territoire).

Source : Insee, recensements de la population 1990-1999.

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 ;
- d'autre part, être une « prospective à finalité pratique », d'emblée inscrite dans un processus d'action publique.

Pour ce faire, il recourt essentiellement, à l'élaboration de scénarios exploratoires.

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.

Pour élaborer cet exercice, 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 risques territoriaux induits ou potentiels ;
- enfin, présenter quatre scénarios exploratoires contrastés 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'accroissement 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 induit 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 économico-techniques) et la qualité de vie. Le traitement de cet enjeu 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 du 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

Les effets des dynamiques européennes sur le territoire français seront fonction de la dimension de l'espace communautaire de 2020 suite à l'élargissement, et de son mode d'organisation.

Plusieurs hypothèses d'évolution sont envisageables, avec des conséquences variables pour l'espace français :

a) Une Europe à 27 membres, en conformité avec les processus en cours qui débouchent sur l'intégration des pays d'Europe centre-orientale respectant les critères, mais aussi de Malte et Chypre. Dans cette hypothèse, la France s'éloigne du centre de gravité géographique de l'Union mais y conserve son rang en terme de puissance relative, en raison du faible poids économique et démographique des nouveaux pays membres. La France apparaît aux nouveaux membres mais aussi à la Russie et aux Etats gravitant dans sa sphère d'influence traditionnelle, comme un partenaire susceptible d'équilibrer le poids de l'Allemagne.

Mais on ne peut exclure des scénarios de moindre élargissement.

b) Une Europe réduite à moins de 15 membres, ce repli territorial résultant du retrait de certains États qui jugeraient la construction européenne contraire à leurs intérêts nationaux : deux Europe se feraient jour. L'Union européenne, affaiblie par ses dissensions internes et un voisinage indifférent ou hostile, perdrait de son influence internationale. Dans ce cas de figure, la France renforcerait son partenariat fondateur avec l'Allemagne au sein d'une communauté restreinte et déstabilisée.

c) La consolidation d'une Europe à 15, l'écart de richesses avec les pays extérieurs ayant retardé l'élargissement promis. Les relations avec les pays extérieurs seraient de plus en plus délicates : des tensions seraient de plus en plus tangibles aux frontières de l'Union et des menaces de rupture d'ordre économique, diplomatique ou écologique seraient perceptibles entre un centre européen intégré et une périphérie souffrant de son exclusion. Dans un tel scénario, la France conforterait sa place privilégiée au sein d'une Union stabilisée par les liens établis de longue date. L'intégration du territoire français dans l'espace communautaire progresserait, mais les difficultés géopolitiques, économiques et sociales s'intensifieraient aux frontières de l'Europe.

d) L'élargissement de l'Europe à la Suisse et la Norvège, et au reste des Balkans et à la Turquie. Le centre de gravité de cette Europe pouvant compter jusqu'à 37 pays se déplacerait vers l'est et se situerait à proximité de la frontière germano-polonaise. Les contrastes économiques combinerait une opposition est-ouest et nord-sud. Le risque serait grand de voir émerger de nouvelles ruptures régionales au sein d'un ensemble territorial devenu très hétérogène. La France se retrouverait en situation charnière par son ouverture géographique sur la Méditerranée. A

l'échelle des régions françaises, la façade méditerranéenne apparaîtrait particulièrement privilégiée.

Quoiqu'il en soit de ces différents scénarios d'élargissement et de mode d'organisation, la perspective la plus probable 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 des ressources de commandement. Plus globalement, il faut s'attendre à une spécialisation accrue des économies régionales. L'Europe est le cadre privilégié pour des territoires s'organisant dans la durée et valorisant leurs spécificités.

Les effets de l'élargissement seront ambivalents, allant d'un 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. La géographie économique de l'Europe semble hésiter entre la relance d'une dynamique centre-périphérie accompagnée d'un renforcement de la « banane bleue » et, l'émergence de coopérations transnationales et de dynamiques spatiales diversifiées, esquisant 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 suffisamment 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.

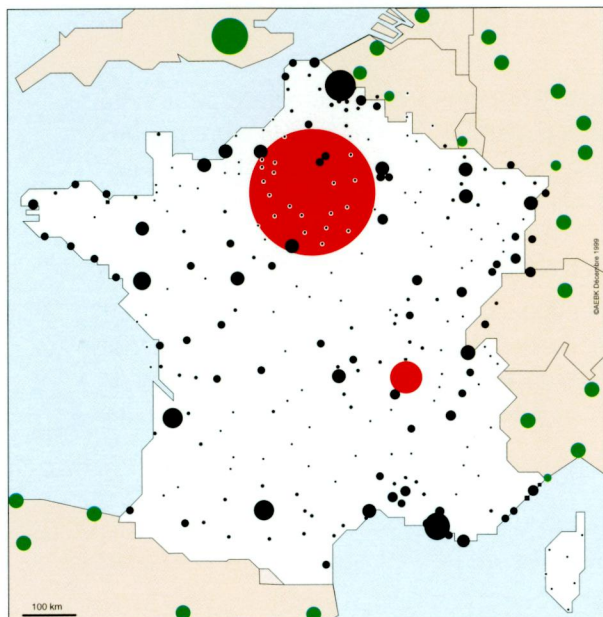
Le passage des modèles hiérarchiques aux modèles décentralisés ou en réseaux s'avère difficile. L'abandon de la centralisation et des hiérarchies au profit de plus d'autonomie et de la décentralisation induit des logiques de réseaux ou d'archipels auxquels il faut être connecté (ou appartenir) sous peine 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 risques territoriaux

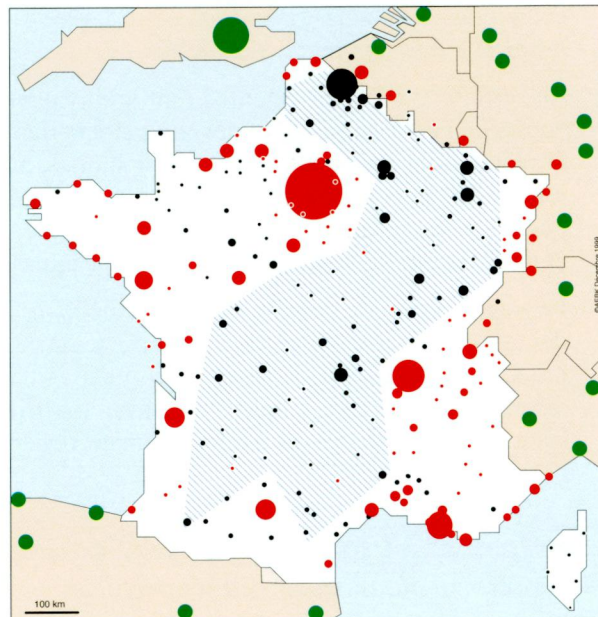
Tout exercice prospectif passe au préalable par une identification des risques. On en identifie ci-dessous quelques uns dont les incidences territoriales peuvent être décisives.

Les fractures territoriales potentielles

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

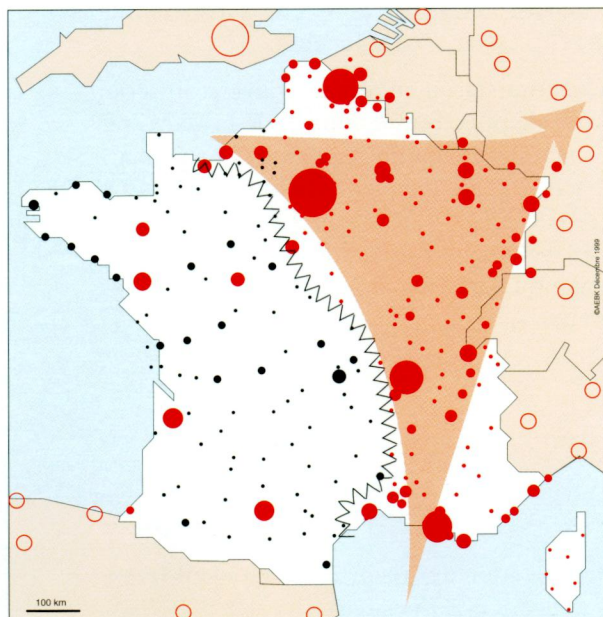


Risque de creusement d'une «dépression centrale» jalonnée d'espaces en crise

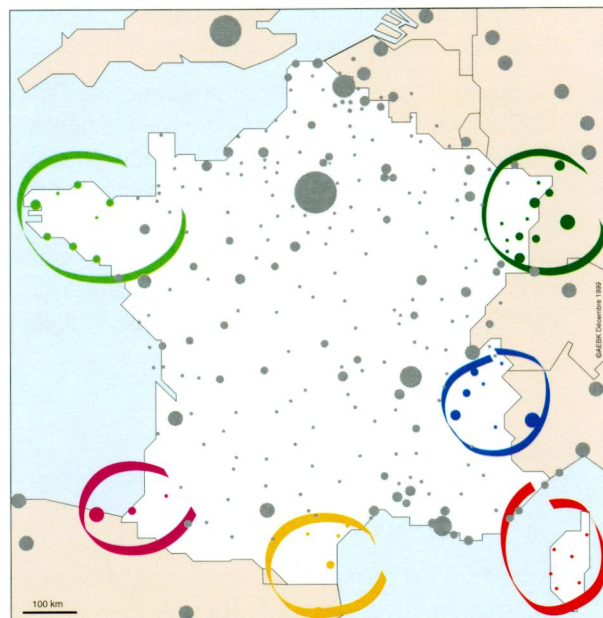


Risque de dissociation entre les façades du territoire,

*À l'est de l'axe Lille-Paris-Lyon-Marseille, des territoires dynamisés par la proximité du centre économique de l'Europe ;
À l'ouest seules quelques grandes agglomérations émergent.*



Le risque de replis identitaires dont la liste est ouverte



■ 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 à 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.

■ 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, réduction 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 dans l'Europe de 2020

Outils de mise en forme de la réflexion prospective, quatre scénarios exploratoires 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.

Dans les quatre scénarios présentés ci-après, on peut chercher deux contradictions majeures à l'œuvre qui délimitent l'espace des possibles : d'une part la tension entre le mondial et le local, tendance déjà à l'œuvre, et d'autre part l'opposition entre les visions jacobine et girondine de l'organisation institutionnelle, formes de réaction politique. Si cette dernière opposition résulte de la contribution révolutionnaire, la première photographie la situation économique contemporaine.

– L'opposition mondial / local : une tendance déjà à l'œuvre

La mondialisation que met en évidence le scénario 1 de « l'archipel éclaté » se caractérise par trois traits : la mobilité extrême de ses élites et leur concentration dans des mégapoles, la standardisation de ses produits et de ses marchés, le triomphe de la vitesse et du caractère éphémère de ses constructions.

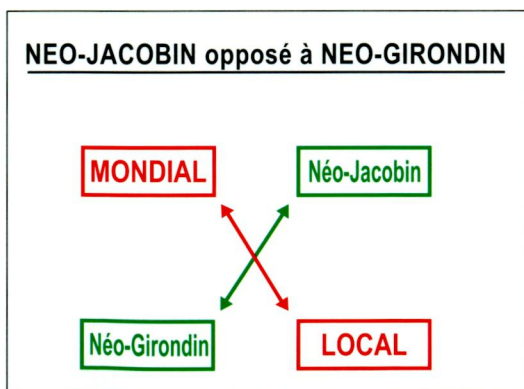
A l'opposé, la dimension locale que met en scène le scénario 2 du « local différencié » se caractérise par la sédentarité des populations et l'attachement aux lieux, la singularité et l'identité des produits et la production de repères.

– L'opposition girondin / jacobin : réactions politiques à l'opposition mondial / local

Cette opposition continue à structurer les représentations de l'aménagement du territoire et des institutions. Une vision néo-jacobine, à l'œuvre dans le scénario 3 du « centralisme rénové », se distingue par une stricte hiérarchie ordonnée à partir du centre, un repli et une fermeture sur le territoire national, et une tendance permanente à la dislocation des territoires que le centre retient de façon autoritaire.

A l'opposé, la vision néo-girondine qui sous-tend le scénario 4 du « polycentrisme maillé » se caractérise par une conception du territoire et des institutions en réseau, une ouverture européenne et une volonté politique de recomposition des territoires.

Ce double paradoxe, l'un opposant le mondial au local, et l'autre les jacobins aux girondins, se présente comme le « squelette » qui structure les représentations du territoire et de son devenir. On peut le schématiser comme suit⁸ :



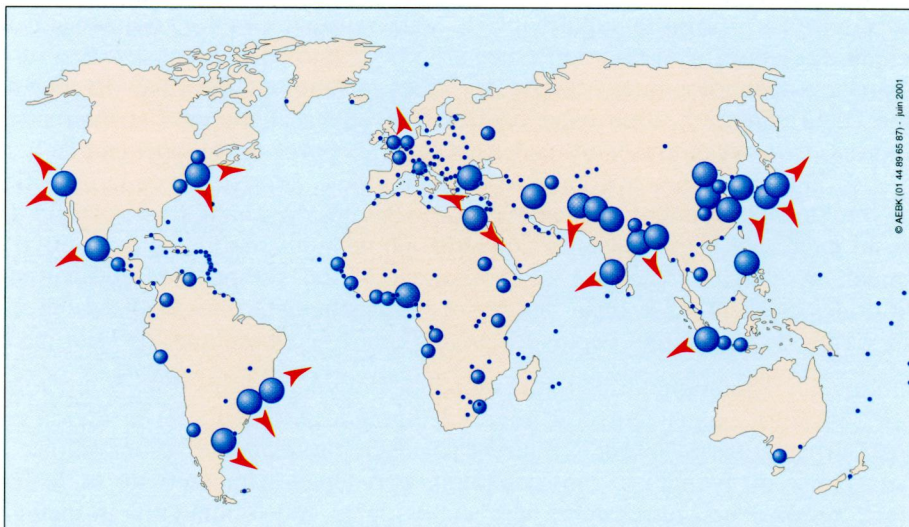
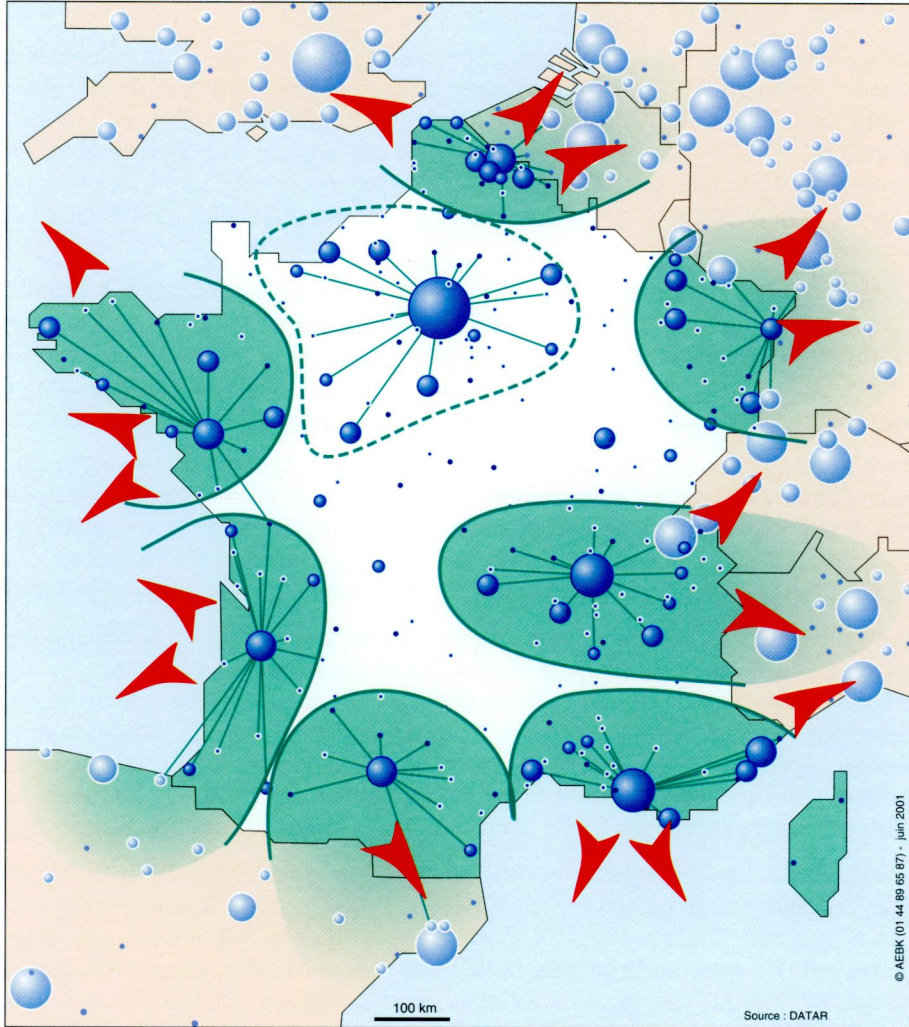
Les quatre scénarios décrits ci-dessous peuvent être lus avec une grille de lecture simplifiée et schématisée. Ils sont au carrefour d'une double tension : d'un côté, une polarité qui résulte de notre histoire, entre néo-jacobins et néo-girondins, et de l'autre, une tendance qui s'impose dans la géopolitique mondiale contemporaine, entre le local et le mondial. La première relève de choix et appelle au volontarisme, la seconde restructure toutes les sociétés. Les quatre scénarios présentés renvoient chacun à un des termes de ces deux grandes tensions qui travaillent l'histoire et la géographie de la France.

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.



1) « 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^e 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.

Plus largement, l'ombre portée de cette diffusion de la croissance produit à proximité de la dorsale européenne et des agglomérations en développement la métamorphose de certaines campagnes qui s'embourgeoisent par accueil résidentiel définitif, partagé (double résidence) ou saisonnier de populations actives rajeunies travaillant dans les secteurs tertiaires de pointe grâce au télé-travail, et par installation de populations retraitées aisées.

Les régions urbaines de niveau mondial se déploient dans un hinterland toujours plus vaste, au point de transformer l'Europe en un ensemble de lieux de plus en plus spécialisés ; les grandes villes mondiales sont partiellement soulagées par le redéploiement de leurs activités de pointe vers les nouveaux pôles, ce qui leur assure un meilleur rayonnement mondial dans les fonctions dont elles gardent la quasi exclusivité (financières, boursières, décisionnelles, culturelles).

