



HAL
open science

Avenir et territoires. 1 : Populations et territoires

Françoise Lepagnot-Leca

► **To cite this version:**

Françoise Lepagnot-Leca. Avenir et territoires. 1 : Populations et territoires. [Rapport de recherche] Centre national de l'entrepreneuriat(CNE); Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR). 2010, 238 p., illustrations. hal-02186031

HAL Id: hal-02186031

<https://hal-lara.archives-ouvertes.fr/hal-02186031v1>

Submitted on 17 Jul 2019

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

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

E 99.2485

J.L. Guigon -

Association de Services Régionales
de Langue Française



S E R I E T H E M A T I Q U E

La place de la France dans le monde a changé, à la mesure des bouleversements récents qui ont modifié les rapports entre les pays (mondialisation de l'économie, construction de l'Europe).

Peut-on envisager demain une modification des équilibres géopolitiques à partir des nouvelles données démographiques ?

La carte de l'évolution récente de la fécondité dans le monde entre 1970 et 1990 permet de lancer la réflexion prospective.

La France fait partie des pays à faible fécondité, comme l'Europe et le continent nord-américain. Densément peuplés à l'échelle du monde, ces pays du Nord connaissent des mouvements lents et peu perceptibles. Ce sont les migrations plus que les facteurs naturels qui modifient les densités à l'échelle nationale ou régionale.

Depuis 1960, des transformations sont apparues dans l'ensemble appelé tiers-monde ou SUD : il est devenu très hétérogène.

La question de l'avenir est sans doute celle des déséquilibres internes à cet ensemble.

Faut-il redouter des migrations massives ou espérer la stabilisation des populations ? Pour réfléchir à l'avenir de la planète, à celui de l'Europe et de la France, il convient d'abord de comprendre les méthodes de la démographie.

1 Populations et territoires

Sommaire

Le nombre : la population de la France

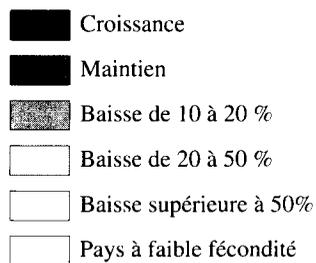
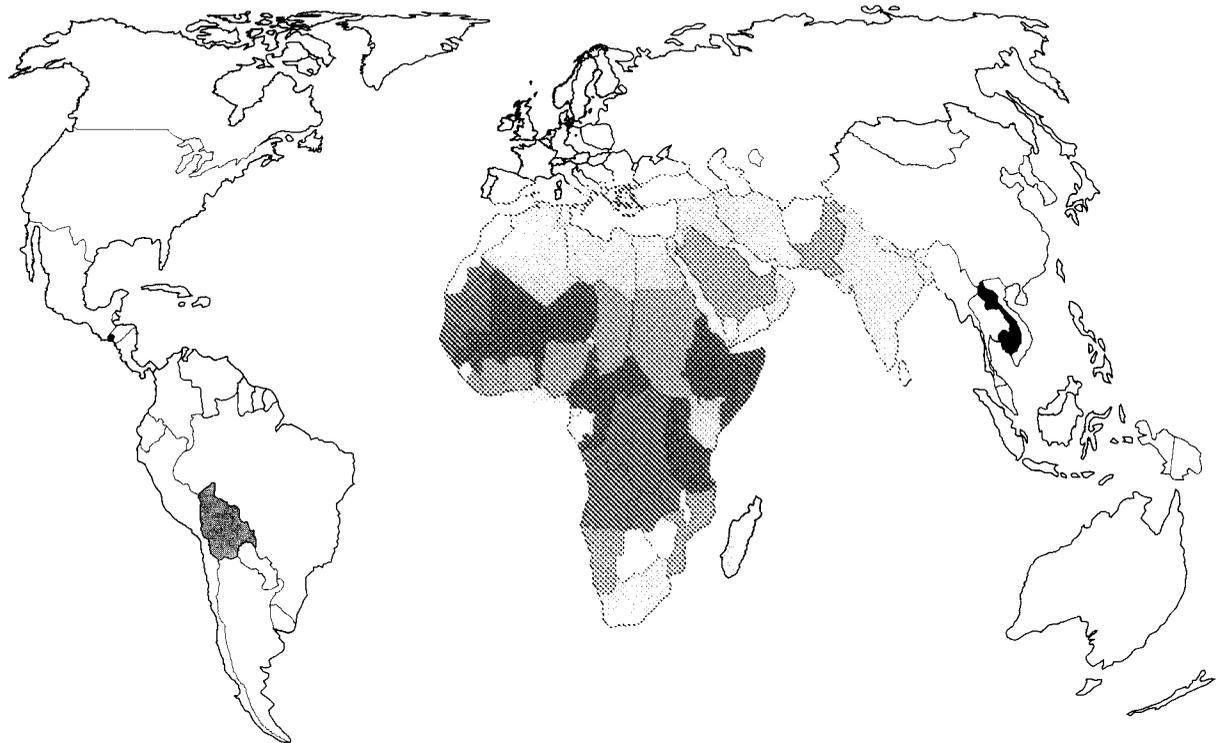
Le territoire

Les migrations

La France et l'Europe

Dossier établi par Françoise Lepagnot-Leca
d'après les travaux d'Hervé Le Bras
DATAR. Prospective et Territoires

Maintien ou baisse de la fécondité entre 1970 et 1990



Source : Hervé Le Bras

Le nombre : la population de la France

Combien sommes-nous et combien serons-nous ? Les questions sont rarement posées de façon neutre, tant les enjeux de la démographie sont apparents : du recensement de la population actuelle de notre pays et plus encore des prévisions de l'évolution de cette population dépend le choix des mesures à prendre dans la politique familiale, l'immigration et aussi l'aménagement du territoire.

La croissance démographique

C'est le fait essentiel de la seconde partie du XX^e siècle : la croissance de la population a été la plus forte et la plus rapide jamais connue en France (graphique : évolution de la population française de 1946 à 1990).

Analyse des données démographiques

La croissance la plus forte : de 1946 à 1990, la population française s'est accrue de 17 millions. Entre ces deux dates, l'augmentation nette annuelle de la population a été en moyenne de 300 000 personnes par an.

Les variations de cette augmentation découpent des séquences :

- croissance au-dessus de la moyenne entre 1954 et 1968,

- croissance plus faible depuis 1968 ; mais dans cette deuxième séquence, des fluctuations apparaissent aussi : l'accroissement est plus faible entre 1975 et 1982 qu'entre 1982 et 1990.

Aujourd'hui, l'accroissement de la population est encore de 300 000 personnes chaque année.

La croissance la plus rapide : pour ce demi-siècle écoulé, le taux de croissance de 54,2 % est bien le plus élevé jamais connu : il est deux fois plus important que dans la période de 1800 à 1850, celle de la "révolution démographique" !

Commentaire

La croissance de la population est le résultat de plusieurs facteurs : l'évolution des naissances, la baisse de la mortalité et les migrations.

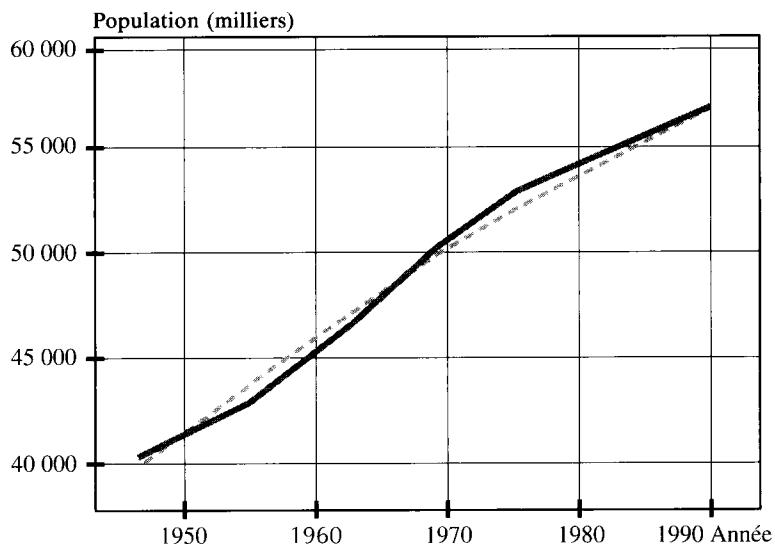
Si aucune migration ne s'était produite de 1945 à 1990, avec les mêmes mortalité et fécondité, l'accroissement aurait été inférieur de 6 millions et le gain de population aurait été limité à 11 millions, soit 6 millions de moins que l'accroissement observé. Si la mortalité n'avait pas baissé, le gain démographique de la période aurait quand même été de 7 millions.

Cette évolution ne reflète pas exactement les grandes ruptures habituellement soulignées par les analystes : la "chute" de la fécondité en 1965, et "l'arrêt" de l'immigration en 1975.

Sans doute ces deux "ruptures" ont-elles été compensées par d'autres facteurs :

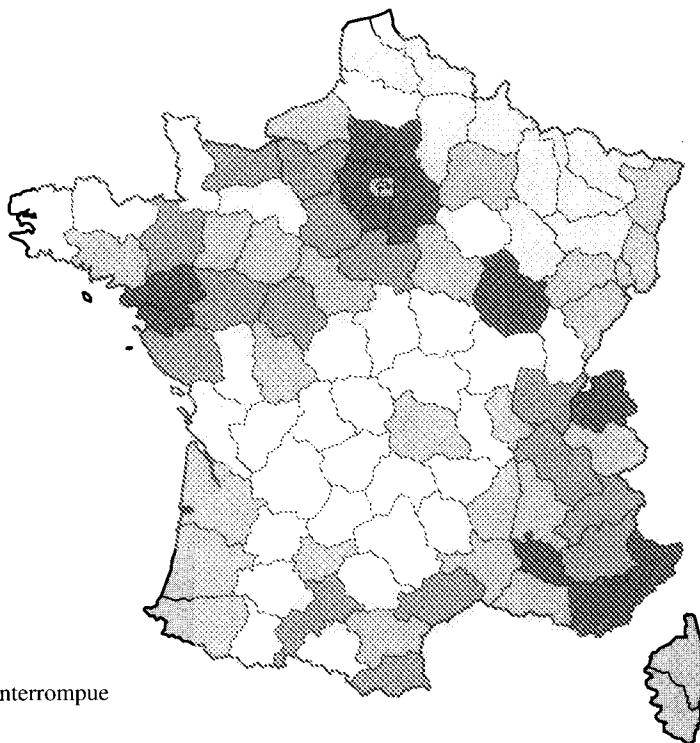
- une structure d'âge favorable ;
- la poursuite de l'immigration (le retour entre 1962 et 1968 d'un million de "rapatriés" et depuis 1980 l'entrée chaque année de 50 000 à 100 000 immigrants) ;
- le recul de la mortalité.