L'interaction spatiale accrue est facteur de différenciation. Les activités les moins nobles restent localisées dans les espaces périphériques et dans les agglomérations modestes ; de nombreuses régions périphériques restent à l'écart ou ne se développent que quantitativement et sur un mode de dépendance (bas salaires, productions bas de gamme, dépendance technologique) ; celles-ci, avant tout préoccupées par les questions d'emploi, accueillent les activités polluantes évacuées hors du centre et manifestent une indifférence persistante aux questions écologiques. La desserte aérienne des périphéries méridionales reste à finalité essentiellement touristique et migratoire.

L'Union européenne accompagne l'innovation technologique, clé de la compétitivité et encourage le redéploiement technopolitain et technologique dans les nouveaux corridors en développement, car cela soulage les espaces encombrés du centre et amorce une redistribution, effectuée par des fonds structurels géographiquement concentrée et par le renforcement des axes de communication transeuropéens. Les régions périphériques maintiennent leur lobbying sur l'Union européenne.

Dans ce schéma où s'affirme la suprématie de villes spécialisées fonctionnant en réseau, le principal enjeu d'aménagement pour la France à l'échelle européenne consiste à assurer l'émergence de corridors technologiques à partir des villes technopolitaines, par diverses mesures : amélioration de la communication entre centres d'excellence nationaux et internationaux par création d'aéroports, d'axes ferroviaires cadencés et de téléports, développement de la formation supérieure et de la recherche, soutien aux réseaux de villes, valorisation de l'image flatteuse de la France favorable à l'installation des cadres et des activités de pointe, renforcement d'une offre de services au public attractive pour les nouvelles populations mobiles à fort pouvoir d'achat. Simultanément, on cherche à maîtriser les conséquences du développement résidentiel des aires urbaines littorales et à limiter le recul des régions anciennement industrialisées en y orientant l'accueil d'activités déconcentrées depuis les grands centres économiques de l'Europe rhénane.

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.

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 contractualisé 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.

2) « Le local différencié » (un scénario néo-localiste)

L'évolution des territoires européens se caractérise par des intégrations locales inégalitaires à l'échelle d'une région, d'une métropole ou d'un regroupement de collectivités locales.

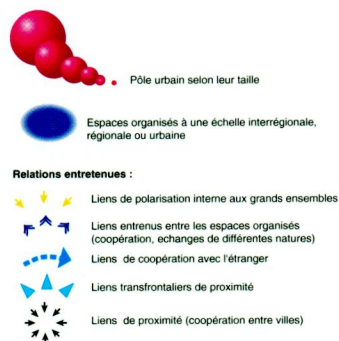
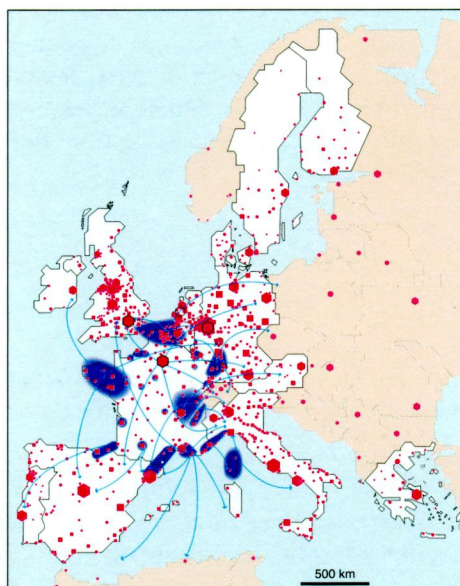
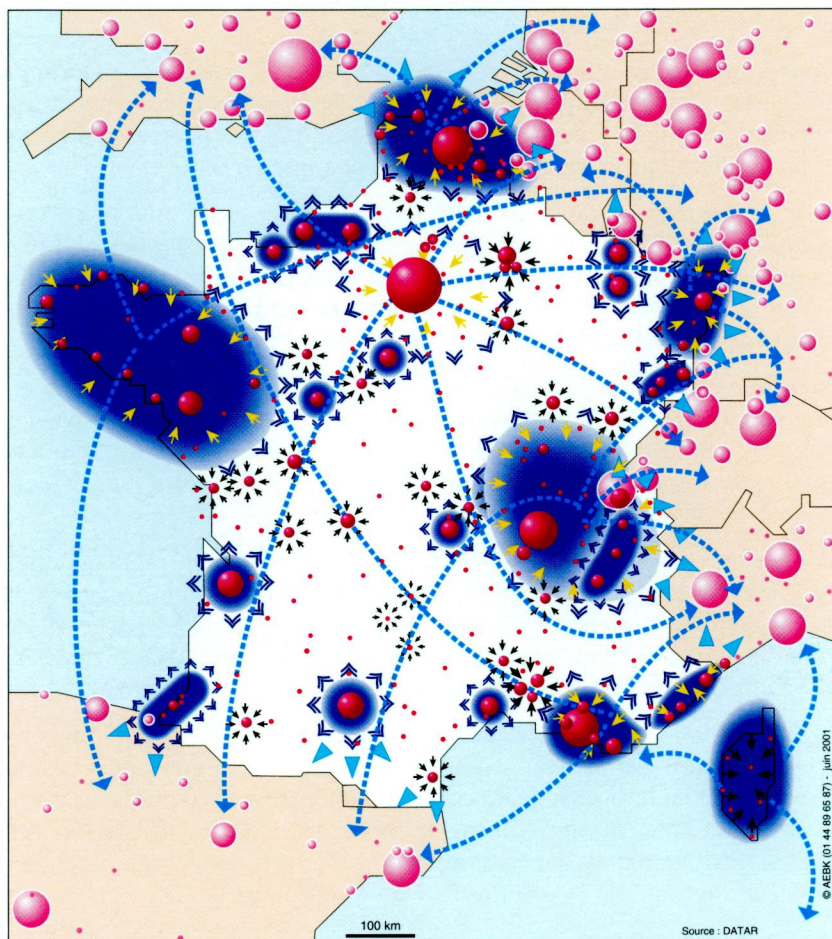
Se développent les aires qui se montrent capables de s'auto-organiser, qu'il s'agisse de régions ou de villes centrales ou anciennement périphériques en voie d'autonomisation. Ces espaces profitent notamment des opportunités offertes par l'effacement des frontières pour développer la coopération transfrontalière ou transnationale et pour affermir des « villes-portes », stratégies toutes deux encouragées par l'Union européenne.

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 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'européens. En l'absence d'action volontariste nationale, certains territoires peinent à se structurer, voire à se développer.



De riches régions voisines mais pas nécessairement frontalières élaborent des réseaux de coopération à distance leur assurant une connexité sans impératif de contiguïté spatiale. Ces régions élaborent et financent des projets concertés soutenus par l'Union européenne et impliquant des collectivités urbaines à l'échelle d'aires métropolitaines.

Ces coopérations ont beaucoup d'avantages ; les coopérations interrégionales favorisent le traitement de problèmes transnationaux tels que les problèmes liés aux risques ou à la gestion de l'environnement, ou encore aux échanges de savoir-faire. La coopération interurbaine internationale permet de constituer des économies d'échelles et de coordonner des politiques.

Cette interrégionalité se révèle cependant sélective et, tout en favorisant l'émergence de nouvelles zones de croissance, elle provoque une aggravation des disparités car toutes les zones géographiques ne parviennent pas à s'organiser de la sorte : en raison d'une absence d'organisation régionale, de la centralisation nationale, d'un isolement géographique, ou de l'insuffisance des ressources humaines.

Après une période relativement longue d'atermolements, 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 interrégions, 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. 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 Douvres, 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.

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^e 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 infranationaux et le niveau supranational 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 plus classique de l'intercommunalité.

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 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.

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

Depuis les années 2000 la mondialisation s'est poursuivie, mais l'intégration européenne s'est quelque peu essoufflée. L'enthousiasme du début du XXI^e 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.

Au plan européen, la tendance, impulsée par les forces du marché, (dominance de la libre concurrence et rôle majeur des firmes multinationales) reste à la concentration, qui maintient l'opposition entre le centre - constitué par la mégalopole et les villes mondiales de Londres et Paris - et les périphéries.

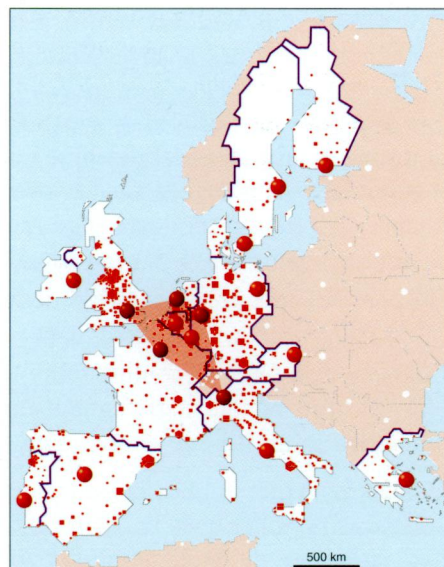
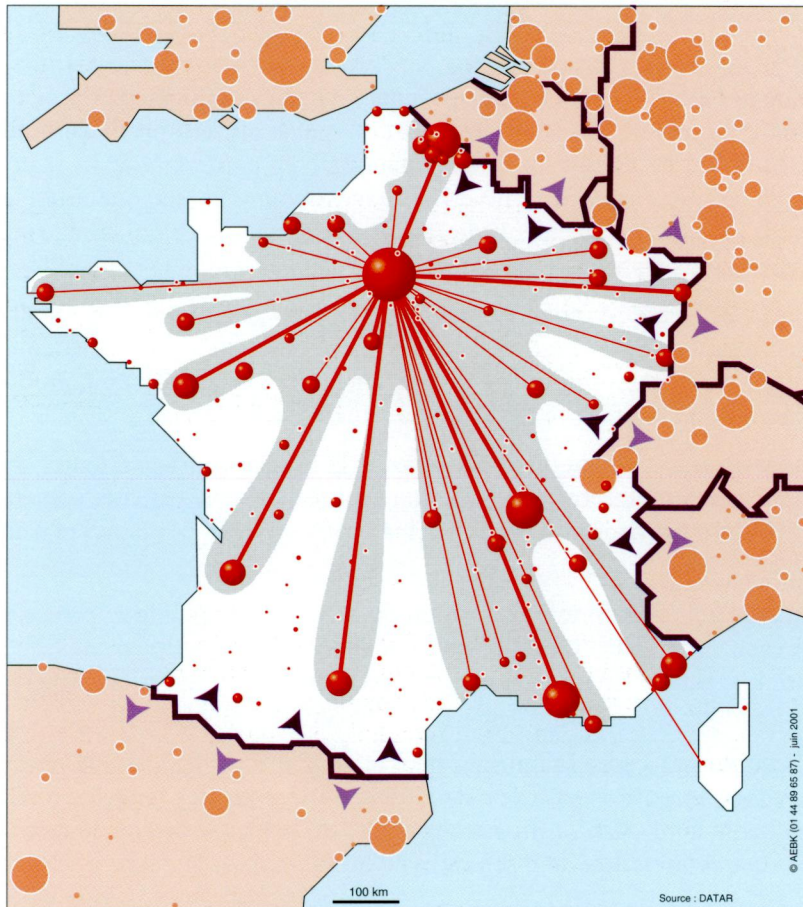
La métropolisation continue en dépit des politiques de cohésion, provoquant une polarisation sur quelques grands pôles urbains et un nombre restreint de régions favorisées, reproduisant la division entre un centre plus développé et plus riche situé au cœur de l'Europe et une périphérie en retard. Certains espaces périphériques connaissent une certaine croissance économique et démographique, mais c'est sur un mode inégalitaire, selon une division spatiale du travail classique, de type fordiste. La concentration se poursuit dans les Etats centralisés moins développés et d'intégration récente, c'est-à-dire en Europe orientale et méridionale, avec la croissance quantitative de certains pôles urbains.

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 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.



Les agglomérations parisiennes et lyonnaises finissent par se souder à la dorsale européenne en une Euromégalopole. Celle-ci s'oppose à la « banane grise » de moindre développement des pays baltes à la Bulgarie via l'Europe centrale. En fait, trois périphéries servent de réserves de main-d'œuvre et d'espace : méditerranéenne, centre-orientale et atlantique.

Les Etats de l'Union européenne n'ont pas su développer la vision stratégique et coopérative de leur territoire commun qui aurait permis un rééquilibrage, par exemple en matière de grandes infrastructures. L'Union européenne et les Etats s'efforcent de compenser les effets négatifs des processus cumulatifs spontanés par redistribution (fonds structurels) mais avec difficulté compte tenu des écarts croissants résultant de l'élargissement, des lois du marché et de l'idéologie libérale dominante.

Pour ce qui est de la France dans cette Europe à deux vitesses dominée par la métropolisation et la division spatiale du travail, la captation de la croissance au seul profit de la région capitale accentue le déséquilibre de l'armature urbaine nationale en perte de vitesse faute d'offre suffisante d'emplois et de services de haut niveau ; l'excessive croissance quantitative de la région parisienne entraîne tous les inconvénients de l'hyperconcentration, ce qui nuit au recrutement des cadres et des autres actifs français et étrangers.

L'écart croissant entre l'Ile-de-France dominante et la province dominée est source de conflits entre collectivités territoriales et Etat, et d'une crispation identitaire. Des difficultés croissantes d'arbitrage se font jour dans les priorités d'aménagement du territoire entre politiques de la ville, mesures de redistribution interrégionale et soutien aux espaces ruraux.

Le principal enjeu d'aménagement du territoire pour la France consiste à tenter d'empêcher que la croissance s'effectue au seul profit de la région capitale qui voit s'effriter son attractivité pour les investissements internationaux au profit des métropoles mégapolitaines et d'autres capitales moins saturées.

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.

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.

4) 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.

Les autorités des espaces périphériques déploient des stratégies de niches qui leur assurent un rayonnement étendu dans certaines spécialités. L'amorce de développement de certaines périphéries acquiert un caractère cumulatif : renversement de tendance au profit de ces anciennes périphéries. Les flux migratoires perdent leur caractère inégalitaire en termes de compétences et de classes d'âge. Une redistribution réelle s'opère par émergence de nouveaux pôles urbains à fort rayonnement, de nouvelles zones d'intégration internationale, et par affaiblissement relatif d'agglomérations du cœur européen, saturées et congestionnées.

L'épanouissement socio-économique concerne tous les niveaux de la hiérarchie urbaine. Le développement urbain devient indépendant de la taille de la ville. A la faveur de l'intégration, l'Union européenne devient sur un plan fonctionnel, une ville mondiale multicentrique jouant sur la complémentarité et les avantages comparatifs des villes. La redistribution équitable des activités favorise la construction européenne.

D'un point de vue morphologique, l'émergence de nouveaux pôles urbains de niveau international assure un développement spatial plus équilibré et moins inégalitaire tout en préservant l'avenir des centres majeurs qui étaient menacés par leur croissance incontrôlée. L'organisation des agglomérations et des relations villes-campagnes favorisée par cette croissance mieux partagée, rend plus commode en retour la gouvernance des territoires.

Une croissance spatialement rééquilibrée assure un développement durable. Les ressources écologiques et les paysages sont mieux protégés et mieux mis en valeur. L'arrêt de la métropolisation facilite la gestion des problèmes des grandes villes.

L'aménagement de l'espace est devenu une compétence européenne subsidiaire, fondée sur la mise en œuvre du polycentrisme et la cohésion territoriale. L'Union européenne dépense mieux en favorisant un développement régional à la fois plus autonome et intégré.

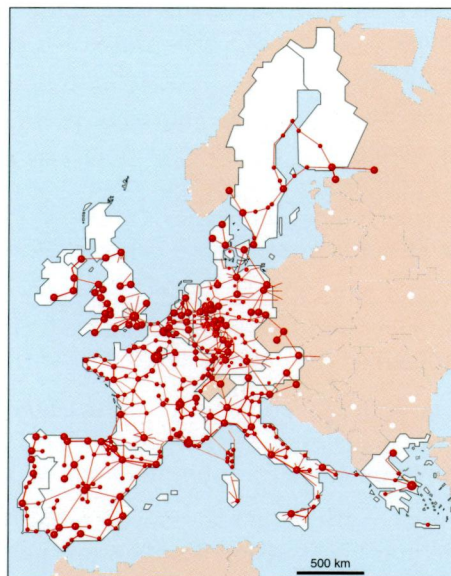
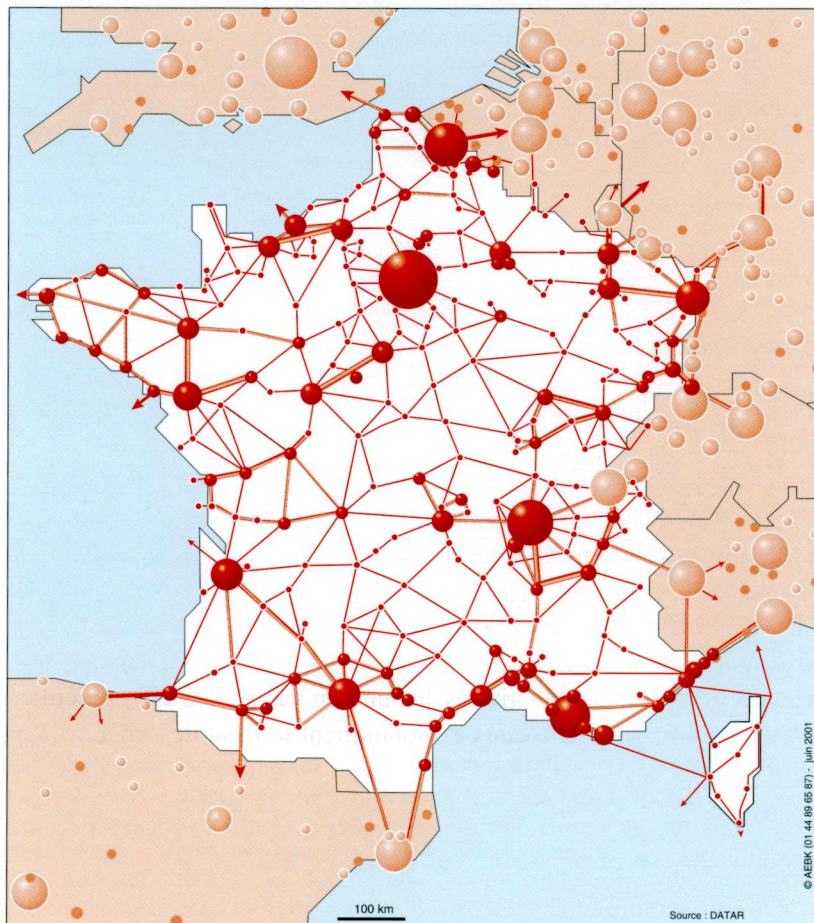
Le polycentrisme s'accompagne d'une affirmation du pouvoir urbain et régional. Les progrès de la gouvernance territoriale facilitent la construction d'une Europe polycentrique. L'ensemble des niveaux de décision en Europe (Union européenne, Etats, régions, échelons infrarégionaux,

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.



agglomérations...) déploie des efforts convergents pour assurer un développement polycentrique aux différentes échelles.