Evolution de la population française de 1946 à 1990



— Evolution observée
- - - Evolution ajustée

Groupement de départements évoluant au même rythme



- Croissance ininterrompue
- Croissance depuis 1962 au moins
- Autres cas
- Décroissance au moins depuis 1968
- Décroissance ininterrompue

Source : Hervé Le Bras

Il est donc remarquable que *“les différentes forces qui assurent la dynamique de la population se soient fondues en une évolution régulière qui ne peut être imputée séparément à aucune d’entre elles (fécondité, immigration, mortalité)”*. (H. Le Bras)

Et demain : 58 puis 64 millions de Français ?

“Il est alors tentant et légitime d’extrapoler directement la croissance constatée, pourvu que l’on s’intéresse au chiffre total de la population et non à tel ou tel de ses agrégats. En poursuivant la courbe d’ajustement, on obtient 59,6 millions de personnes en l’an 2000 et 64,7 millions en 2025... Ces valeurs sont sensiblement supérieures aux résultats des projections démographiques effectuées par l’INSEE en 1985. Les hypothèses moyennes de cet organisme proposaient 58,7 millions en l’an 2000 et 61,5 millions en 2025. La raison du décalage est simple : l’Institut a supposé que le solde migratoire demeurerait nul à l’avenir”. (H. Le Bras - DATAR, Prospective et Territoires).

Le passé conduit à une grande modestie : les hommes, même brillants, et les institutions, même sérieuses, se sont trompés dans le passé.

“En 1932, Alfred Sauvy prévoyait 30 millions de Français pour 1975, et la Société des Nations en 1946 avait calculé 39 millions pour la même date. On sait qu’ils furent 52,6 millions ! La prévision ne fait qu’exacerber les tendances présentes ou récentes. Elle nous dit la direction de l’évolution, non le point d’aboutissement... La facilité des extrapolations démographiques ne doit pas faire oublier qu’elles sont effectuées dans un monde aseptisé.” (H. Le Bras - DATAR, Prospective et Territoires).

Le débat sur la fécondité

La dépopulation : le déclin démographique, la “peste blanche” sont les arguments les plus constants de ceux qui depuis presque un siècle utilisent la démographie pour expliquer les défaites du passé et annoncer les cataclysmes de l’avenir.

Les définitions

La fécondité, c’est-à-dire le nombre moyen d’enfants mis au monde par les femmes, est au cœur du débat sur l’avenir de la population. Loin d’être une querelle de spécialistes, le calcul du taux ou de l’indicateur retenu conduit à des lectures différentes.

Comment effectuer ce calcul ?

La descendance finale

“Imaginons que dans une enquête effectuée en 1990, on demande à chaque femme née en 1940 le nombre d’enfants vivants qu’elle a mis au monde. La réponse obtenue permet de calculer la descendance finale de la génération féminine née en 1940 : si 1000 femmes sont interrogées et si le nombre total d’enfants qu’elles ont mis au monde est de 2500, la descendance finale est de 2,5 enfants par femme”. In *“Population et société”* avril 1990.

Une étude d’H. Le Bras sur l’évolution de la descendance finale pour les générations récentes montre que la fécondité la plus forte est celle de la génération née en 1930 (2,6), puis qu’une baisse se poursuit jusqu’à 2,1 pour la génération née en 1955. Or, les femmes nées en 1955 n’ont que 35 ans en 1990, il est donc impossible de dire quel sera le taux réel.

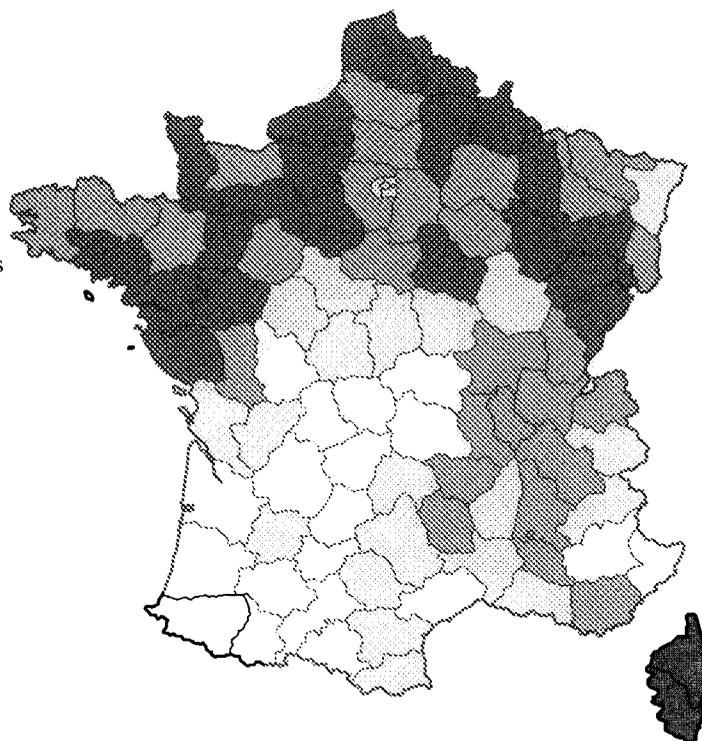
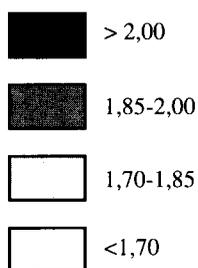
Ce taux ne tient pas compte de la mortalité : celle des enfants et aussi celle des mères, beau-