Les politiques de transport et de télécommunications assurent un développement volontariste des pôles périphériques, encouragé par les effets d'entraînement des premiers investissements. Le désenclavement et la contraction de l'espace-temps favorisent le développement polycentrique.

Dans ce scénario, la France cherche surtout à garantir l'équité territoriale et à assurer la pérennité de ce mode de développement en anticipant sur un éventuel nouveau cycle de crise économique susceptible de remettre en question les processus favorables engagés. L'Etat cherche à poursuivre et à organiser la décentralisation institutionnelle favorable à la construction de projets et à la gouvernance. Il s'efforce d'encourager les coopérations vectrices de développement : relations interurbaines, réseaux de villes, contrats entre Etat et collectivités territoriales.

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.

Mais, sans remettre en cause l'organisation du territoire qui prévalait encore au début du XXI^e 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 :

bâtir une France polycentrique dans une Europe polycentrique

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

D'après Fernand Braudel⁹

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.

Ce scénario présente également l'intérêt d'entrer en résonance avec les perspectives d'aménagement du territoire au niveau européen. Même si l'aménagement du territoire ne constitue pas explicitement une compétence communautaire, les 15 Etats membres et la Commission, conscients de la nécessité d'une approche concertée à l'échelle de l'espace européen, ont élaboré ensemble le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), et l'ont approuvé à Potsdam en mai 1999. Ce schéma met l'accent sur la construction d'une Europe polycentrique. Sans portée prescriptive, celui-ci constitue néanmoins la référence commune de tous les acteurs européens, pour la coopération menée tant à l'échelle de l'Union qu'à l'échelle transfrontalière par exemple.

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. 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. La modernisation de la vie publique s'opèrera 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 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

⁹ Le Magazine littéraire, novembre 1984, propos recueillis par F. Ewald et J.-J. Brochier

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 singuliers », 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.

4.1 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'emplois 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'emplois, il ne peut y avoir production d'économies externes adaptées à chaque type d'entreprise.

■ La recomposition institutionnelle en communautés

La loi du 12 juillet 1999, dite loi 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 2 500 communautés de communes de la taille d'un bassin de vie quotidienne. Soit, au total, une France de 2020 (ou avant) composée d'environ 2 800 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 primaire et du collège, 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 d'assurer 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 - inondations, marée noire... - 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'État, de l'Europe 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 des espaces vécus : 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 les territoires vécus ou fonctionnels, et 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, qu'il s'agisse d'un « macro-territoire » (région ou interrégion) ou d'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.

4.2 La région, territoire adéquat pour valoriser les échanges et la solidarité

La cohésion du territoire constitue un objectif prioritaire des politiques d'aménagement et de développement du territoire. La région, en valorisant les réseaux d'échange et de solidarité de proximité qui peuvent se tisser entre les différents niveaux d'armature urbaine, constitue l'échelon privilégié pour assurer cette cohésion en évitant la constitution d'une économie d'archipel formée exclusivement de grands centres urbains, inter-reliés à distance, mais indifférents à leurs alentours.

Il s'agit de favoriser un nouveau principe d'organisation du territoire qui s'oppose au modèle centre-périphérie, traduction dans l'espace d'un système d'organisation hiérarchique dont la rhétorique a longtemps été celle des oppositions entre Paris et les autres régions françaises mais aussi entre la ville et la campagne.

Les villes, petites et moyennes, dont la densité caractérise l'armature urbaine française, sont appelées à jouer dans ce cadre un rôle essentiel. Les nouvelles politiques publiques ont vocation à tenir compte de leur diversité de profil et de spécialisation, qu'il s'agisse d'identifier des territoires d'intervention prioritaire ou des pôles à partir desquels l'ensemble des territoires doivent être desservis.

C'est tout particulièrement le cas des aires urbaines moyennes concernées par différentes dynamiques et structurations des services collectifs. A l'opposition simple entre villes administratives et villes industrielles qui a longtemps induit un niveau et une qualité de services collectifs très différents, s'ajoutent désormais d'autres formes de différenciation. Se distinguent ainsi les villes qui bénéficient, avec un haut niveau de services collectifs, d'une localisation dans l'orbite des plus grandes métropoles, notamment Paris, Lyon, Toulouse, celles qui profitent d'un environnement favorable, comme celui des littoraux, et celles aux destins diversifiés, situées au sein de régions en crise industrielle ou sur les grands axes de communication inter-métropolitains.

Pour conduire cette politique d'interdépendance entre les différents lieux, pour les impliquer dans la constitution de tissus complexes et cohérents, l'échelon régional est le cadre territorial reconnu de la politique contractuelle et le niveau pertinent pour stimuler les capacités d'innovation et d'expérimentation des acteurs territoriaux et pour favoriser de nouvelles formes d'organisation leur reconnaissant davantage de responsabilités.

C'est également dans ce cadre qu'une attention particulière doit être portée par l'Etat aux territoires en difficulté, confrontés au dépeuplement, au vieillissement démographique, à des récessions économiques ou à des phénomènes d'exclusion.

4.3 La recomposition macroterritoriale en ensembles interrégionaux

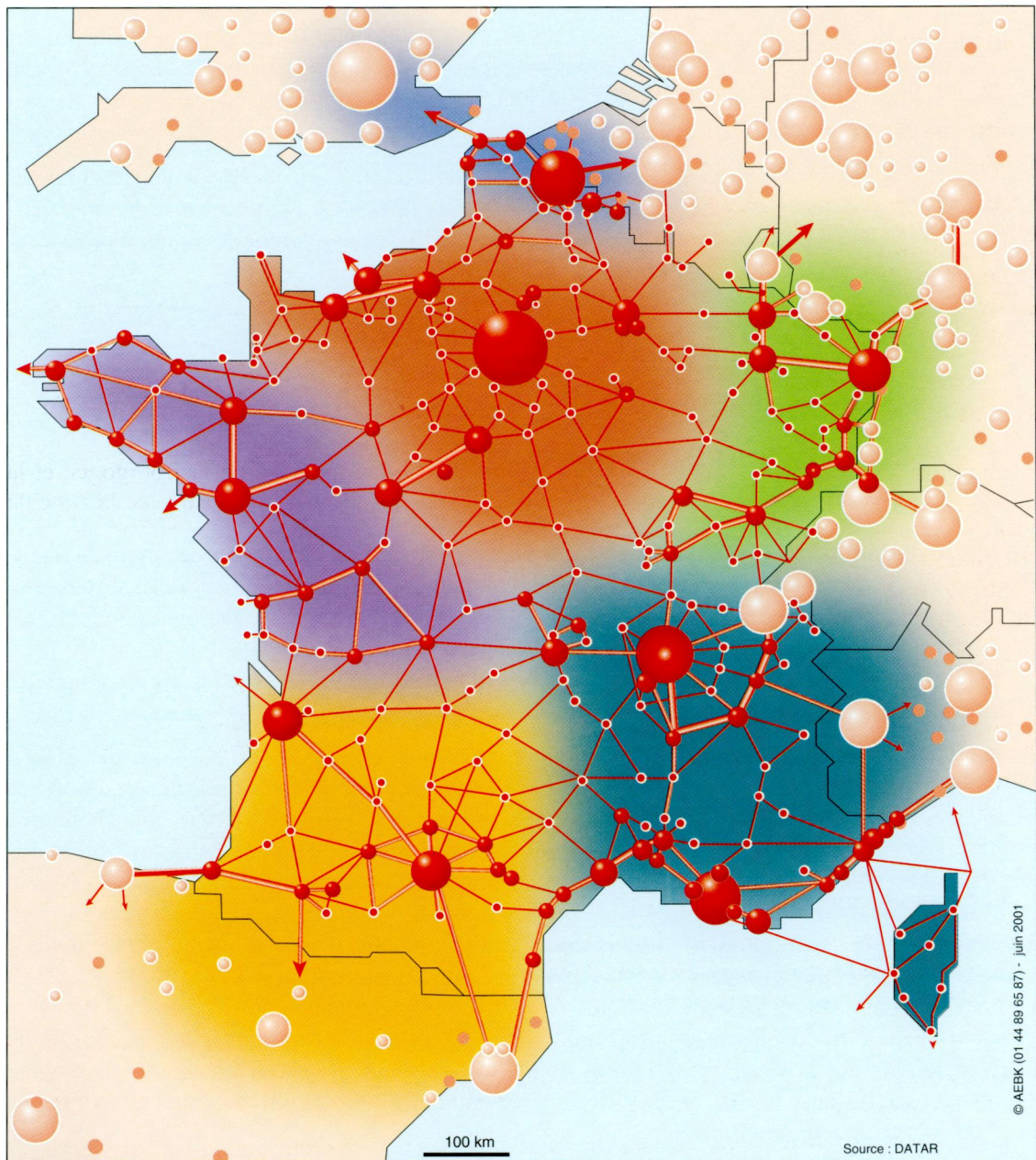
Au regard des perspectives d'intégration à l'Europe et d'internationalisation des économies régionales tout autant que des ressources et des équipements stratégiques ou des défis environnementaux affectant les territoires, les configurations propres au territoire national conduisent à introduire l'approche interrégionale. Cette échelle constitue en effet le référent territorial de conception et de définition des services rares et stratégiques, préalablement à une mise en œuvre relevant des niveaux d'action publique locale.

Aujourd'hui, les dynamiques de l'urbanisation de la France font apparaître la réalité des grands ensembles interrégionaux. Le recensement de 1999 dessine une France dans laquelle métropoles régionales et villes moyennes coopèrent pour constituer des systèmes urbains interrégionaux. Cette nouvelle donne de l'armature urbaine française résulte d'une stabilisation du poids démographique de la région Ile-de-France, tandis que se renforcent les pôles régionaux. A l'heure de la mondialisation, l'obligation de performance conduit les entreprises à une organisation en grands bassins de consommation : désormais, la trame régionale n'est plus une référence obligée pour l'organisation des entreprises sur le territoire. Enfin l'Etat recompose ses administrations en interrégions : les administrations centrales se sont progressivement adaptées aux évolutions de fonctions liées à la construction européenne d'un côté et à la décentralisation de l'autre. Une enquête initiée par la Datar en 1998, et conduite auprès de 88 directions d'administrations centrales, a établi que 33 d'entre elles avaient organisé des interrégions fonctionnelles pour la mise en œuvre de leurs missions.

Pour sa part, la Datar choisit de promouvoir une interrégionalité en six ensembles, chacun étant structuré par un système métropolitain en cours de consolidation : Grand Est, Grand Sud-Est, Grand Sud-Ouest, Ouest atlantique, Nord et Bassin parisien.

Parler « *d'interrégion* » peut être commode, mais est impropre. Cela vaut mieux cependant que de parler de « *grande région* » voire de *super-région*, terme non seulement ambigu, mais erroné. Sans doute vaut-il mieux parler « *d'interrégionalité* » pour qualifier cette démarche encouragée par la Datar mais reflétant des dynamiques déjà à l'œuvre. Il s'agit de faire émerger des sujets et des projets d'intérêt interrégional, qui sont variables selon les contextes. Pour y parvenir, les grands bassins de peuplement seront des cadres de réflexions stratégiques, sans distinction *a priori* d'espaces urbains, ruraux ou naturels. C'est sur cette base que seront en particulier abordés les ensembles interrégionaux de massifs, dont la mise en synergie avec les grands bassins sera systématiquement recherchée, de façon à dépasser le rôle de sanctuaire qui leur est traditionnellement dévolu.

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 du territoire que propose la Datar.

■ L'interrégionalité de bassins : les six bassins de peuplement

Les six grands bassins constituent les cadres au sein desquels doivent être encouragés la coopération et le partenariat entre régions et entre métropoles appartenant au même système territorial.

Les coopérations et partenariats qui se noueront au sein de ces ensembles seront de nature et d'intensité différentes, car le degré de construction et d'intégration du système urbain propre à chacune de ces « interrégions » varie selon les cas.

Si l'échelle interrégionale constitue aujourd'hui un référent territorial à privilégier, les six grands ensembles métropolitains qui se dessinent présentent des caractéristiques différentes :

- configuration du système urbain et de son maillage,
- présence d'activités plus ou moins porteuses d'avenir,
- situation géographique par rapport aux grands courants d'échanges,
- population plus ou moins jeune,
- plus ou moins grande attractivité en matière de migration,
- différence de dotation en universités et en centres de recherche ...

Pour tenir compte de toutes ces différences structurelles, les politiques publiques visant la réalisation du scénario du polycentrisme maillé varieront d'une « interrégion » à l'autre.

L'application d'un ensemble de principes communs et non d'un modèle unique de développement, doit faciliter et accompagner un fonctionnement en réseaux polycentriques, mais hétérogènes d'un ensemble interrégional à l'autre du fait de la différence de taille, de densité et du contenu fonctionnel des points à relier.

Le Grand Est

L'ensemble formé par l'Alsace, la Lorraine, la Franche-Comté, pour partie la Bourgogne et la Champagne-Ardenne, possède dans cette dernière région, une limite imprécise avec la zone de proche influence de l'Île-de-France. Mais la principale particularité du Grand Est a trait à son inscription au sein de l'arc de fort développement européen, celui de l'Europe rhénane et médiane. Il en constitue aussi une zone naturelle de drainage des flux marchands, en direction de l'Europe méridionale.

Ce positionnement géographique a orienté depuis le Moyen Age au moins, la vocation commerçante du territoire. Le développement industriel qui a prévalu au cours des deux derniers siècles lui a donné une autre valeur stratégique, en raison des ressources minières qu'il possède, ou a possédé (mines de charbon et de fer pour l'essentiel, potasse et sel à degré moindre). En contrepartie, ces atouts ont valu au territoire d'être l'objet de convoitises multiples, donc de devenir le théâtre de conflits qui ont durablement marqué le sol et les mentalités des populations. Son histoire mouvementée a induit un type de répartition urbaine multipolaire, sans ville véritablement dominante, mais avec des oppositions et rivalités qui perdurent et qui handicapent lourdement une mise en réseau efficace.

Les restructurations industrielles des années 1970 et 1980 ont constitué pour la plupart de ces régions du Grand Est un profond traumatisme. Néanmoins la rapidité et la qualité des reconversions a permis de redonner, même de manière inégale, de nouveaux souffles au territoire.

On peut y voir l'efficacité des politiques publiques et des acteurs qui les ont portées ou l'effet des atouts propres à l'insertion du Grand Est dans la zone de fort développement européen, ou encore les conséquences d'une culture de l'effort et de lutte contre l'adversité.

L'ensemble Grand Est reconstitue rapidement un potentiel économique significatif. Il peut pour cela s'appuyer sur des réseaux de formation et de recherche puissants, comprenant deux pôles principaux (Nancy et Strasbourg), plus complémentaires que rivaux, et plusieurs pôles de moindre importance, bien reliés au tissu socio-économique qui les entoure. La mutation des

structures d'activité pose aux universités le défi d'une adaptation rapide en direction des fonctions tertiaires supérieures.

La croissance permanente des flux de personnes et de marchandises liée au développement économique européen pose dans le Grand Est un problème récurrent de développement cohérent des infrastructures, aussi bien routières que ferroviaires. Les décisions de développement des TGV ne doivent ni masquer ni handicaper les besoins du fret ferroviaire et de liaisons interrégionales performantes. L'ouverture d'infrastructures routières bien reliées à l'Europe mais vite saturées doit s'accompagner de l'achèvement de liens stratégiques au sein même du Grand Est.

Ce constat montre entre les régions du Grand Est de nombreuses parentés de situation, et une certaine communauté de problèmes. Pour autant, on ne peut pas encore parler d'un ensemble interrégional structuré. L'organisation des complémentarités entre les régions, et même entre les villes d'une même région, reste souvent à l'état d'esquisse. Plusieurs indicateurs montrent en effet une vitalité mal partagée : les évolutions démographiques ne sont globalement positives qu'en Alsace, et le dynamisme économique est très différent d'une région à l'autre, selon la proximité avec les dynamiques rhénanes. La dépendance du Grand Est par rapport à l'Ile-de-France, qui est flagrante en Champagne-Ardenne, se mesure jusqu'en Rhin Sud, puisque l'activité automobile qui en est le fleuron industriel, y concentre une grande partie de sa puissance de production, alors que ses instances de décision, et la plus grande partie de sa force de recherche, ont été installées en Ile-de-France.

Dans ce contexte, les grands ensembles structurés du Bénélux et de l'Allemagne exercent sur chacune des régions du Grand Est des effets d'attraction significatifs, comme l'illustre l'importance de l'emploi transfrontalier en direction du Luxembourg ou de l'Allemagne.

Au sein du Grand Est, l'organisation de réseaux de villes est difficile pour les villes en rivalité pour la primauté régionale (Nancy-Metz), ou, entre régions différentes et autrefois ennemies, quand les villes concernées ont rang de métropoles (Dijon-Besançon). Le réseau de villes Rhin Sud, plus organisé, répond à une logique de bassin, où la liberté prise par rapport aux métropoles régionales ne joue que marginalement.

Néanmoins, l'armature urbaine devrait évoluer progressivement vers des systèmes plus intégrés. L'achèvement des restructurations en Lorraine devrait permettre l'émergence d'une région mosellane, avec le Luxembourg et la province de Trèves, où la métropole lorraine (Nancy-Metz) élargie de Thionville à Epinal jouerait un rôle de carrefour vers la Suisse et la vallée du Rhône. De même, la vocation internationale et le dynamisme affirmé de Strasbourg, qui lui permettent de nouer des relations étroites avec les centres du pays de Bade, de Karlsruhe et de Mannheim, pourraient être utilisés par les autres villes du Grand Est comme porte vers l'Allemagne. Plus au sud, le renforcement du réseau de villes Rhin Sud, renforcerait aussi son dialogue avec Bâle. Pour finir, le carrefour de Bourgogne (Besançon, Dijon, Châlon-sur-Saône) pourrait valoriser de manière coordonnée sa position de portail vers le sud, comme premier ensemble urbain au delà de la ligne de partage des eaux Mer du Nord-Méditerranée.