Mutations des équilibres démographiques

Distribution départementale de la fécondité

INDICE
CONJONCTUREL
1982

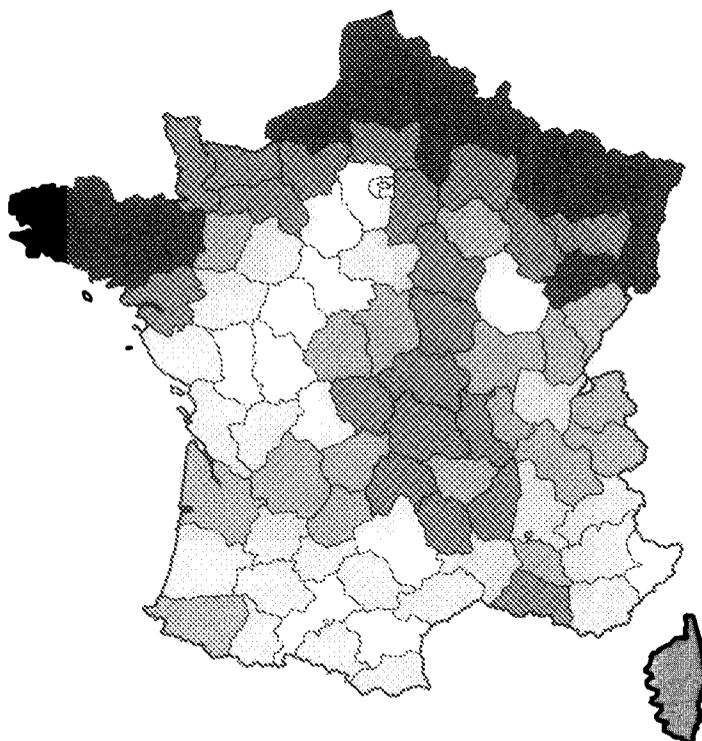
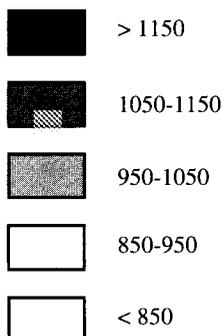
(nombre de naissances
par femme s'il y avait
mille femmes dans
chaque classe d'âge)



Distribution départementale de la mortalité

TAUX
COMPARATIF
DE MORTALITE
(1982)

pour 100 000



Auteur : Hervé Le Bras - E.H.E.S.S.

coup plus forte avant guerre que de nos jours. Si la mortalité est prise en compte, on obtient le tableau de la descendance finale nette.

Dans les deux cas, on observe que le taux de renouvellement de 2,5 enfants par femme est maintenu. De plus, ce taux est calculé sans prendre en compte les migrations.

Or, le remplacement des générations est aussi fonction des changements dans la mortalité et des migrations.

L'indicateur conjonctuel de fécondité

Il donne une mesure transversale (au sens démographique du terme), c'est-à-dire instantanée, valable pour une année donnée, de l'intensité de la fécondité d'une population.

Il s'obtient en effectuant la somme des taux de fécondité par âges, calculés pour 1000 femmes de chaque âge (de 15 à 49 ans) durant une année donnée. Il correspond donc à l'addition du comportement de 35 générations différentes (dont les histoires en matière de fécondité peuvent être dissemblables) à travers "une génération fictive".

La comparaison d'indicateurs ainsi calculés pour divers pays est possible mais la réalisation d'une courbe d'évolution de cet indicateur dans le temps, pour une population donnée, peut être très délicate à interpréter.

Par contre, l'assimilation entre l'indicateur conjonctuel et la descendance finale est à proscrire absolument. Aussi interpréter une baisse de l'indicateur conjonctuel comme une baisse de la descendance finale expose à des erreurs et à des confusions grossières. En effet, une telle baisse sur quelques années, peut très bien n'exprimer qu'une modification du calendrier de la fécondité dans certaines générations (pre-

mières naissances plus tardives pour les unes, allongement des intervalles entre naissances pour d'autres, etc.).

Toutefois, une baisse prolongée, durable de cet indicateur fournit bien un indice de baisse de la fécondité de certaines générations.

L'analyse de l'évolution de l'indice conjonctuel de fécondité depuis 1965 montre que de 1965 à 1975, cet indicateur a décliné de la valeur 3 à la valeur 1,8. Il se maintient depuis à ce niveau.

Compte tenu des structures par âge de la population française, le maintien de ce taux à 1,8 permet une croissance... jusqu'en 2030 !

Le déclin démographique absolu n'a donc rien d'imminent.

L'évolution

La contraception a modifié la fécondité. Sans être la cause unique de la baisse observée, elle a donné aux couples non seulement le moyen de choisir la taille de leur famille, mais aussi de déterminer le moment des naissances.

- Aujourd'hui, les femmes ont le même nombre d'enfants que les générations antérieures, mais plus tardivement.

- Avec pourtant deux années de décalage supplémentaire depuis 1970, l'âge moyen des mères reste aujourd'hui moins élevé en France qu'au XVIII^e siècle.

- Il faudrait atteindre des retards de l'ordre de dix années pour que la menace de stérilité se précise.

- En fait, les taux de fécondité baissent avant l'âge de vingt-cinq ans et augmentent ensuite. Les deux mouvements se compensent.

- Dans le passé, les périodes de natalité fortes sont celles où l'âge au mariage s'est soudain abaissé :

- en France entre 1800 et 1815

- en Allemagne pendant le régime hitlérien.

Et demain ?

Les progrès étonnants accomplis par la science et la pratique médicale ont permis de réduire la mortalité des jeunes enfants et celle des mères.

La meilleure santé des femmes et l'assistance de la médecine les rend capables d'être mères plus longtemps sans risque majeur pour elles ou pour leurs enfants.

Le vieillissement

Souvent appréhendé comme le second volet du "déclin démographique" français, il est alors décrit comme la conséquence de la dénatalité.

Les définitions

Par vieillissement démographique, on entend l'augmentation de la proportion de personnes âgées dans une population. Ce vieillissement peut résulter d'une réduction de la part des jeunes : on parle d'un vieillissement par la base (de la pyramide) ; il peut tenir à une augmentation de la part des vieux : on parle de vieillissement par le sommet. Ces deux formes renvoient à des processus complètement différents, et leurs implications pour le futur sont également très différentes.

Le vieillissement de la population française s'opère selon ces deux processus.

La mesure du phénomène repose sur l'usage de seuils qui, pour les besoins de comparaison, doivent être constants. Or, les comportements attachés à ces seuils, leur signification par conséquent, varient dans le temps et selon les catégories sociales. Dans la réalité, la notion de vieillissement est relative ; globalement, la situation "des personnes âgées" a évolué de manière positive en termes de santé, d'aptitudes

physiques, de ressources financières, d'opportunités et d'activités.

Le regard porté sur les données chiffrées doit en tenir compte.

Simultanément, il faut remarquer que la part des plus de 75 ans (ou 80 ans) augmente en valeur relative et absolue, posant la question de l'encadrement social de personnes de moins en moins autonomes et souvent seules.

Vieillir ou prendre de l'âge ?

Plus fascinante que l'immortalité, la jeunesse éternelle inspire les grands récits et les mythes qui parlent de l'homme et du temps. L'allongement de la durée moyenne de la vie et la baisse du taux de mortalité sont considérées comme des évolutions bénéfiques, des "conquêtes" des sociétés développées... mais le vieillissement est encore dénoncé comme une véritable "tare". Qu'en est-il ?

Pour les statistiques, la vieillesse c'est la retraite. On dit que la charge des actifs s'accroît quand augmente le nombre de ceux qui ne travaillent plus. Or l'âge de la retraite a été abaissé par la législation et certaines professions bénéficient d'une retraite plus tôt que d'autres (cheminots, instituteurs).

Et les conditions de travail bénéficient de progrès constants. Grâce à une meilleure hygiène de vie, à la pratique du sport, à des revenus plus élevés qui permettent la prévention, la santé de toute la population s'améliore. L'âge auquel commence la vieillesse, conçue comme la période où la déchéance physique s'accélère jusqu'à la perte de l'autonomie est en recul, comme l'âge de la mort.

"Le vieillissement individuel est dans une large mesure sécrété par les règles sociales. Il

dépend de la division du travail, du partage des responsabilités, de la mobilité personnelle, de la formation permanente. Un manœuvre de travaux publics pourra être vieilli à cinquante-cinq ans tandis qu'un artisan maçon conservera son tour de main à soixante-quinze ans. Un employé de banque radotera à soixante ans alors qu'un peintre ou un sculpteur exprimeront avec force leur talent à quatre-vingt". (H. Le Bras *Marianne et les lapins* p. 145). Les coûts de santé sont fonction de l'âge du décès plus que de l'âge tout court : "le recul de la mortalité entraîne donc mécaniquement un recul des dépenses de santé vers les grands âges. Le vieillissement, au lieu d'augmenter les coûts, les reporte" (H. Le Bras *Marianne et les lapins* p. 141).

L'économie de la santé et les dépenses effectuées par et pour les plus de soixante ans contribuent à l'activité globale du pays. Les secteurs de l'économie qui se sont adaptés et qui profitent de ce "papy-boom" sont variés : habillement et alimentation, logement et loisirs s'ajoutent aux composantes de plus en plus diversifiées du secteur médical et paramédical (cures, prothèses, kinésithérapie...).

L'augmentation des dépenses de santé n'est pas entraînée seulement par le nombre plus élevé de personnes âgées : elle est réalisée par l'ensemble de la population et à toutes les périodes de la vie. Et si elle varie, c'est plutôt en fonction du niveau de vie.

Et demain ?

Tous ceux qui ont dépassé soixante ans ne sont pas des "inactifs", comme tous ceux qui ont vingt ans ne sont pas des "actifs". Encore 40 % des femmes n'ont pas d'activité rémunérée et constituent donc un "gisement de main-d'œuvre" qui modifie le discours habituel sur le financement des retraites.

La principale préoccupation vient plutôt d'une diminution d'ensemble de la période d'activité. La durée plus longue des études et les difficultés d'entrée dans le monde du travail (souvent dues à une formation inadaptée à la demande de l'économie) repoussent l'âge de l'autonomie financière et maintiennent chez leurs parents de "jeunes adultes" ou des "postadolescents". Inversement, on trouve de nombreux "jeunes retraités" de moins de soixante ans dont la cessation d'activité est soit le résultat d'accords sociaux, soit la conséquence des mutations économiques (préretraite).

Le "vieillissement" le plus dangereux pour la société de demain n'est-il pas celui des connaissances, des compétences, des formations ?

Le territoire

La croissance démographique du demi-siècle écoulé s'est accompagnée d'une modification de la répartition de la population sur le territoire.