L'organisation interne du Grand Est français passe ainsi par l'affirmation d'un système urbain polycentrique respectant la souveraineté de chacune des villes qui le constitue, mais aussi par le soutien à un développement multiforme, conjuguant des composantes culturelles, sociales, économiques, environnementales.

Des actions volontaristes de l'Etat français seront nécessaires pour encourager ce projet d'animation par mise en réseau et recherche de complémentarités. Pour cela, il faudra multiplier les possibilités de rencontre et densifier les offres de transports entre ces villes. L'arrivée du TGV en 2006 devra contribuer en Lorraine et en Alsace à cette organisation polycentrique. Il faudra aussi favoriser le développement des fonctions tertiaires supérieures, les concertations et coopérations entre les pôles universitaires, et l'implantation des fonctions publiques et privées de direction.

Le Grand Sud-Est

Cet ensemble regroupe, dans une interdépendance qui s'affirme, les régions Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon et l'Auvergne, en particulier dans sa

composante clermontoise. En outre, et sur la base des thématiques qu'elle aura considérées comme prioritaires pour son développement, la collectivité territoriale de Corse peut être associée aux travaux du Grand Sud-Est.

Le Grand Sud-Est est un lieu de rencontre privilégié de l'Europe du Nord et de l'Europe du Sud. Regroupant près du quart de la population française et contribuant pour 20 % à son PIB, cet ensemble appuie son développement sur des activités très variées :

- agricoles, industrielles et surtout de services ;
- de haute technologie : électronique, numérique, industrie de la santé, des biotechnologies, du génie médical avec un potentiel important de formation et de recherche ;
- de plus en plus tournées vers les services aux entreprises ou à la population (en particulier le tourisme).

Proche géographiquement des régions les plus dynamiques de la Suisse, de l'Italie et de l'Espagne, l'ensemble Grand Sud-Est conjugue efficacité économique et qualité de la vie, ce qui en fait aussi bien le « Nord du Sud » que le « Sud du Nord » de l'Europe.

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.

Ces alliances sont indispensables car, prises isolément, les villes du Grand Sud-Est restent encore trop faibles par rapport à leurs voisines italiennes ou espagnoles, notamment Barcelone et Milan. Le fonctionnement en réseaux apparaît donc comme un préalable à l'approfondissement des alliances nouées à l'échelle de l'Europe du Sud.

Un premier objectif vise à la constitution d'un axe fort entre Lyon et Marseille distantes de une heure de TGV, qui doit permettre de doter cet ensemble d'une véritable capitale polycentrique avec une plateforme aéro-TGV à Lyon-Saint-Exupéry et une plateforme aéroportuaire 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 métropolitaine marseillaise élargie à Avignon et à Toulon, autour des fonctions logistiques et d'échanges internationaux ; les trois ensembles du sillon alpin (Grenoble-Chambéry-Annecy vers Genève), 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.

Enfin, le massif alpin et le littoral méditerranéen exigent une approche spécifique. Pour le massif alpin, celle-ci doit tenir compte à la fois de ses richesses naturelles, des contraintes géographiques et des pressions environnementales auxquelles il est soumis. La valorisation des patrimoines naturel et culturel constitue un enjeu majeur pour le tourisme de moyenne montagne. L'agriculture de montagne et les productions locales axées sur la qualité et la labellisation doivent également être encouragées. Pour le littoral méditerranéen, une approche spécifique doit permettre de le réorganiser en un lieu de vie permanent et en un lieu d'activités économiques renouvelées. Cela commande de repenser l'immobilier, les services publics, les écoles, les hôpitaux...

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.

Le Grand Sud-Ouest

L'ensemble territorial formé par l'Aquitaine, Midi-Pyrénées et le Limousin, avec des recouplements 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 de certaines 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.

L'Ouest atlantique

Il rassemble, sur la base d'une identité géographique marquée notamment par l'océan et les îles, les zones humides et les estuaires, la Bretagne, les Pays de la Loire et Poitou-Charentes, avec des recouvrements vers l'ouest de la Basse-Normandie. Il subit en outre une influence forte et directe du Bassin parisien sur sa bordure orientale. Il partage avec le Sud-Ouest, en particulier avec l'Aquitaine, sur laquelle il est naturellement ouvert, bon nombre de problèmes et d'enjeux, en premier lieu en matière maritime et littorale.

Cette identité géographique se double d'une réelle identité culturelle et sociale que traduisent aussi bien la relative homogénéité des structures socioprofessionnelles que la similitude de comportements individuels et collectifs spécifiques (culture de réseau, poids de la vie associative, rôle de l'économie sociale, développement des solidarités territoriales à travers l'intercommunalité).

Mais ces territoires de l'Ouest ont également été le lieu privilégié des grandes modifications engendrées par les « trente glorieuses » : révolution du mode de production agricole, surtout en Bretagne, politique volontariste de décentralisation industrielle conduite par l'Etat, développement massif du tourisme. Cette modernisation accélérée de l'appareil productif, à laquelle se sont ajoutées de sensibles améliorations des réseaux de communication, a produit un véritable renouveau économique, favorisé par ailleurs par un dynamisme démographique certain, par des traditions locales actives et par une organisation territoriale équilibrée reposant sur un système urbain diversifié. Cela a permis aux régions de l'Ouest atlantique de développer leur attractivité, en particulier celle des grandes aires urbaines et du littoral, et de profiter pleinement de la reprise économique, ce qui s'est traduit notamment par une nette et rapide amélioration de la situation de l'emploi.

Toutefois, plusieurs éléments semblent montrer les limites de ce modèle de développement. La productivité globale des régions demeure assez faible, et le système productif est pour l'essentiel composé d'industries de main-d'œuvre et de services qui s'inscrivent dans la continuité des activités artisanales, avec un niveau de qualification et de salaires relativement peu élevé. D'une certaine manière, la structure des activités et l'effet géographique résultant du poids de la ruralité, ont des effets négatifs sur la compétitivité de ces territoires.

En outre, les déficits en ce qui concerne les activités de recherches et les services stratégiques, la dépendance vis-à-vis de la région parisienne qui en résulte (à nuancer en ce qui concerne Nantes), les conséquences écologiques de l'agriculture intensive et industrielle, auxquelles s'ajoutent les effets d'une occupation littorale de plus en plus importante, font désormais peser sur ces milieux des pressions qui menacent leurs équilibres.

Pour cet ensemble interrégional, la réponse aux nouveaux défis suppose la construction et l'affirmation d'une véritable image de l'Ouest atlantique visible et lisible au plan national, européen et mondial, le renforcement de l'attractivité des territoires qui le composent et l'accroissement de leur compétitivité économique.

Pour cela, il faut retenir et attirer les talents. Les efforts destinés à combler les retards en matière de recherche et de transfert de technologie doivent être intensifiés. La spécialisation constatée en ce qui concerne les activités de la connaissance liées aux technologies d'information et de communication, doit être mise à profit pour affirmer l'Ouest atlantique comme le territoire d'excellence dans ce domaine.

Ensuite, il convient de veiller à encourager et à accompagner le phénomène de métropolisation que connaît la ville de Nantes, et qui est indispensable à la nécessaire autonomisation de l'Ouest atlantique. Il faudra pour cela veiller à ce qu'il ne se développe pas au détriment des autres villes de première importance et de l'ensemble de l'organisation urbaine et territoriale équilibrée qui caractérise cet ensemble interrégional et qui participe à son attractivité par la dimension humaine et la qualité de vie de ses différentes composantes.

L'atteinte de ces objectifs dépendra enfin de la capacité des décideurs et des acteurs, publics et socio-économiques, à agir pour assurer les conditions d'un développement durable.

Pour cela, il conviendra de :

- permettre aux filières agricoles et agro-alimentaires de s'adapter sur le plan économique face à l'élargissement de l'Europe, à l'évolution de la politique agricole commune et à la concurrence mondiale, et de répondre aux exigences environnementales (qualité de l'eau) et sanitaires (traçabilité, sécurité alimentaire) ;
- concilier, sur les territoires les plus fragiles que sont le littoral, les estuaires et les zones humides, l'accroissement de population, le développement d'activités dont les logiques se contraignent parfois, entraînant de sérieux conflits d'usage, et la préservation d'une qualité naturelle essentielle à l'affirmation d'une image positive et à l'attractivité ;
- développer les capacités des ports de l'Ouest atlantique à répondre, de manière coordonnée, à l'accroissement des échanges internationaux par voie maritime, et améliorer les communications terrestres et aériennes avec le reste de l'Europe. A cet égard, l'aéroport de Notre-Dame des Landes constituera un atout essentiel.

Le Nord

Par son histoire, sa culture, sa localisation, le Nord-Pas-de-Calais se distingue des régions françaises et s'apparente au vaste ensemble de l'Europe du Nord-Ouest.

La région inscrit sa singularité dans son appartenance à des espaces différents : le territoire français, l'ensemble géographique des « Pays-Bas » et plus largement le triangle Paris-Londres-Bruxelles.

Cette excellente position appelle toutefois la nuance. La richesse d'un territoire ne découle pas mécaniquement de l'intensité des flux qui le traversent. Ces flux en eux-mêmes ne constituent pas une richesse économique : encore faut-il les capter et les valoriser. La région devra à cet égard, gérer les contraintes inhérentes au champ de forces qui l'entoure, la qualité des performances de ses puissants voisins la mettant en demeure d'optimiser la forte densité d'infrastructures de transports qui la caractérise. Ces infrastructures lui ouvrent en effet de nouvelles perspectives, après une longue phase de conversion industrielle dont elle supporte encore de nombreuses conséquences. Le tunnel sous la Manche, le réseau de TGV nord européen et les relations transfrontalières constituent une nouvelle donne à condition de valoriser une image, notamment une image urbaine.

La densité de son réseau urbain apparente le territoire régional à celui de l'Europe du Nord, mais la qualité d'ensemble de ce réseau apparaît encore inférieure à celle du réseau nordique, en dépit des évolutions constatées. A l'ouest, l'ensemble du littoral Boulogne-Calais-Dunkerque retrouve progressivement de l'autonomie. Le bassin du Hainaut-Sambre-Cambrais est suspendu au redémarrage encore fragile de Valenciennes.

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. La dynamique de l'agglomération lilloise, dans une démarche à la fois métropolitaine et européenne, est indéniable, malgré un tissu social encore très fragile.

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

- dans la constitution d'un axe fort entre Lille-métropole et Bruxelles, qui pourrait donner à la région des perspectives d'expansion très favorables ;
- dans une meilleure adéquation entre les processus de formation, de qualification et le tissu productif et dans un fort développement de la recherche. L'enjeu de la formation est directement relié au premier potentiel de la région qui est sa population, et en particulier la jeunesse de ses habitants. L'insuffisance de formation d'une partie des jeunes d'une part, le départ de ceux dont le niveau de formation est élevé d'autre part, constituent un handicap qui empêche la région de jouer un rôle attractif et d'avoir le rayonnement intellectuel souhaitable sur ses voisins européens ;

- l'affirmation d'une vocation européenne de services, autour du commerce électronique et de la logistique, est également à encourager ;
- 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.

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 peu denses, 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, 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.

Ensuite, 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 de 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.

Enfin, les orientations de la politique des transports devront 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 plateforme de Roissy devra également être facilité par la réalisation de liaisons ferroviaires directes et rapides.

4.4. Des espaces singuliers

La recomposition macroterritoriale de la France en six bassins de peuplement interrégionaux ressort d'une lecture de l'Europe vue à travers les lunettes de la géographie économique.

Il ne s'agit pas d'établir un découpage qui introduirait des frontières. Bien au contraire, cette recomposition trouve son complément et sa valorisation dans la prise en compte d'espaces biogéographiques ou culturels singuliers dont la différence enrichit et personnalise le visage de la France.

Ces espaces singuliers qui donnent fréquemment lieu à des conflits d'usages sont interrégionaux ou, à tout le moins, à vocation interrégionale, voire internationale, mais selon une autre configuration que les bassins de peuplement. Les politiques d'aménagement du territoire ont toujours connu le risque de les traiter en sanctuaires ou en isolats, alors que leur développement durable et leur protection écologique et culturelle ont tout à gagner à une bonne articulation - donc à la fois forte et souple - avec la dynamique économique des bassins de peuplement.

Ce sont :

- les façades littorales, espaces de liaison articulés avec leurs arrière-pays continentaux ;
- les massifs de montagne, autrefois barrières, désormais appelés à constituer des espaces de liaison au sein de la France, voire de l'Europe ;
- les espaces très convoités d'écoulement et d'expansion des grands fleuves et de leurs principaux affluents, corridors privilégiés pour les transports mais aussi pour la biodiversité, reliant les bassins versants des massifs de montagne, principaux réceptacles des précipitations ;
- les composantes ultra-marines du territoire national qui, elles aussi, pour la plupart, conjuguent mer et montagne, riches de leurs cultures spécifiques et qui, de ce fait, favorisent l'extraversion de la France.

■ Les espaces sensibles

La France dispose du plus vaste espace littoral en Europe continentale et des massifs les plus élevés. Au total, plus du tiers du territoire national est concerné par l'emprise de ce type de singularité géographique. Ces espaces apparaissent inégalement perméables aux évolutions générales.

La prise en compte de ces singularités a conduit les politiques d'aménagement du territoire à adopter des dispositifs législatifs *ad hoc* : loi Montagne et loi Littoral. Les objectifs de ces deux textes visaient surtout la conservation et la valorisation de leurs ressources spécifiques menacées par une urbanisation dispersée et par une pression touristique forte.

Une politique de recomposition interrégionale du territoire prend en compte ces territoires dont les enjeux de gestion sont indissociables de leurs caractéristiques géographiques et culturelles, à la fois sources de singularités et porteuses de diversité dans les modes de développement.

Les massifs

Concernant en France dix régions et quarante-deux départements, les massifs couvrent plus du quart du territoire national. Ils constituent par excellence des espaces interrégionaux singuliers, auxquels un ensemble de traits communs confère une identité forte.

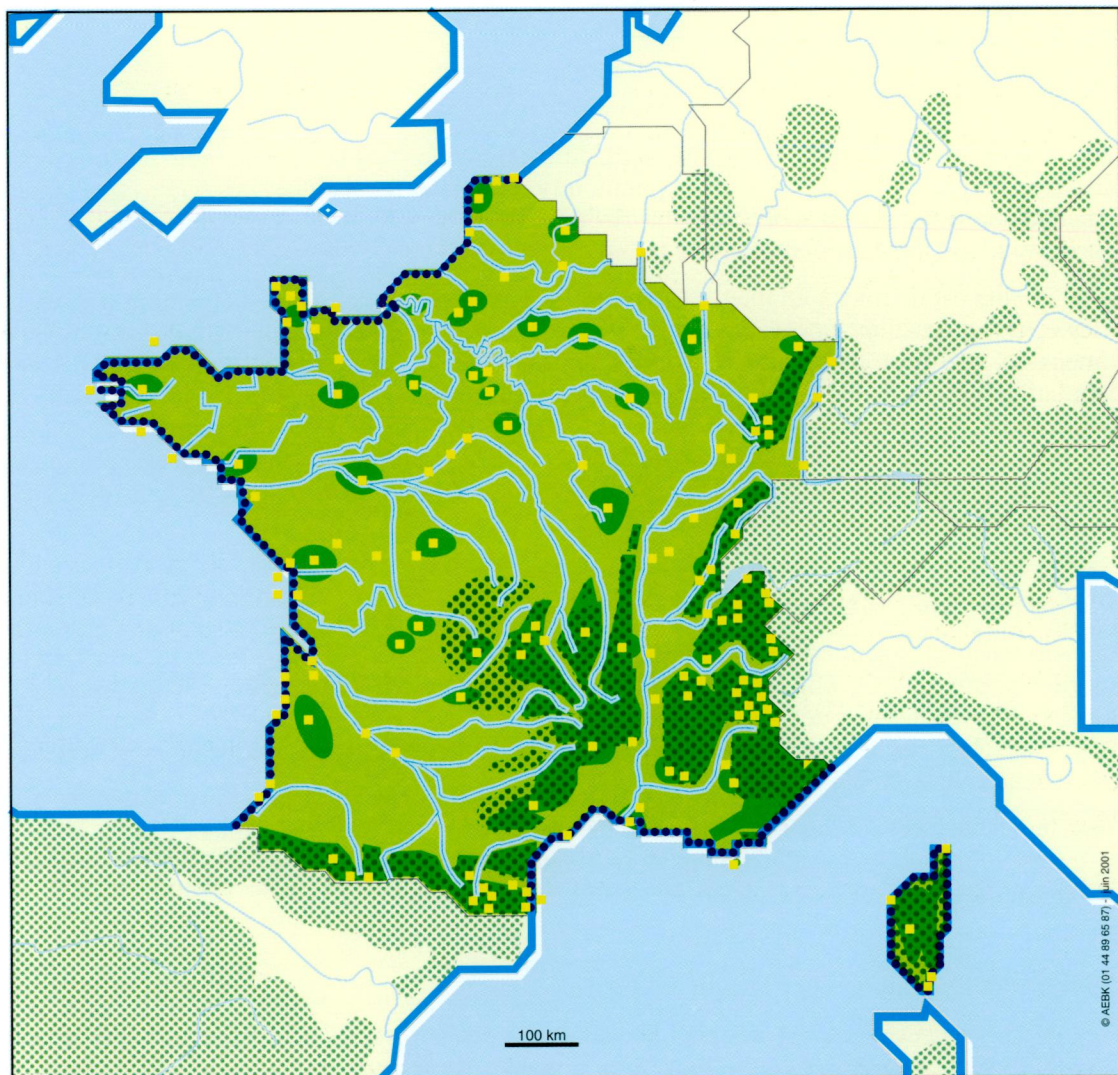
Longtemps territoires d'émigration, délaissés par une société urbaine en plein épanouissement, les massifs ont humblement conservé - malgré leur dépopulation relative - des atouts aujourd'hui de plus en plus appréciés : l'espace, la qualité de leurs caractéristiques naturelles mais aussi économiques. Ils représentent une offre territoriale particulière, objet d'une demande croissante de la part d'une population urbaine à nouveau attirée par la montagne, de plus en plus exigeante et disponible.