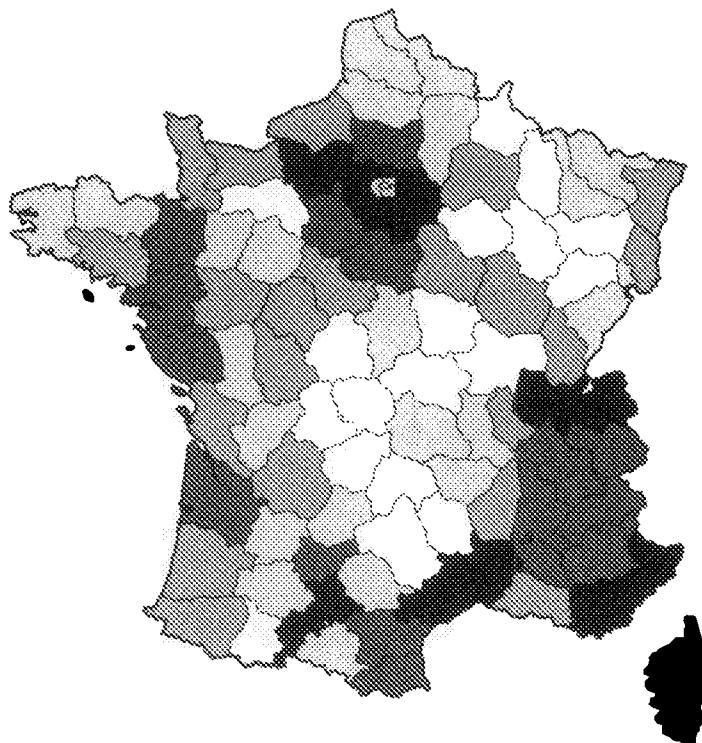
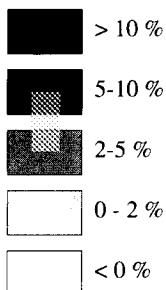
Comment, dans ces conditions, harmoniser la répartition des hommes et des activités sur le territoire pour éviter des coûts onéreux de dysfonctionnement ?

Les objectifs de l'Etat sont de faire en sorte que les ressources humaines soient partout suffisantes pour assurer la pleine croissance des capacités de développement des territoires et d'éviter les coûts collectifs excessifs qu'entraînent les disparités de densité. L'inégal dynamisme, la concentration, la mobilité sont des phénomènes dont l'étude permet de mieux com-

Evolution de la population départementale

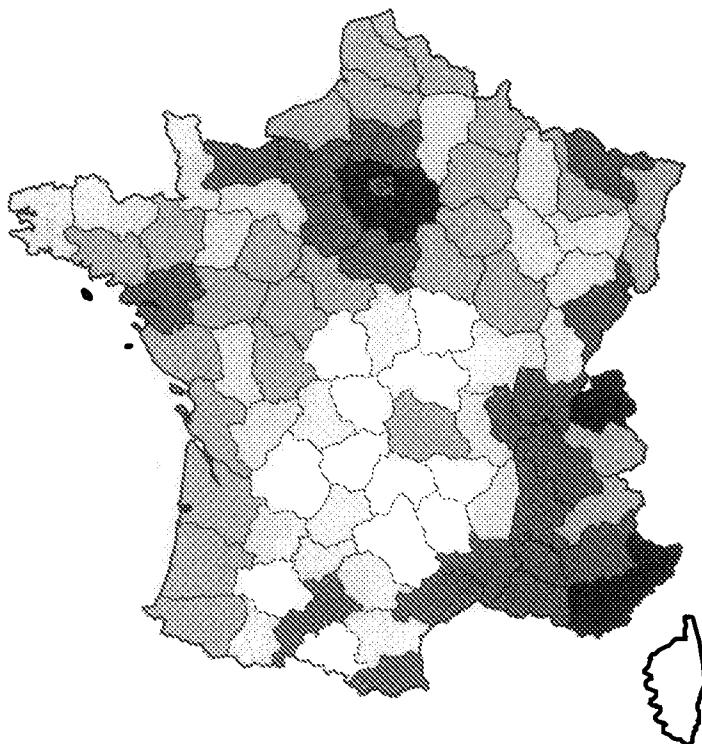
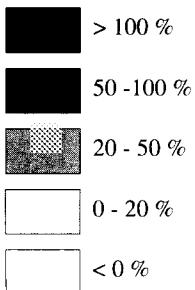
1982-1990

CROISSANCE :



1946-1990

CROISSANCE :



Source : Hervé Le Bras

prendre les problèmes auxquels se heurtent les politiques d'aménagement du territoire.

Un dynamisme inégal

Les derniers recensements montrent que l'évolution engagée depuis un siècle se poursuit. La carte qui représente les accroissements de la population départementale entre 1982 et 1990 fait ressortir les rivages de la Méditerranée et de l'Atlantique, les vallées des grands fleuves (Seine, Rhône, Loire) et les agglomérations les plus importantes (Paris, Lyon).

Des changements apparaissent également. Ils concernent notamment le quart nord-est du pays.

Dès 1962 la part relative de la population diminue dans le Nord, la Somme, le Pas-de-Calais, l'Aube, les Ardennes, les Vosges, la Meuse et la Haute-Saône, alors même que la fécondité de ces départements reste élevée dans l'ensemble français. La crise industrielle de longue durée et le voisinage du cœur de l'Europe explique largement cette perte de dynamisme.