L'attractivité des massifs se révèle par l'arrivée de nouveaux migrants, le développement de l'activité touristique qui se diversifie, la performance économique de filières traditionnelles ou de haute technologie.

Le XXI^e siècle fait entrer ces espaces dans une ère nouvelle, marquée d'une part par la volonté d'identité et de valorisation de leurs atouts, et d'autre part par le contexte interrégional dans lequel cette volonté s'exerce et prend force.

Les massifs se singularisent ainsi sensiblement des autres territoires, marqués par ce renouvellement tout à fait récent et profond de leur « économie » et par l'affirmation de leur identité collective.

Les espaces sensibles



Espaces sensibles

- espace naturel d'intérêt majeur
- massifs européens
- littoral côtier

Espaces protégés

- loi Montagne
- loi Littoral
- principal espace protégé
(Parc national, Parc naturel régional, Réserve naturelle)

Autres espaces

- espace urbain
- espace rural
- vallée remarquable

Une chance : les nouveaux migrants

Après avoir connu les grandes périodes d'émigration, comme l'ensemble de l'espace rural français, les massifs se repeuplent, malgré un solde naturel souvent négatif (les retraités y sont nombreux) et grâce à une immigration particulière d'étudiants dans les nouveaux centres universitaires (Grenoble, Clermont-Ferrand, Besançon, Limoges, pour évoquer les principaux) et d'actifs réalisant un projet de vie partagé entre nature, famille, loisirs, et activité professionnelle.

Ainsi le nombre des alpins augmente plus vite que celui des Français. Il en est de même des jurassiens. Les pyrénéens viennent juste de retrouver une croissance démographique positive et les habitants du Massif central n'ont pas encore atteint le point d'équilibre, mais le solde migratoire est désormais positif.

Les 8 millions de « montagnards », s'ils sont majoritairement originaires de leur région, sont de plus en plus souvent nés ailleurs, et poussés par un choix de vie. Ce constat encourageant révèle les atouts des massifs, qui ont conservé des valeurs traditionnelles aujourd'hui recherchées, tout en s'appuyant avec discernement sur les valeurs modernes liées notamment au tertiaire supérieur et aux activités de haute technologie.

Ils offrent une association de qualité et de modernité.

Une nouvelle donne pour les grands espaces

Les massifs disposent d'un environnement de très grande qualité, que ce soit en termes de paysage, d'espace, d'air, d'eau ou de population floristique et faunistique. Les hautes montagnes ont cette image que Samivel décrit et illustre de façon si poétique, où la pureté des sites le dispute à leur grandeur, dans les deux sens du terme.

Cette qualité est de mieux en mieux valorisée d'une part avec le tourisme, l'évolution des temps de vie et le développement des activités sportives lui donnant aujourd'hui une nouvelle dimension, et d'autre part avec les produits de la montagne, de plus en plus demandés par une population urbaine en quête de qualité garantie, d'authenticité, de goût retrouvé (Beaufort, lentilles du Puy, premières appellations d'origine contrôlée). Cette recherche de la qualité s'exprime par exemple dans une nouvelle approche de la gastronomie qui devient une référence, mettant en avant les plantes de montagne qui créent des saveurs inédites dans les mets de grands restaurateurs, installés délibérément dans leurs territoires parfois reculés.

Des activités industrielles performantes

Plus largement, les actifs dans les massifs, s'appuyant sur des traditions solides et comptant en priorité sur eux-mêmes, ont développé des activités qui répondent aux besoins et aux exigences d'aujourd'hui en termes de produits manufacturés de qualité et de notoriété : les plastiques d'Oyonnax, les bois de construction des Pyrénées et des Vosges, la mécanique de la Maurienne, les couteaux de Laguiole et de Thiers...

Avec le développement des infrastructures de transports et des TIC, l'isolement physique qui a pu freiner le développement, s'atténue et place ainsi des activités très qualifiées aux portes des flux mondiaux.

De nouvelles réponses aux défis du XXI^e siècle

Face aux exigences nouvelles des populations et des économies, face à l'obligation qui leur est faite de s'organiser pour atteindre, par leurs réseaux, des masses critiques qui pèsent dans la concurrence, et grâce aux moyens modernes de communication, les massifs entrent dans une double démarche de recomposition, économique et territoriale.

* **Economique** en mettant en œuvre de nouveaux systèmes d'organisation. Les systèmes productifs locaux (SPL), inspirés des districts industriels italiens, y sont particulièrement à leur place. Ils donnent à des entreprises d'activités proches, voire *a priori* concurrentes, un poids économique et une visibilité qui leur ouvre la voie d'un développement commun. Le SPL de la Mécanic Vallée réunit ainsi, sur trois départements (Aveyron, Lot et Corrèze) situés dans

deux régions, 210 entreprises de mécanique de précision, sous-traitantes de l'aéronautique et de l'automobile (14 000 emplois) et pèse aujourd'hui au plan européen par ses offres, par ses formations en apprentissage et par son organisation en réseau (usinage à très grande vitesse par exemple).

Par ailleurs, les efforts conjugués des universités, des centres de recherche et des entreprises encouragent des vocations génératrices de nouvelles activités, notamment de hautes technologies, telles que des « *start-up* » de biotechnologies, d'optoélectronique, de céramiques techniques ou d'informatique de communication.

* **Territorial** en s'appuyant sur les pays et les réseaux urbains qui permettent de traiter les besoins à une échelle adaptée aux massifs.

Appuyés sur une culture partagée, les acteurs institutionnels - et pas seulement économiques - s'organisent et développent ensemble des stratégies de projets dans la même logique que celle qui préside à la constitution des pays.

Les comités de massif et leur commission permanente, qui réunissent élus et socioprofessionnels représentatifs de chaque massif, ont ainsi suscité des réseaux internes ou ouverts sur l'extérieur, qui sont à l'origine de nouvelles initiatives de développement. Ce sont, par exemple, la mise en œuvre de programmes transfrontaliers alpins (France-Italie) et pyrénéens (France-Espagne), de programmes « Interreg » (Pyrénées et Massif central avec les régions de massifs ibériques)...

C'est aussi l'organisation de nouvelles « intercollectivités », entre les départements et les régions d'un même massif. Naissants, ces réseaux ont déjà associé les comités départementaux du tourisme d'un massif, les parcs naturels régionaux ou parc nationaux, les centres d'enseignement supérieur et les centres de recherche autour de groupements d'intérêt scientifiques (territoires ruraux sensibles...), les « pays » d'un même massif...

Ce mouvement d'organisation collective témoigne de la prise de conscience, par les acteurs des massifs, de leur appartenance à un territoire identitaire vaste et aux caractéristiques aujourd'hui convoitées. Ce mouvement devient source de développements inédits car issu de la rencontre et de nouveaux partenariats entre les acteurs qui les portent.

Territoires préservés, territoires de conquête, les massifs participent avec originalité et qualité à l'aménagement du territoire et au développement économique et social. Ils sont porteurs d'une offre nouvelle qui répond à des projets de vie associant modernité et qualité.

L'interdépendance entre les massifs et le reste du territoire, la conscience de leur valeur et de leur rareté sont les conditions de leur prise en compte réussie sur le long terme.

Le littoral et la mer

Trois façades maritimes, plusieurs départements et territoires d'outre-mer situés en Atlantique, Pacifique et océan Indien donnent à la France une place privilégiée de Nation littorale dont le caractère maritime est ainsi représenté en plusieurs lieux géographiques parfois très éloignés de la métropole. L'ouverture mondiale des littoraux français est un fait géographique.

La Zone économique exclusive de la France (ZEE, surface qui s'étend en mer jusqu'à 360 km du rivage) couvre 11 millions de km² et place notre pays au troisième rang mondial pour cette aire de pleine juridiction économique où le libre passage des navires est admis.

Hors ZEE, sont totalement libres d'exploitation, les fonds marins, le sous-sol marin, la mer et l'espace aérien au-dessus de l'eau. La liberté est totale : ni contrôle, ni police. Quelques conventions internationales entre les Etats régulent certaines des activités, sans moyens véritables de coercition (sécurité maritime, immersion de déchets, lutte contre la piraterie...). La richesse appartient à celui qui découvre et exploite, sans autre contrainte que celle du milieu maritime naturel.

De la grande puissance coloniale des XIX^e et XX^e siècles, la France a conservé un fort potentiel d'économie maritime avec ses départements et territoire d'outre-mer, mais aussi avec ses 5 500 km de côtes métropolitaines situées en partie dans le couloir de navigation le plus fréquenté du monde, la Manche. Le paradoxe actuel est la faible valeur ajoutée de cette situation

géographiquement favorable où la concurrence économique libérale joue le rôle de régulateur. La mer est utilisée comme source de profit, le sentiment de bien commun à préserver est encore très diffus et la libre concurrence pour gagner plus et plus vite, est notable dans les activités de pêche, transport, exploitation *offshore*.

Comment valoriser ces atouts à l'heure de la mondialisation des échanges, tout en respectant les critères du développement durable ? Il importe désormais d'imaginer une meilleure utilisation des potentiels de nos littoraux par la mise en relation des diverses côtes françaises, mais aussi par la valorisation de chacune d'elles. Les littoraux doivent individualiser leurs qualités propres en développant les pôles d'excellence qui les caractérisent (environnement, industries navales, tourisme, recherche océanologique, pêche, sécurité maritime, etc.). L'affirmation d'un littoral français aux formes multiples de structuration économique, sociale, environnementale est un facteur d'identification et de reconnaissance important. Chacun de nos littoraux doit mettre en avant ses différences en développant ses atouts uniques. La mer réunit ces territoires entre eux et les rend solidaires. En revanche, l'excellence et le particularisme d'une activité permet à chacun de se différencier et d'être reconnu.

Le polymorphisme des littoraux français correspond bien au polycentrisme du territoire national.

Des littoraux protégés, aménagés, très encadrés par des lois et règlements

Le caractère stratégique de la bande terrestre côtière est désormais bien ressenti et s'est traduit par la loi du 3 janvier 1986 dite loi « littoral » qui a fixé les grands principes d'aménagement de nos littoraux. Cette dichotomie entre l'espace maritime peu ou pas réglementé et l'espace du littoral terrestre très encadré, devra à terme trouver un meilleur équilibre même si culturellement, les marins ne sont pas encore prêts à l'accepter. Cette loi sur le littoral est exemplaire par les principes qu'elle énonce et par les modalités de mise en œuvre qu'elle développe. Elle fait peser des contraintes très fortes sur l'utilisation des sols et la croissance urbaine.

Ces principes sont ceux d'une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur du littoral. Il n'y a ni rivalités ni oppositions entre ces trois notions mais bien complémentarité et coexistence. Les modalités de mise en œuvre concernent tout particulièrement les communes du littoral avec trois règles d'encadrement de l'urbanisme très contraignantes :

- l'urbanisation du littoral se fait en continuité de l'urbanisation existante ;
- il est créé sur tout le littoral une bande de 100 mètres interdite à toute construction (y compris aux activités de camping) en dehors des espaces déjà urbanisés ;
- l'extension de l'urbanisation est limitée dans les espaces proches du rivage.

La protection du littoral est également riche de textes législatifs et réglementaires. Le domaine public maritime est propriété inaliénable et imprescriptible de l'Etat depuis Colbert. Ce domaine est aussi libre d'accès au public et certaines activités de cueillettes (pêche à pied) largement admises. Des espaces remarquables du littoral sont préservés et ne tolèrent pratiquement aucun aménagement (dunes, landes côtières, falaises et leurs abords, plages, marais, vasières etc). Enfin, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres a pour mission, depuis 1975, d'acquérir des terrains sur le littoral pour les préserver de l'urbanisation et leur conserver leur caractère naturel tout en les ouvrant au public.

Cette prépondérance du droit sur le littoral terrestre sera amenée à évoluer vers des conceptions plus partenariales de la gestion des territoires. Une loi nationale était indispensable pour sauver le littoral : elle est maintenant comprise, admise et appliquée. Elle pourrait s'effacer à terme devant un texte plus général, de conception probablement européenne, qui recentrera les préoccupations d'aménagement du littoral sur des principes essentiels en laissant aux régions de larges capacités d'adaptation dans le respect des équilibres fondamentaux.

La diversité faunistique et floristique des littoraux français est exceptionnelle, les paysages et côtes sont variés et les climats rencontrés de toute nature. Le seul point commun des littoraux est cette coexistence de la terre et de la mer.

Des communes proches pourront avoir des politiques de mise en valeur différentes. Quelles que soient les projections imaginées, les aspects naturels et environnementaux de nos côtes conserveront une place prépondérante dans l'avenir de ces territoires. Le prix sociétal payé par l'urbanisation continue du littoral de la Côte d'Azur est désormais bien compris et sert de contre-exemple. L'environnement représente un facteur identitaire de plus en plus fort pour les habitants.

Territoire extrême où les populations butaient sur l'immensité maritime, le littoral est un lieu de racines. Moins qu'ailleurs, les populations ont été soumises aux migrations des conflits et ont une forte culture des lieux. Ce retour au « local » en équilibre avec la mondialisation trouvera un champ d'application privilégié sur nos littoraux où les traditions (pas seulement bretonnes ou corses) sont fortes et très ancrées dans la population. L'avenir consistera à mettre en avant toutes ces différences de passés et de cultures pour valoriser chaque littoral et lui donner une image particulière en France, en Europe et dans le monde, afin de le sortir plus encore de la monotonie et de l'anonymat. Les activités trouveront leur place dans chacun des contextes locaux à condition qu'elle ne viennent pas s'opposer aux traditions des lieux.

L'avenir du littoral

Le dernier recensement a confirmé le dynamisme démographique qui devrait s'accélérer dans les années à venir. L'attrait du cadre de vie, le développement de la mobilité résidentielle, du tourisme et du temps libre sont des facteurs porteurs pour le littoral. Le souhait de la population de rejoindre les zones littorales est une réalité fondée sur une image très positive des territoires maritimes. La mer, *res nullius* qui n'appartient à personne, est un facteur de cohésion. Elle devient propriété de tout le monde, chacun se l'approprie. Une requalification des rivages est nécessaire du fait de la concentration démographique sur les littoraux : il s'agit de rendre pérenne l'organisation saisonnière et de diversifier les activités au-delà du tourisme.

L'urbanisme et l'environnement sont des enjeux critiques du fait de l'afflux de population. Dans les vingt prochaines années il faut trouver l'espace pertinent de dialogue et de gestion de ces territoires dans une approche décentralisée, ouverte au dialogue : les pays et les agglomérations. Les communes littorales sont des espaces trop étroits, il faut maintenant passer à une échelle plus adaptée qui englobe les arrière-pays littoraux.

L'économie du littoral est en pleine mutation : tourisme, ports, pêche, conchyliculture, industrie navale et de plaisance vont s'adapter, se transformer dans les années qui viennent. L'intégration des préoccupations nouvelles de qualité de l'air, de salubrité des eaux, de respect des espaces protégés sont des facteurs essentiels de la compétitivité de nos littoraux. Une gestion sérieuse et durable des activités permettra aux économies littorales de s'affirmer. Elle pourra même susciter des implantations de services soignées de véhiculer auprès de leurs clients des valeurs nouvelles fortes, liées exclusivement aux espaces littoraux.

Dans une économie mondiale fondée sur les échanges et la mobilité, les zones littorales françaises possèdent un rôle stratégique avec leurs ports et le transport maritime. La dimension maritime des zones littorales va évoluer favorablement. La mer va créer dans les années à venir de nouveaux métiers encore insoupçonnés. L'aménagement intégré des zones côtières (AIZC) fera l'objet d'ici vingt ans d'une directive européenne. Il procède d'une nouvelle philosophie fondée sur une prise en compte de tous les paramètres de la zone littorale avant d'en modifier l'équilibre fragile. A l'inverse de la bande côtière terrestre, la gestion de la mer territoriale qui s'étend jusqu'à 20 km de la côte va se traduire par plus de droit et de réglementation, afin d'accroître la sécurité. Il s'agit d'engendrer en mer des comportements moins polluants, mais aussi des contraintes de jouissance.

Enfin, la coordination des activités en zone maritime et côtière nécessitera d'ici quelques années, si ce n'est un ministère unique, tout du moins une institution officielle d'arbitrage des conflits internes de l'administration ayant quelque autorité sur tous les autres ministères et disposant d'un levier financier fédérateur. L'élaboration d'une politique maritime et le suivi de la prospective et de la recherche relèveraient tout naturellement de cette structure.

Les espaces des fleuves et des rivières

Les espaces des fleuves et des rivières sont des espaces primordiaux en termes d'ouverture, de liaison et de communication. Ils l'ont été à l'époque où l'essentiel des transports se faisaient par la voie d'eau et c'est ainsi que les deux-tiers des départements ont reçu, à leur création, un nom de rivière. Ils le sont restés lorsque les routes, autoroutes et voies ferrées ont été construites en empruntant les vallées.

Leur rôle structurant longitudinal s'est imposé et des villes se sont greffées sur cette charpente naturelle. Il s'est renforcé par une force d'attractivité liée aux fonctions industrielles de l'eau (énergie, lavage, solvant, réfrigérant...), aux commodités des terrains plats ainsi qu'aux avantages des milieux aquatiques pour favoriser l'épanouissement urbain et pour développer l'agriculture.

Ces espaces constituent naturellement les axes des grands bassins de peuplement français tout en reliant physiquement et fonctionnellement les espaces singuliers des massifs de montagne et des façades littorales.

A l'amont, dans les massifs de montagne, têtes de bassins versants, un chevelu de ruisseaux draine l'eau des précipitations dont l'ampleur est bien plus importante qu'en plaine et qui s'y trouve régulée naturellement (neige, glace) ou artificiellement (barrages, réservoirs).

A l'aval, les estuaires, deltas et lagunes littorales ponctuent et structurent les façades maritimes tout en constituant les emplacements très importants sur le plan écologique comme pour le développement conchylicole grâce au mélange de l'eau douce et de l'eau de mer.

D'amont en aval, ces espaces donnent lieu à des flux liquides d'intensité variable et à des flux de sédiments produits par l'érosion.

D'aval en amont, ces espaces donnent lieu à des remontées de poissons, pour leur reproduction, venant parfois de la mer (salmonidés).