Les disparités observées sont éclairées par l'analyse des mouvements de l'emploi. Les cartes présentées permettent de comparer les effets régionaux du solde migratoire et celui du taux annuel de variation de l'emploi. Les régions les plus attractives, celles dont le solde migratoire est positif sont celles des plus forts pourcentages

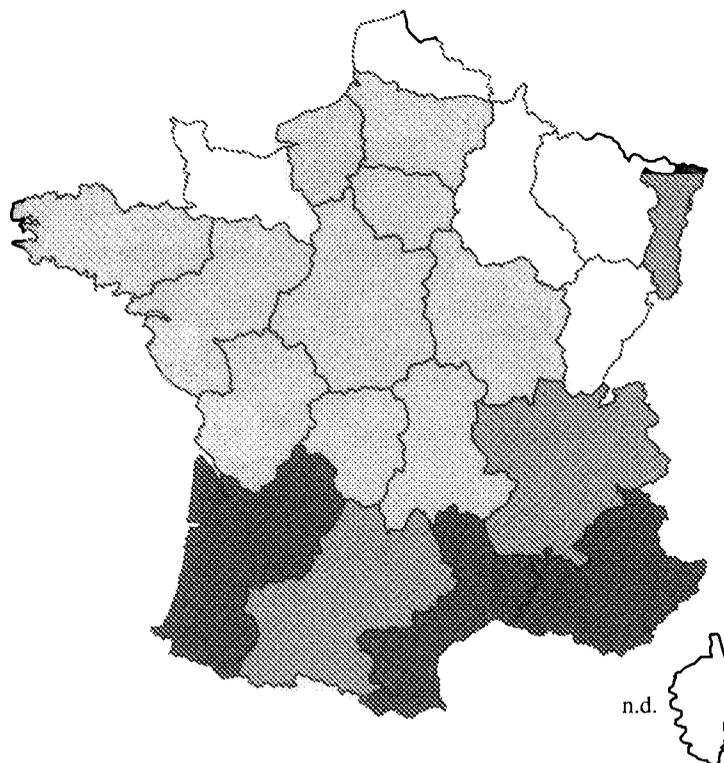
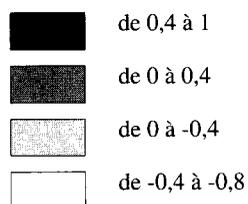
TAUX ANNUEL DE VARIATION DE L'EMPLOI DE 1982 A 1990

	Rural profond	Rural péri urbain	Villes <20 000 hab.	Villes de 20 000 à 100 000 h	Villes >100 000 h	Toutes tranches confondues
Ile-de-France	-1,98	2,11	1,24	1,07	0,77	0,82
Champagne-Ardenne	-1,27	-0,56	-0,22	0,21	0,23	-0,15
Picardie	-2,01	-0,25	-0,09	0,39	0,40	0,02
Haute-Normandie	-1,30	-0,29	0,89	0,34	-0,29	0,01
Centre	-2,21	-0,25	0,19	0,68	0,81	0,16
Basse-Normandie	-2,34	0,41	0,20	0,40	0,66	-0,14
Bourgogne	-2,32	-0,72	-0,39	0,26	1,00	-0,24
Nord-Pas-de-Calais	-2,27	-0,89	-0,47	-0,11	-0,46	-0,48
Lorraine	-3,15	-0,42	-0,73	-1,03	-0,26	-0,61
Alsace	-5,59	0,03	0,66	0,78	0,43	0,48
Franche-Comté	-2,07	0,10	0,13	0,32	-0,19	-0,11
Pays de la Loire	-2,02	-0,26	0,74	0,74	0,72	0,23
Bretagne	-2,58	0,01	0,51	0,49	1,05	0,03
Poitou-Charentes	-1,70	0,22	0,42	0,54	0,48	0,04
Aquitaine	-1,33	0,15	0,24	0,85	1,00	0,40
Midi-Pyrénées	-1,75	-0,10	0,45	0,75	2,58	0,69
Limousin	-2,94	-1,31	0,03	0,51	-0,07	-0,82
Rhône-Alpes	-1,63	0,76	0,96	0,85	0,81	0,72
Auvergne	-2,53	-0,59	-0,27	-0,33	0,03	-0,65
Languedoc-Roussillon	-0,99	0,79	1,74	0,76	1,74	1,16
Prov.-Alpes-Côte d'Azur	-0,29	1,37	1,37	0,98	0,75	0,86
Métropole (hors Corse)	-1,84	0,18	0,48	0,63	0,65	0,39

Population et territoires

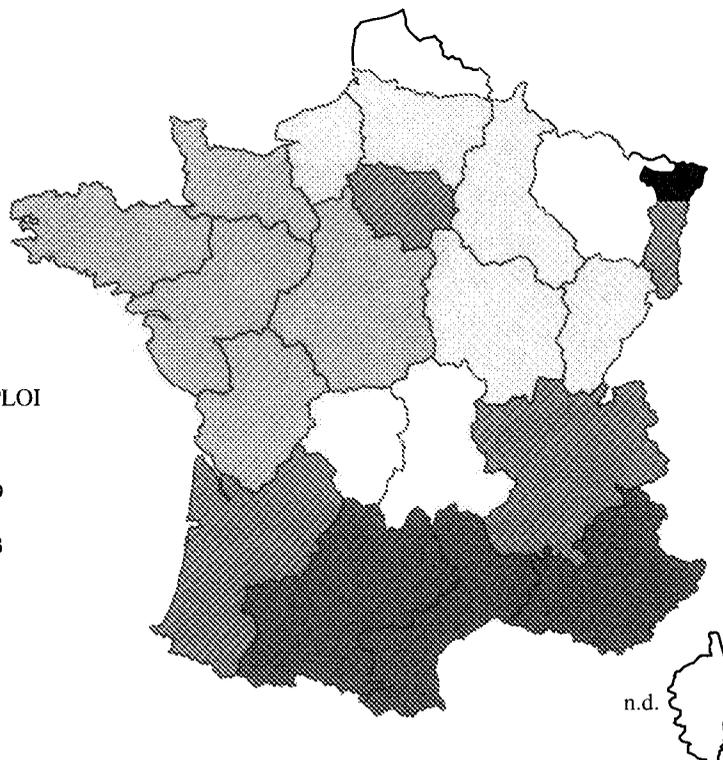
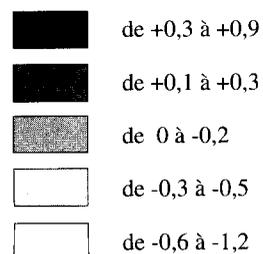
Taux annuel de solde migratoire Effet régional