Dans les deux sens, des flux touristiques liés à des sports et loisirs d'eau douce ont vocation à se développer, en concurrence avec l'économie des transports.

Ces espaces singuliers particulièrement attractifs par l'image de pureté de l'eau et par la qualité des paysages étaient devenus de façon paradoxale, il y a quelques dizaines d'années, des espaces artificialisés. Les cités bâties au bord des fleuves s'étaient mises à leur tourner le dos en construisant une barrière industrielle entre elles et l'eau. L'extraction de granulats nécessaire à l'économie comme au maintien des lits de rivières était (et demeure) souvent excessive, ce qui pose encore des problèmes pour la qualité des paysages, de stabilité des berges, voire d'équilibre des façades littorales (exemple de la Camargue). Les vallées qui avaient une fonction privilégiée de corridors biologiques continus sont devenues paradoxalement à cet égard des obstacles.

L'usage conflictuel et inconsideré de ces espaces singuliers est fragile au regard du phénomène naturel que sont les crues, aujourd'hui accentuées par un manque d'aires d'expansion, et dont les dégâts existants et potentiels, matériels et humains, sont très lourds.

La « reconquête » de l'eau a commencé en 1964 avec la première loi faisant référence aux grands bassins hydrographiques et au principe « pollueur-payeur », initiée par la Datar. La loi sur l'eau de 1992 a mis l'accent sur la reconquête des milieux aquatiques et celle qui est désormais soumise au Parlement permettra une meilleure efficacité des interventions pour la gestion de cet élément.

Aujourd'hui, il devient urgent d'organiser une reconquête des espaces liés aux fleuves et aux rivières pour mieux les préserver et les valoriser. Cette préoccupation existe dans le pays et a donné lieu à des initiatives intéressantes prises notamment par les établissements publics territoriaux de bassin.

Le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux insiste à juste titre sur cet objectif, tant les dynamiques actuelles sont lourdes de menaces pour l'avenir. Il souligne en effet la vulnérabilité de la concentration des habitats et des infrastructures face aux risques naturels d'inondation ; le dommage que représente l'emprise des villes et des infrastructures sur les terrains fertiles à haut potentiel agricole ; les menaces sur la biodiversité que constituent les infrastructures et les trafics denses dans les vallées fluviales ; l'érosion des sols par l'utilisation agricole des lits majeurs ainsi que la pollution des vallées par les eaux usées déversées sans traitement.

Le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux préconise de promouvoir un aménagement agricole des grandes vallées fluviales dans les têtes de bassins, dans les grandes vallées elles-mêmes, et de mettre en place des systèmes de production agricoles compatibles avec les risques de submersion valorisant ainsi les zones réservoirs à l'expansion des crues.

L'eau douce, en termes de quantité et de qualité, devient une ressource rare et donc stratégique pour le XXI^e siècle. Elle conditionne le développement durable de l'ensemble du territoire national, si bien que l'aménagement des grandes vallées fluviales ne peut se décliner en une simple succession d'enjeux locaux.

Cet aménagement nécessite une vue d'ensemble, une coordination interministérielle et souvent interrégionale des interventions, ainsi que des outils spécifiques de maîtrise foncière. Il doit être parfaitement articulé avec l'aménagement des massifs de montagne (notamment en termes d'exploitation végétale des sols) qui fédèrent les têtes de bassins versants, matrices de l'eau douce, et celui des façades littorales qui reçoivent l'eau avec sa charge de pollution et de sédiments.

Au même titre que le littoral est protégé par le Conservatoire du littoral, que les montagnes sont mises en valeur par des comités de massif et des commissariats interrégionaux, il est urgent de concevoir une politique spatiale pour les fleuves et rivières par grands bassins hydrographiques interrégionaux menée et coordonnée par des administrations de mission partenariales Etat-région.

■ Les composantes ultra-marines du territoire national

La France ultra-marine est mal connue : entre l'évocation d'hier des « confettis de l'Empire » et celle d'aujourd'hui de zones touristiques privilégiées pour les métropolitains. On s'attend à trouver des départements et territoires français à part entière quand les populations locales se sentent, à tort ou à raison, 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 ultrapériphériques, présentent par rapport à leur zone, des caractères favorables de développement et suscitent l'envie. Cependant ils ressentent leur quotidienneté de travail et de vie 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.

Pendant longtemps, l'Etat s'est voulu hiérarchique, tutélaire et régalien. L'histoire et une culture politique et administrative ont peu aidé ces espaces ultra-marins à coopérer entre eux et avec les pays de leurs zones géographiques. On aboutit ainsi à une « bunkerisation » 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. Pour un futur construit et partagé, il faut élaborer 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. 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 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 de formation, de développement durable, de protection sanitaire, de croissance endogène et d'intégration européenne. Ainsi, chaque ensemble régional devrait pouvoir accueillir un pôle d'enseignement supérieur et de recherche adapté à sa situation géographique et rayonnant sur toute la zone. Ce modèle polycentrique doit s'organiser sur la solidarité et l'efficacité intra-zone. C'est là, une chance à saisir pour la France, les départements et territoires d'outre-mer et les pays environnants.

Ce nouvel arrimage à la France diversifiée 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.

4.5. La dimension européenne de l'aménagement du territoire

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. Il est désormais nécessaire de situer les grands équipements et les choix stratégiques de la France dans l'espace européen. Pour en faire une lecture territoriale, on peut tenter d'associer dans une même zone, des régions en provenance de plusieurs Etats sur la base de critères privilégiant soit une approche fonctionnelle appuyée sur les flux des marchandises, des informations, des hommes - celles des bassins de peuplement -, soit une approche historique ou culturelle, les valeurs communes pouvant 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, forment la partie continentale de la grande dorsale européenne.
- * Le Sud-Ouest de la France peut 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 projets, 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 sont 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 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 de passer à l'étape suivante est 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, dessine aujourd'hui l'Europe.

Cette évolution est liée à la question des territoires et 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 opposition à l'espace nord-américain par exemple, davantage 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 le Nord-Pas-de-Calais 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 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).

A court terme (d'ici 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 des 15, 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 Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) en définit les grandes lignes.

« *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.

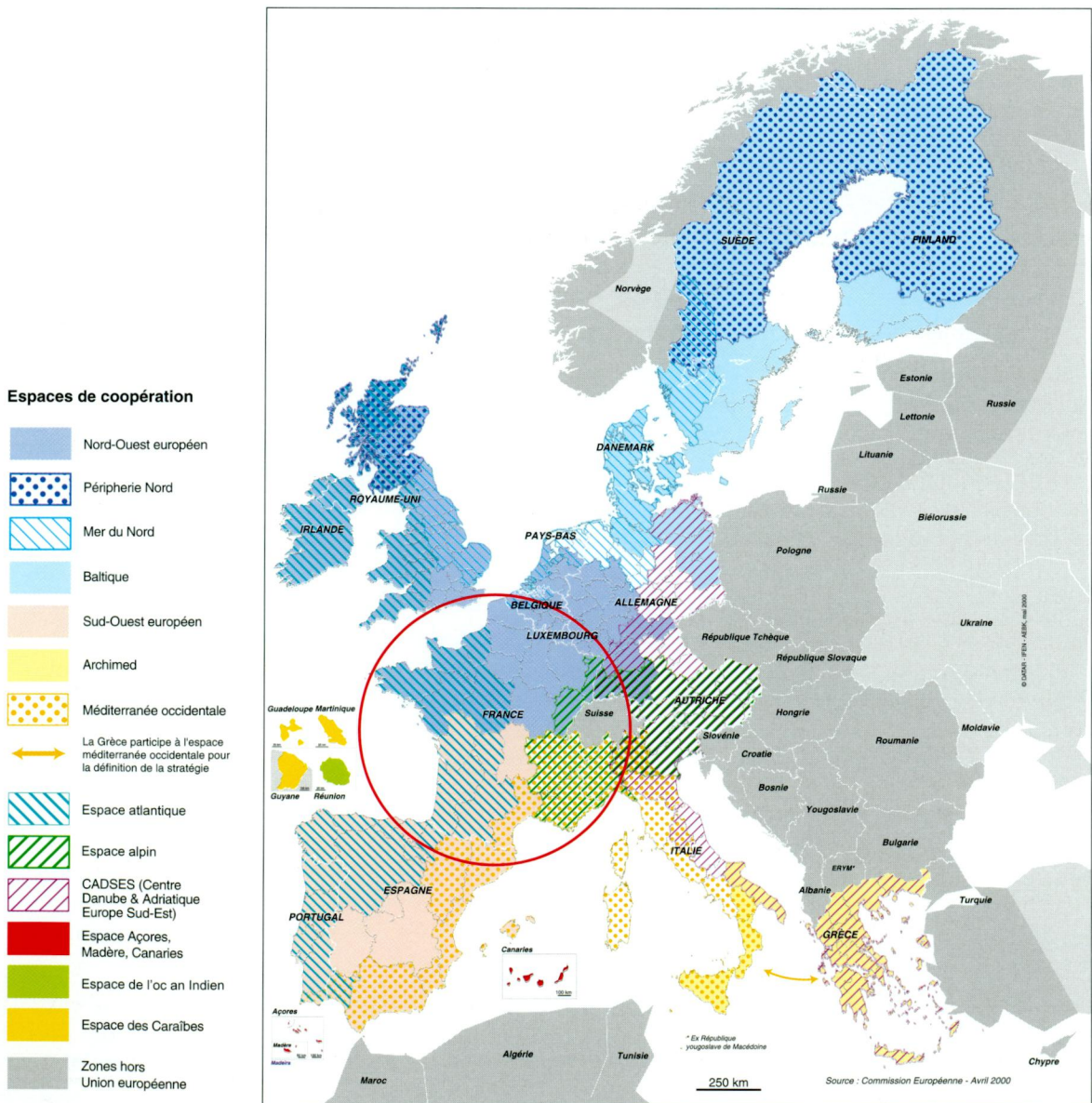
■ Le polycentrisme européen

Le SDEC fixe trois objectifs fondamentaux au développement de l'espace européen : la cohésion économique et sociale, le développement durable et une compétitivité plus équilibrée du territoire européen.

Comme pour la politique française d'aménagement du territoire, le polycentrisme constitue le concept unificateur de cette politique européenne. Le polycentrisme correspond d'abord à la constitution de grands pôles de développement alternatifs au monocentrisme actuel ; il permet aux périphéries de se doter de services et fonctions performantes dans l'économie mondiale. Enfin il constitue un environnement favorable au développement des transports collectifs, donc d'une mobilité durable. Il constitue la seule stratégie de développement spatial permettant d'allier efficacité (« l'accroissement de la compétitivité mondiale de l'Union européenne requiert une

Favoriser l'émergence de projets issus des territoires

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



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 »).

L'objectif du polycentrisme se traduit par le « renforcement de plusieurs grandes zones d'intégration économique d'importance mondiale dans l'UE » et par le « renforcement d'un système polycentrique et plus équilibré des régions métropolitaines, des grappes de villes et des réseaux urbains ».

Cette organisation plus équilibrée de l'Europe est un impératif d'autant plus fort que l'hyperconcentration se traduit par des déséconomies (engorgements, pollutions, inflation foncière...) et que l'Union s'est constituée à partir de vieilles nations jalouses de leur histoire, qui ne pourront longtemps déléguer les fonctions de commandement territorial à un lointain hypercentre.

Le renforcement de l'organisation spatiale par le développement des systèmes urbains en réseau est à la fois un objectif de développement territorial rationnel, c'est-à-dire plus efficient, et un outil permettant l'intégration des zones économiques d'importance mondiale.

Il passe donc par le biais d'une coopération plus étroite entre les politiques d'aménagement et les politiques sectorielles nationales et communautaires, dans le cadre de stratégies communes de développement spatial, tant dans leurs dimensions de planification stratégique que d'identification de projets structurants.

Bien penser le polycentrisme au niveau national nécessite d'avancer sur la mise en œuvre du polycentrisme européen. C'est pourquoi la question se pose des figures que pourrait prendre cette organisation territoriale de l'Europe. Reprenant les propositions présentées par la Datar à ses partenaires européens¹⁰, nous présentons dans les pages suivantes quelles pourraient être les zones d'intégration de rang mondial, avant d'examiner l'insertion du territoire français dans un tel dispositif.

Dans une approche au niveau macroterritorial et à long terme, la priorité stratégique est l'émergence de zones d'intégration économique de rang mondial sur les périphéries de l'Union européenne, seule alternative au monocentrisme actuel. Les multiples déclinaisons du polycentrisme aux différentes échelles territoriales, qu'elles soient urbaines, locales ou régionales, contribuent également à l'objectif stratégique communautaire à long terme, mais leur mise en œuvre relève des autorités nationales ou locales.

■ Les zones d'intégration économique de rang mondial

Deux caractères essentiels définissent les zones d'intégration économique de rang mondial :

- la fonction de porte transcontinentale, intégrant ces espaces dans l'économie mondiale par des « villes portes » fortement connectées aux flux d'échanges internationaux ;
- la fonction d'agglomération, masse économique et démographique permettant à un effet d'échelle de jouer et de s'exprimer au travers d'un maillage du territoire par les villes et les infrastructures.

Les opportunités et ouvertures

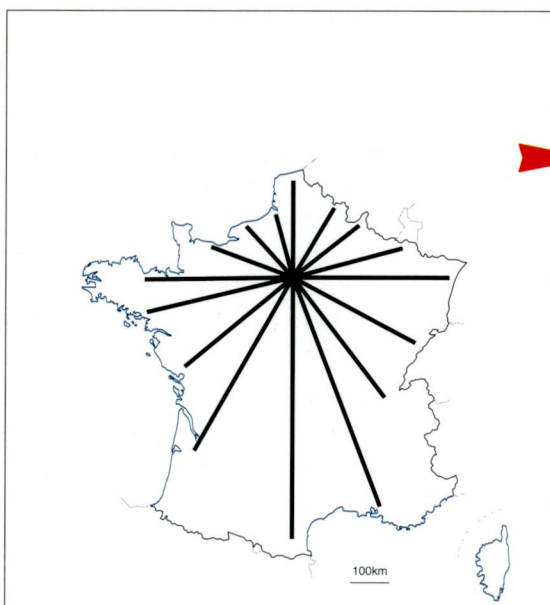
Dans un premier temps, il importe de discerner dans l'espace communautaire la fonction de « porte », premier facteur de constitution de zones d'intégration mondiales alternatives. Les grandes directions de l'ouverture intercontinentale peuvent ainsi être mises en lumière.

L'espace communautaire est un espace articulé avec ses voisins et ouvert sur le monde. L'élargissement à de nouveaux membres vers l'est, la libéralisation des échanges, avec la mise en place

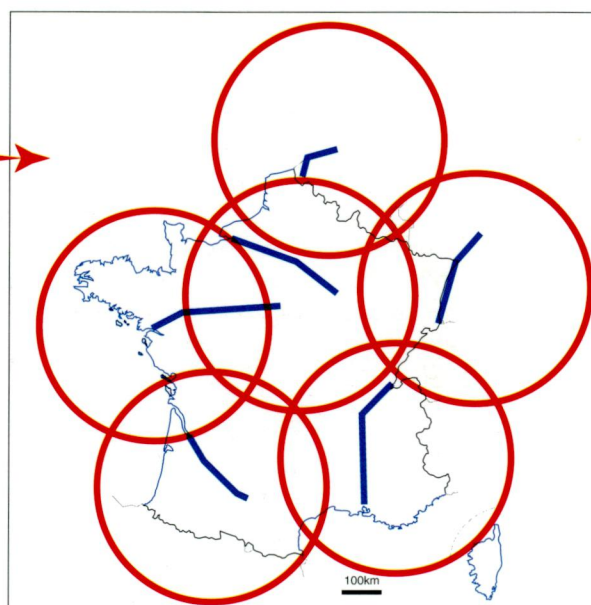
10 Étude « Contribution au débat sur la mise en œuvre de l'objectif polycentrique du SDEC » réalisée pour la Datar par Michel Titecat et Harold Hurel (Ingerop) et Jacques Robert (Territoires et Synergies), à l'occasion de la présidence française de l'Union européenne au deuxième semestre 2001.

de l'OMC, ou la coopération avec les pays du pourtour méditerranéen sont autant d'enjeux en mesure d'influencer l'organisation territoriale de l'Union européenne. Une organisation polycentrique à l'échelle communautaire, avec l'émergence de pôles d'intégration économique de rang mondial, semble la plus à même de favoriser à la fois l'articulation avec les voisins et l'ouverture sur le monde.

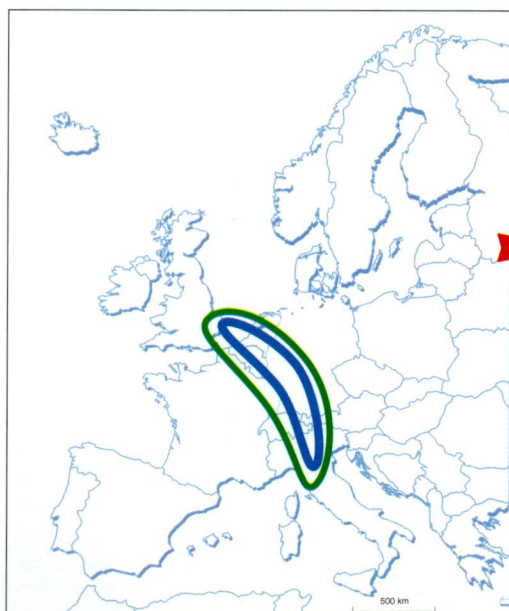
La France centralisée
hiérarchie spatiale monocentrée
MONOCONCENTRATION



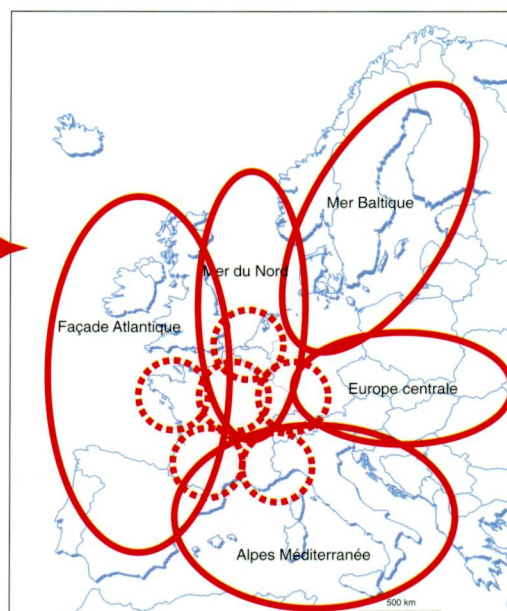
La France à espaces polarisés
à partir des grands axes fluviaux
POLYCENTRISME



EUROPE MONOCENTRÉE
banane bleue

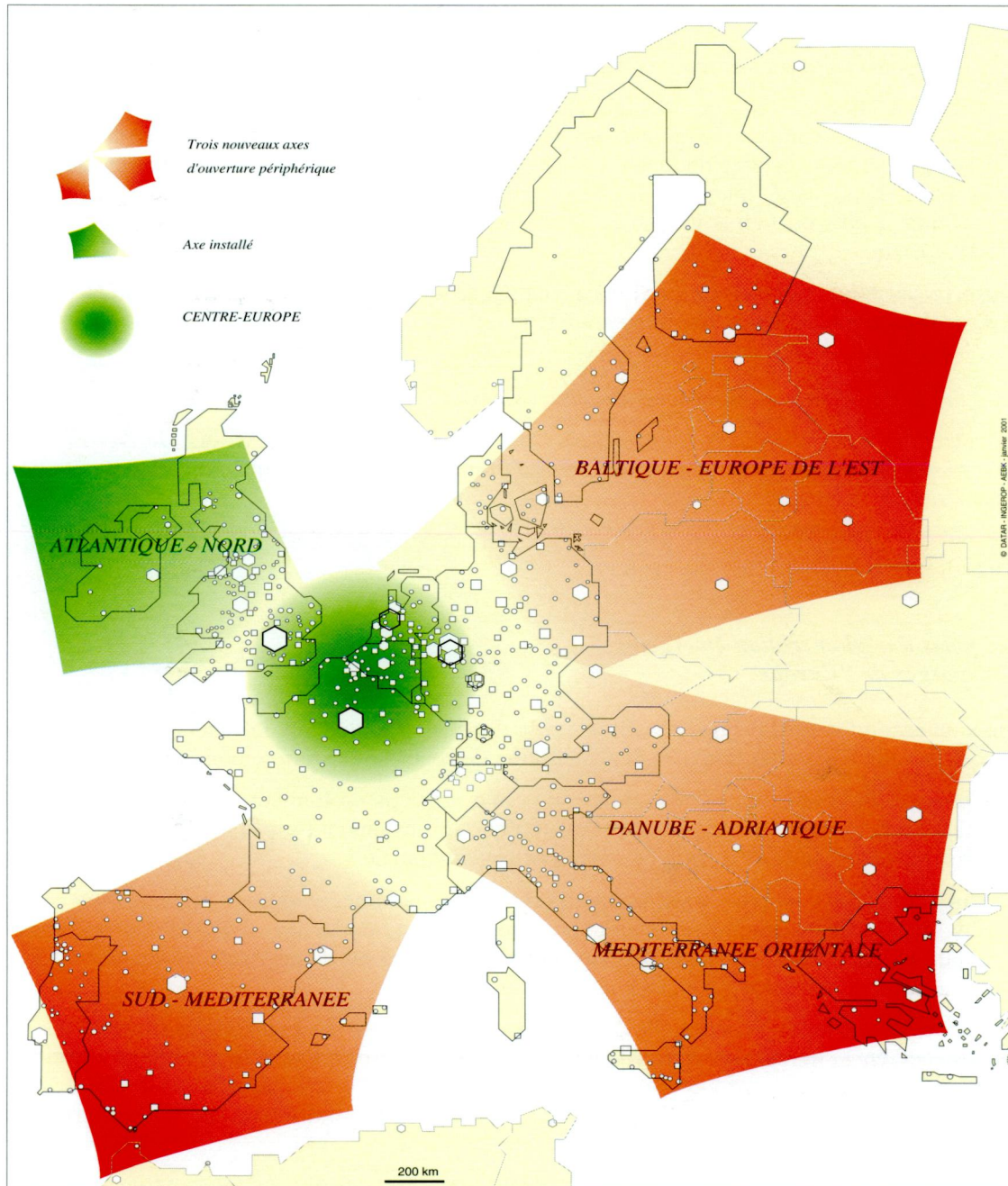


EUROPE POLYCENTRIQUE



Gateways

Les logiques d'ouvertures



La carte exprime les logiques d'articulation et d'ouverture à l'œuvre en Europe et les orientations possibles des différents espaces européens. Elle définit ainsi les grandes directions vers lesquelles les villes portes et les systèmes urbains, facteurs de polarisation économique et de polycentrisme, sont susceptibles d'orienter leurs échanges.

Trois grands axes d'ouverture peuvent être ainsi déterminés :

a) L'ouverture baltique

Orienté sur l'Europe centrale et septentrionale, cet espace s'ouvre sur les mondes polonais, balte et russe. Structuré par les villes des rives de la Baltique et d'Allemagne du Nord, cet espace

constitue un sas d'entrée pour des futurs membres de l'Union européenne ainsi qu'une interface avec la Russie.

Il trouve ses pôles d'appui sur Berlin, Hambourg, Copenhague, Malmö et les prolonge vers Stockholm, Helsinki, Saint-Petersbourg, Tallin ou Riga ainsi que vers Varsovie et vers Moscou.

b) L'ouverture danubienne, adriatique et méditerranéenne orientale

Orienté vers l'Europe centrale orientale et balkanique, cet espace s'ouvre sur la mer Noire, la Méditerranée occidentale et le monde turc. Organisé par le bassin du Danube, il est assis sur des espaces prospères structurés de manière ancienne et susceptibles de constituer un ancrage pour des espaces balkaniques plus fragiles. Il articule des pays ayant vocation à rejoindre l'Union européenne à plus ou moins longue échéance et constitue une interface avec la Turquie et le Proche-Orient.

Il trouve ses points d'appui sur les villes d'Allemagne du Sud, d'Autriche et d'Italie du Nord-Est et se prolonge vers Athènes, Salonique et Istanbul.

c) L'ouverture sud Atlantique et méditerranéenne occidentale

Orientée vers l'outre-mer, l'Amérique latine, l'Afrique (en particulier l'Afrique du Nord), cette ouverture a vocation à accompagner de nouveaux flux de la mondialisation, notamment ceux liés à l'émergence de grandes zones de libre-échange comme le Mercosur.

Les pôles d'appui de cet espace sont Porto, Lisbonne, Madrid, Séville et, plus largement, l'arc portuaire de la Méditerranée occidentale.

Les pôles d'agglomération émergents aux marges de l'Europe

Dans un second temps, il importe de repérer la dimension spatiale de la fonction d'agglomération, deuxième facteur déterminant la constitution de zones d'intégration mondiales alternatives.

Des pôles d'agglomération périphériques en germe sont mis en lumière, pôles susceptibles de constituer une masse démographique et économique suffisamment forte et maillée pour appuyer la constitution de zones d'intégration « d'importance mondiale ».

La carte ci-dessous est fondée sur la trame urbaine structurante, en portant une attention particulière aux systèmes urbains périphériques. Elle met en évidence les systèmes métropolitains susceptibles de constituer les principaux pôles périphériques d'intégration, dans une vision polycentrique du développement spatial européen.

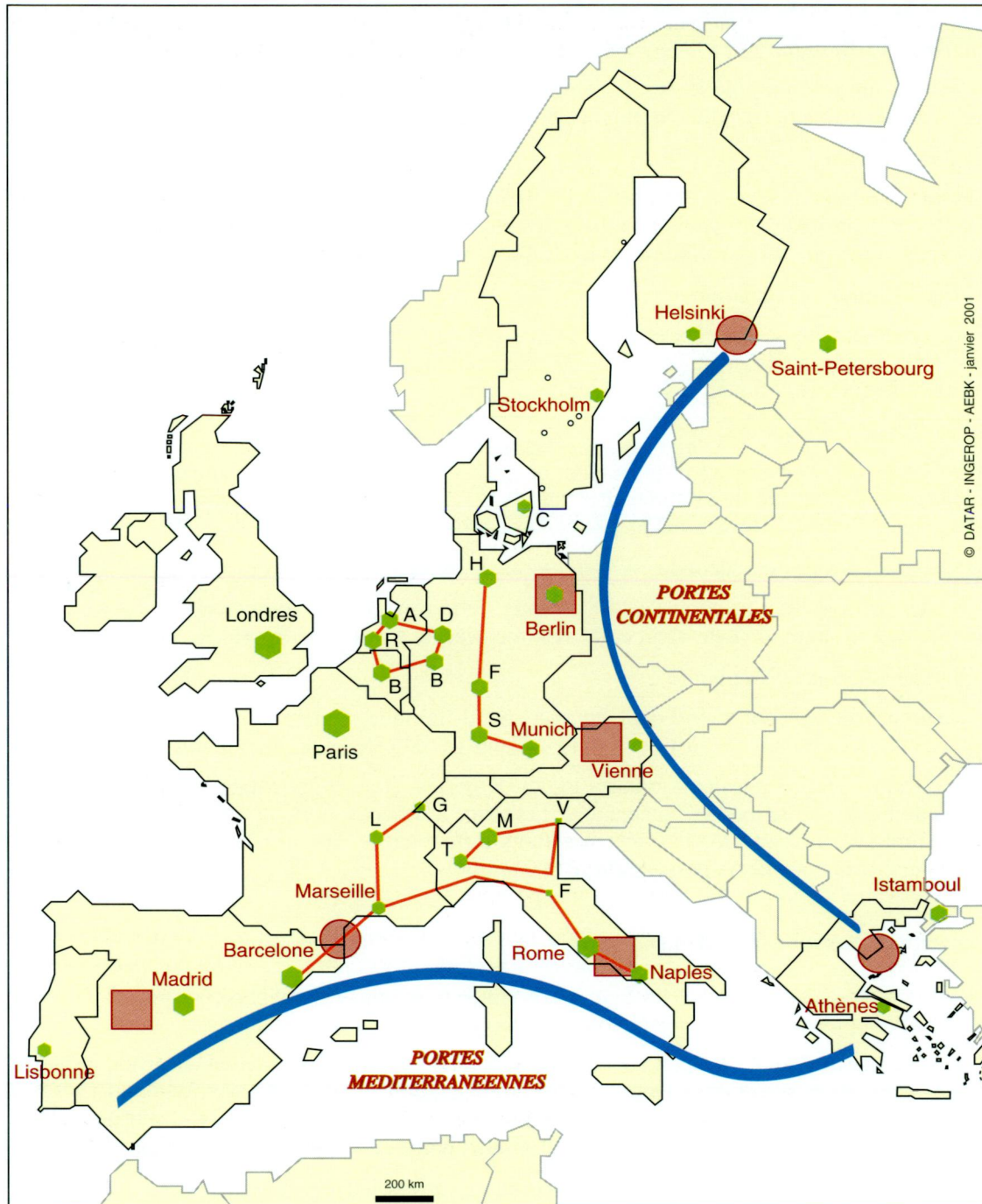
Ces zones d'intégration économique de rang mondial, ouvertes sur le monde et susceptibles de fonctionner en système avec des villes de moindre taille, constituent un maillage étendu à l'ensemble du territoire européen et une alternative crédible au schéma monocentrique actuel. Cessant d'être les têtes de pont d'un centre tentaculaire, elles sont les pivots d'une alternative polycentrique.

Ainsi constitue une trame de villes portes et de systèmes urbains plus ou moins structurés :

- Berlin, relayée par Hambourg, Copenhague ou Prague,
- Vienne et Munich, relayées par la Vénétie et le bassin du Danube,
- Rome, avec les métropoles de la Méditerranée occidentale,
- Lisbonne et Madrid, relayées par Séville et Porto.

La force de la trame urbaine et son organisation en réseau sont inégales parmi ces espaces, mais peuvent constituer l'assise de zones d'intégration économique de rang mondial.

Points d'appui potentiels



Sept pôles d'intégration économique de rang mondial

La conjonction des deux lignes de force des cartes précédentes, angles d'ouverture et forces d'agglomération dans les périphéries de l'Union européenne, permet d'identifier sept pôles susceptibles de constituer des centres d'intégration économique de rang mondial. Ces pôles ont été choisis comme des hypothèses crédibles et fortes parmi un éventail de possibilités plus larges. Elles restent cependant à valider sur le plan technique et politique.

* Pôle Sud-Baltique

S'appuyant sur le statut rétabli de Berlin, sur un nombre de ports importants (Hambourg, Copenhague...) ainsi que sur Varsovie, la zone d'intégration mondiale Baltique - Nord européenne

s'ouvre largement sur les rives de la Baltique jusqu'à Saint-Petersbourg ainsi que sur la métropole silésienne et l'Europe orientale. Prague constitue un pivot avec une zone d'intégration orientée vers le Sud-Est de l'Europe.

* Pôle Nord-Baltique

Constitué autour du bipôle Helsinki - Saint-Petersbourg, il complète le pôle Sud-Baltique pour structurer l'ensemble scandinave, finnois, balte et russe.

* Pôle danubien

Autour de Munich, Prague, Vienne et de l'Italie du Nord-Est, la zone d'intégration mondiale danubienne présente un système urbain dense. Elle s'ouvre sur le bassin du Danube vers Budapest ainsi que sur l'Adriatique et les Balkans vers Bucarest et Thessalonique.

* Pôle Méditerranée centrale

S'appuyant sur Rome, Naples et Palerme, ce pôle est centré sur la mer Tyrrhénienne. Il est articulé au pôle athénien à l'est et, à l'ouest, vers les villes portuaires de la Méditerranée occidentale (Gênes, Marseille, Barcelone).

* Pôle Sud-Atlantique

Avec Lisbonne, Porto, Madrid et Séville, ce pôle se caractérise par une importante ouverture maritime et l'existence de systèmes portuaires. Il s'appuie sur les potentialités d'échanges vers l'Amérique du Sud, le bassin méditerranéen et l'Afrique.

* Pôle Méditerranée occidentale

Avec des métropoles portuaires de premier rang, cette zone d'intégration mondiale se trouve à la croisée de l'arc latin, de l'arc alpin et de l'isthme Mer du Nord - Méditerranée.

* Pôle Méditerranée Mer Noire

Il s'agit ici du pendant méridional du pôle Nord-Baltique, fortement lié à l'intégration des espaces de la Communauté des États indépendants (ex-URSS) et au monde turc.

On voit ainsi se dessiner deux grandes lignes de portes, l'une continentale allant de Helsinki à Thessalonique, l'autre méditerranéenne, de Lisbonne à Athènes. Forte de sept pôles d'intégration économique de niveau mondial, aux fonctions différenciées, l'espace communautaire s'orienterait ainsi vers un schéma polycentrique et équilibré.

Des axes de consolidation transnationaux

Un véritable maillage polycentrique européen voit le jour, non seulement par les pôles alternatifs qui se développent, mais grâce aux articulations qui émergent entre ces pôles.

Ces articulations constituent des axes de consolidation structurant un espace européen polycentrique. Elles contribuent à rendre l'espace communautaire plus dense, plus complexe et plus solidaire. Elles s'appuient en particulier sur les grandes stratégies nationales et transnationales d'aménagement du territoire, leur attribuant un sens nouveau au niveau communautaire.

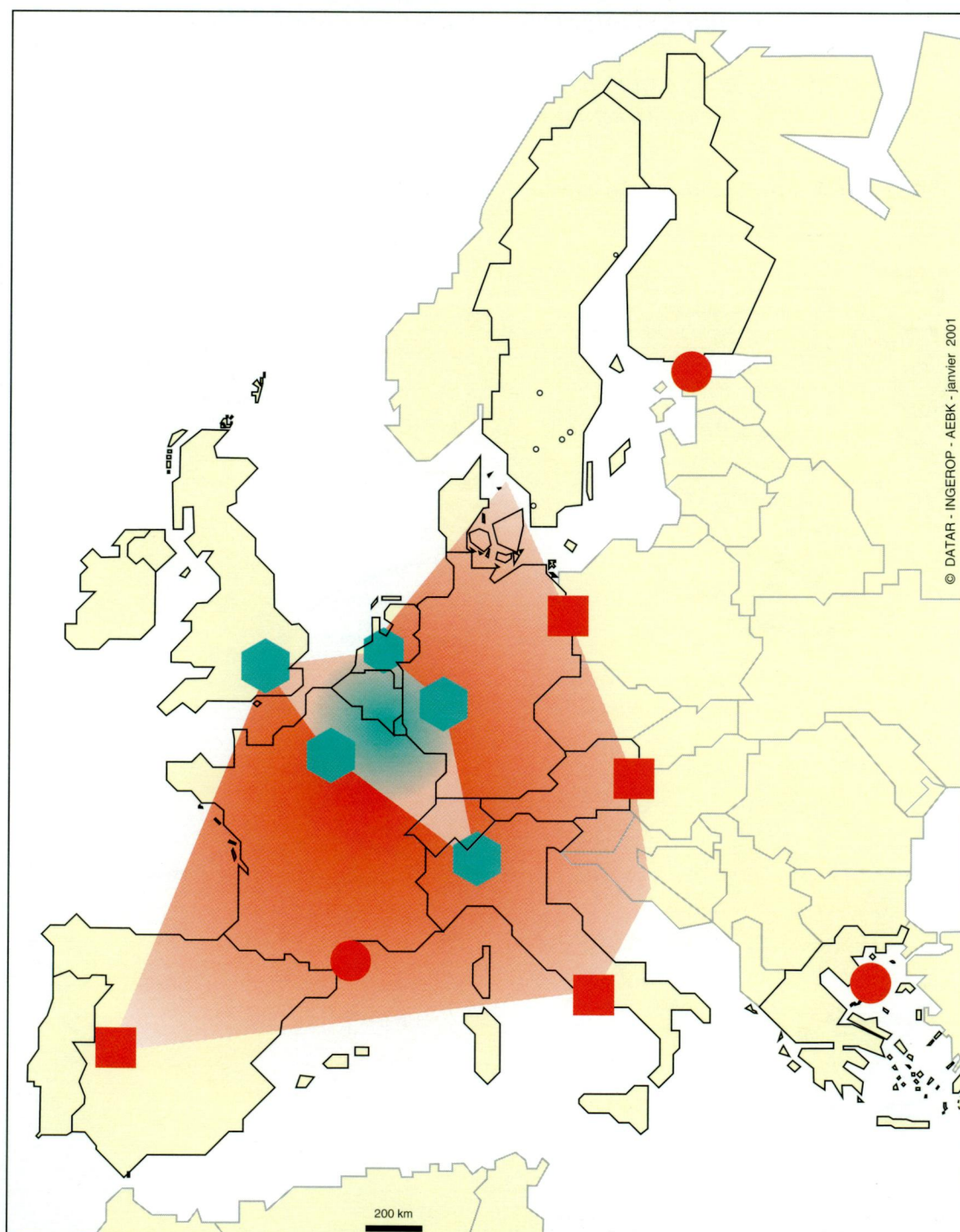
On peut ainsi énumérer les articulations suivantes entre les pôles potentiels :

- pôle Balte-Danube, suivant l'axe de développement allemand Nord-Sud,
- pôle Balte-Centre, articulant le centre actuel de l'Europe économique et la Baltique, à travers le réseau de métropoles portuaires de la Mer du Nord,
- Danube-Méditerranée, reliant le bassin du Danube à la Méditerranée par l'Italie ou les Balkans et la Grèce,
- arc méditerranéen, reliant les trois pôles méridionaux, entre Lisbonne et Athènes,
- arc atlantique, reliant le pôle Sud-Atlantique au centre actuel de l'UE par le Portugal, l'Espagne et la France,
- arc Sud-Est, reliant la façade méditerranéenne espagnole au pôle Danube par la France, l'Espagne et l'Italie du Nord. Il participe à la fois à l'arc méditerranéen et à l'arc alpin.

les logiques territoriales nationales, elles participent d'une logique volontariste d'aménagement à l'échelle communautaire, notamment à travers les espaces de projet Interreg IIIB.

Il est important de noter que ces grands axes de consolidation, arc atlantique et autres, ne doivent en aucun cas être perçus comme des corridors de transit, mais bien comme des espaces de développement. L'organisation des pôles qui s'y trouvent doit être pensée en termes de systèmes urbains en réseau.

***Du Pentagone, comme amas central,
à la constellation des pôles périphériques***
Un territoire équilibré et polycentrique



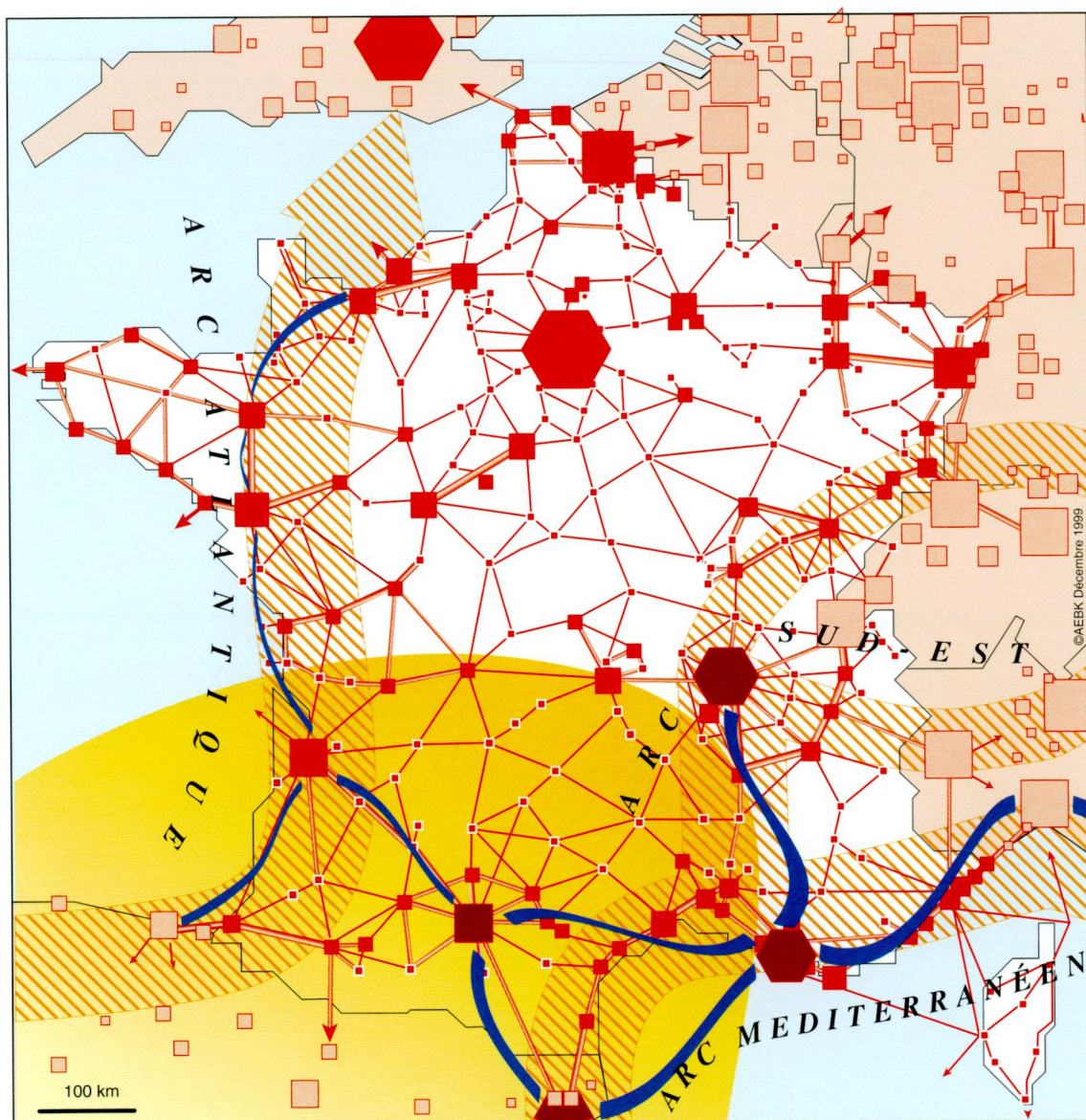
■ L'espace français dans le polycentrisme européen

Les logiques nationales, voire régionales, sont intégrées dans l'architecture polycentrique de l'espace communautaire et viennent la renforcer. Les principaux axes nationaux d'aménagement du territoire deviennent ainsi les articulations d'un système européen polycentrique.

Parmi ces grands axes nationaux de développement spatial, on peut citer en France, l'axe Lille, Paris, Lyon, Marseille. Cet espace connecte le centre actuel et le pôle Méditerranée occidentale. Il constitue historiquement l'axe majeur de l'espace français, en impliquant les trois plus grands espaces métropolitains, hors Paris. Manifestation de la forte attraction parisienne, son statut changerait avec la constitution d'un pôle méditerranéen renforcé.

En France encore, on peut citer l'axe Rhin-Rhône-Méditerranée. Cet espace de consolidation implique l'Alsace, la Franche-Comté, la Bourgogne, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Il constitue un enjeu fort de rééquilibrage de l'espace français, articulé aux deux espaces que sont le Grand Est et le Grand Sud-Est.

Le territoire français et les logiques polycentriques d'échelle européenne



Pour conclure, la France est directement impliquée dans la consolidation du pôle d'intégration économique « Méditerranée occidentale ». Elle participe également aux grandes articulations entre le centre et les pôles « Sud-Atlantique » et « Méditerranée centrale ». Elle se trouve sur les trois grands axes de consolidation communautaire que sont l'arc atlantique, l'arc méditerranéen et l'arc Sud-Est :

- arc atlantique. Fort d'une nouvelle fonction de liaison entre le pôle Sud-Atlantique et le nord, cet axe remet dans une dynamique européenne les métropoles basque, aquitaine et bretonne.
- arc méditerranéen. Reliant le pôle Sud-Atlantique aux deux autres pôles méditerranéens, cet axe devient une dorsale de développement dynamisant Barcelone, Marseille et Gênes.
- arc Sud-Est. Reliant le pôle Sud-Atlantique au pôle danubien, cet axe vient renforcer les logiques alpines.

Des marges d'un pentagone étriqué, la France se retrouve ainsi au centre du polygone européen élargi.

Le polycentrisme européen renforce le polycentrisme de la France ; et à l'inverse, le polycentrisme de l'espace national trouve sa pleine mesure dans ce schéma de développement de l'espace européen.

Cependant, 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.

En effet, pour passer 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. C'est ce à quoi s'emploie aujourd'hui la Datar.

CONCLUSION :

Un pari déjà ouvert dans l'action publique

« Les portes de l'avenir sont ouvertes à ceux qui savent les pousser »

Coluche

Ainsi en 2020 devrait se dessiner progressivement une France maillée en pays et en agglomérations et une France multipolaire ou polycentrique avec de grands ensembles interrégionaux eux-mêmes polycentriques, au sein d'une Europe polycentrique, assumant sa part de responsabilité dans un monde multipolaire en émergence.

Cette perspective constitue un cadre de propositions fondé sur des évolutions en cours, 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 avancées 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.

Le mode d'action publique que la construction du polycentrisme maillé appelle peut se décliner selon 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 faire 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, de même qu'avec les forces socio-professionnelles, le champ associatif, les populations concernées. Elle conduit également à moderniser, par la pratique, la coordination intersectorielle et inter-niveaux, 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 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 et les bureaux de poste à côté de l'église 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. Conformément aux nouveaux enjeux de la planification territoriale, l'adaptation fine aux attentes quotidiennes de nos concitoyens constitue l'objectif majeur fixé aux schémas de services collectifs. Le bassin d'emploi, et parfois le bassin de vie, en constitue le cadre. L'évolution des temps de vie et des temporalités est prise en compte.

Les schémas de services collectifs relèvent d'une nouvelle conception des politiques nationales d'aménagement et de développement du territoire. Au service d'un développement performant, solidaire et durable des territoires, ces politiques visent un triple objectif :

– susciter et fédérer le dynamisme et la coopération des territoires dans le cadre d'espaces pertinents ;

– garantir et optimiser le fonctionnement des services publics sur l'ensemble du territoire national au moment où l'intégration européenne se fait plus forte et où s'accroissent les phénomènes de différenciation spatiale ;

– intégrer les impératifs du développement durable, c'est-à-dire promouvoir une approche globale et à long terme des ressources territoriales. Dans ce cadre, les schémas de services collectifs permettent de définir collectivement et d'articuler explicitement les grandes politiques sectorielles qui contribuent à la structuration du territoire.

La mise en œuvre des services collectifs organisée par les schémas ne relève pas de la seule intervention de l'Etat. Elle peut nécessiter l'action conjuguée de différents acteurs et partenaires, notamment des collectivités locales dans le respect des principes de la décentralisation. Les schémas de services collectifs proposent ainsi des objectifs à tous les acteurs des politiques d'aménagement et de développement du territoire.

Ils explicitent les politiques et actions incombant à l'Etat, qu'il s'agisse d'orientations générales, de principes de territorialisation et, le cas échéant, de mesures et de décisions de localisation. Au bénéfice d'un espace national solidaire, l'action de l'Etat ainsi définie par les schémas privilégie une stratégie de différenciation et d'adaptation aux caractéristiques et aux besoins des territoires.

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.

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 un chantier qui s'ouvre. Anticiper les effets territoriaux majeurs, voire irréversibles, sous l'impact, à long terme, des différentes politiques publiques (et de leurs éventuelles synergies négatives), pourrait devenir l'une des fonctions centrales de l'Etat dans l'aménagement et le développement des territoires.

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, démocratique, et aux bons niveaux - régional et intercommunal -, 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 soulevées, nous devons refonder 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 tous ensemble, dessiner une France souhaitable à l'horizon de vingt ans.**

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 ?	8
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)	11
Le retour du territoire au centre du débat (1990-2002)	12
1-3 L'aménagement du territoire à un tournant	15
Les logiques du peuplement : des processus en voie de diversification	15
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	17
2. LA SOCIÉTÉ ET SES TERRITOIRES : POUR DE NOUVELLES RELATIONS	18
2-1 Une nouvelle formulation de la question territoriale	19
Des problématiques économiques... aux enjeux citoyens, environnementaux et technologiques	19
Les atouts de la France sont nombreux	19
D'une structure pyramidale du territoire à une dynamique organisationnelle des territoires	21
2-2 Un diagnostic de la France et de ses régions en 2000	21
Les traits spécifiques de l'armature urbaine française	22
Le recensement de 1999 dessine une France plus équilibrée	26
Inégalités interrégionales, inégalités infrarégionales : des disparités significatives	29
Le sous-encadrement des régions	38
La division hiérarchique du territoire trop marquée par les découplages Paris-province et Hexagone-Outre-mer	40

Mobilité alternante et mobilité définitive : l'exception française	40
La dynamique de la recomposition des territoires en agglomérations et en pays est à l'œuvre	40
2-3 Quelques tendances identifiées : que savons-nous du futur ?	42
Les perspectives démographiques à 2020 esquissent une France davantage multipolaire	43
Paris et l'Ile-de-France : une ville globale mondiale	45
Une réponse politique à la mondialisation économique : le développement durable . .	47
Les nouveaux usages du temps vont modifier les vocations des espaces	47
Les technologies de l'information vont renforcer les polarisations	47
La mondialisation va remettre en cause certaines spécialisations des territoires	48
La montée d'une « société de l'intelligence » va favoriser une géographie de l'organisation	48
Les modes d'action publique vont évoluer et mieux prendre en compte les usagers et les risques	49
L'ouverture des échanges va dynamiser une politique maritime	51
Vers la redécouverte du rural ou de nouvelles ruralités	52
L'Europe va renforcer la position géopolitique de la France	52
3. PROSPECTIVE DE LA FRANCE DANS L'EUROPE EN 2020 : ENJEUX ET SCÉNARIOS	54
3-1 Les points de tension à l'œuvre : des faits porteurs d'avenir ?	54
La dialectique mondial/local : les lieux sont-ils toujours à leur place ?	55
Le paradoxe du tout technologique et l'exigence environnementale : où en est-on avec l'idée de progrès ?	55
Comportements individuels et attentes collectives : quand l'intérêt général s'incarne dans les territoires	55
Les dynamiques européennes : effets immédiats et perspectives ouvertes	56
L'Etat et les formes de régulation sociale : entre protection et différenciation	57
3-2 Analyse des risques territoriaux	57
Risques sur la cohésion territoriale	59
Risques sur la performance économique	59
Risques sur l'environnement	59
3-3 Quatre scénarios pour la France de 2020	60
« L'archipel éclaté » (un scénario néo-libéral)	62
« Le local différencié » (un scénario néo-localiste)	63
« Le centralisme rénové » (un scénario néo-jacobin)	66
« Le polycentrisme maillé » (un scénario de l'équité)	69

4. PLAIDOYER POUR LE POLYCENTRISME MAILLÉ :	
BÂTIR UNE FRANCE POLYCENTRIQUE DANS UNE EUROPE POLYCENTRIQUE . . .	72
4.1 La recomposition microterritoriale en pays et en agglomérations . . .	73
4.2 La région, territoire adéquat pour valoriser les échanges et la solidarité	74
4.3 La recomposition macroterritoriale en ensembles interrégionaux . . .	75
L'interrégionalité de bassins : six bassins de peuplement	77
Le Grand Est	77
Le Grand Sud-Est	78
Le Grand Sud-Ouest	80
L'Ouest atlantique	81
Le Nord	82
Le Bassin parisien	83
4.4 Des espaces singuliers	84
Les espaces sensibles	84
Les composantes ultra-marines du territoire national	91
4.5 La dimension européenne de l'aménagement du territoire	92
Le polycentrisme européen	94
Les zones d'intégration économique de rang mondial	95
L'espace français dans le polycentrisme européen	103
 CONCLUSION :	
UN PARI DÉJÀ OUVERT DANS L'ACTION PUBLIQUE	105
Les politiques organisationnelles et l'outil contractuel	105
Les politiques allocatives et la planification territoriale	106
Les politiques de localisation : des stratégies économiques aux enjeux de maîtrise des risques	107

Les dernières publications de la Datar à la Documentation française

FAURE Alain, NEGRIER Emmanuel (sous la direction de), *La politique culturelle des agglomérations*, co-édition Observatoire des politiques culturelles, 2001, 202 pages.

Pays d'art et d'histoire et Pôles d'économie du patrimoine, co-édition ministère de la culture, 2001, 184 pages.

Réseaux d'entreprises et territoires : regards sur les systèmes productifs locaux, 2001, 181 pages.

BAILLY Antoine, FREMONT Armand (sous la direction de), *L'Europe et ses Etats. Une géographie*, 2000, 208 pages.

BECKOUCHE Pierre (groupe de travail présidé par), *Pour une métropolisation raisonnée : diagnostic socio-économique de l'Île-de-France et du bassin parisien*, co-édition préfecture de région Île-de-France, 1999, 140 pages.

Dans la collection « Territoires en mouvement »

Les contrats de plan Etat-région, 2002, 101 pages.

Les systèmes productifs locaux, 2002, 78 pages.

Les pôles d'économie du patrimoine, 2002, 83 pages.

Les pays, 2001, 99 pages.

Les agglomérations, 2001, 92 pages.

Les fonds structurels européens, 2001, 96 pages.

**Nouvelle édition
revue et augmentée**

La France a-t-elle su tirer le meilleur parti de son territoire ? Pas encore, répond la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) à laquelle le Gouvernement a demandé de réfléchir à la France de 2020.

Fidèle à sa mission d'anticipation et de prospective, et à travers des données, des cartes, des tendances, des scénarios, reliant dynamiques spatiales et organisation de l'action publique, la DATAR souhaite susciter la réflexion des citoyens et des acteurs territoriaux.

Alors que les territoires s'organisent et que de nouveaux enjeux se précisent, comment engager la France dans un processus de développement durable et partagé au sein de l'espace européen ? Quelles formes d'action publique seraient le mieux à même d'accompagner des dynamiques territoriales associant compétitivité et solidarité ?

La DATAR propose une France maillée en pays, en agglomérations et en interrégions alliant efficacité et cohésion sociale. Au nom de l'équité et du réalisme, elle fait le choix d'un scénario polycentrique et ouvre le débat sur les politiques d'aménagement du futur.



Imprimé en France
Prix : 13 €
DF : 5 6423-0
ISBN : 2-11-005044-6

La Documentation française
29, quai Voltaire
75344 Paris cedex 07
Tél. : 01.40.15.70.00
Télécopie : 01.40.15.72.30
www.ladocfrancaise.gouv.fr

9 782110 050441