SOLDE MIGRATOIRE



Taux annuel de variation de l'emploi Effet régional

VARIATION DE L'EMPLOI



Source : RP 82 et 90

de création d'emplois, Midi-Méditerranéen et Grand Sud-Ouest sont dans ce cas. A l'inverse, la Lorraine, le Nord-Pas-de-Calais, Champagne-Ardenne et la Franche-Comté dont les taux d'évolution de l'emploi sont négatifs, présentent en même temps un solde migratoire positif :

“Les marchés régionaux du travail caractérisés par une forte activité, suscitent des flux d'immigration qui renforcent leur potentiel démographique. En sens inverse, les régions où les déséquilibres de l'emploi sont aigus perdent de la population consécutivement à des déficits migratoires... Tout se passe comme si les soldes migratoires et les dynamiques régionales de l'emploi suivaient des rythmes chronologiques concomitants”. (Serge Wachter - DATAR)

Concentration et dépopulation

Répartition, au niveau rural, de la population la plus concentrée en France :

Population en % (1990)	% du territoire occupé (communes)
5	0,026
10	0,087
15	0,185
20	0,312
25	0,475
30	0,663
35	0,913
40	1,280
45	1,790
50	2,510
55	3,520
60	4,960
65	7,040
70	10,000
75	14,200
80	20,000
85	28,000
90	39,400
95	57,200
100	100,000

Si elle apparaît clairement sur le tableau qui la décrit par communes, la concentration de la population sur le territoire français n'est pas un fait nouveau.

En 1990, 50 % de la population vit sur 2,5 % du territoire. Et 50 % de l'espace national n'abrite que 6 % de la population totale du pays. En 1975, le pourcentage était de 7,5 % et en 1892 de 7 %. La désertification des plaines centrales et des montagnes s'accroît.

Mais il n'y a pas d'aggravation de la concentration dans les parties les plus peuplées, au contraire. En 1975 c'est sur 2 % du territoire que vivaient la moitié des habitants, en 1982 sur 2,3 %.

Une étude de l'évolution historique de la concentration révèle que :

- *“Le mouvement de concentration est d'autant plus précoce que l'on considère une fraction plus dense de la population : le quart le plus dense accélère sa concentration dès 1830, la moitié la plus dense après 1850, et les trois quarts à partir de 1880”*. (H. Le Bras - DATAR)

- Mais il semble contredire les données chiffrées du tableau de la distribution actuelle de la population en France par communes : au lieu de 2,5 % du territoire ce sont ici 18 % qui sont occupés par 50 % des habitants. C'est la différence d'échelle de la mesure de la concentration qui explique cette distorsion :

“Dans le premier cas, le calcul a porté sur les 35 000 communes qui ont été rangées par ordre de densité décroissante, et dans le second cas sur les 90 départements. Plus l'unité géographique retenue est faible, plus la concentration est importante”. (H. Le Bras - DATAR)

Il apparaît donc :

- Qu'il ne faut pas confondre concentration et dépopulation : les départements ne sont pas en train “de se dépeupler” s'ils abritent un pour-

centage plus faible de la population française alors que le nombre total de leurs habitants est en croissance, comme la population du pays !

- Que le choix de l'échelle modifie la lecture du phénomène de concentration. L'étude urbaine montre bien la "nécrose" des centres tandis que les banlieues s'amplifient davantage et que la croissance des villes affecte aujourd'hui celles des communes "rurales" les plus proches (phénomène de péri-urbanisation). Les cartes à l'échelle communale confirment cette vision et montrent aussi bien des centres anciens de dépopulation, parfois tout proches de centres d'attraction.

- Qu'il faut faire attention à l'unité de compte retenue : faudra-t-il encore demain étudier les densités à partir du seul critère de la résidence alors que la mobilité des hommes au cours de la journée, de l'année, est un phénomène visible par les mouvements pendulaires, les migrations alternantes créées par le travail et les loisirs.

Les analyses (statistiques et dynamiques) nécessaires pour effectuer des choix dans les investissements collectifs et l'aménagement du territoire devront tenir compte de ces variations de densité de la population au cours de l'année (vacances) ou de la journée (centres-villes déserts, la nuit).

Et demain ?

Ce ne sont plus ni la migration de campagne à campagne à la recherche de nouvelles terres à cultiver, ni l'exode des campagnes vers la ville qui rendent compte aujourd'hui de la mobilité des hommes mais des recherches d'emploi ou des mutations professionnelles. De nouvelles migrations alternantes professionnelles (quotidiennes, hebdomadaires) apparaissent de plus en plus fréquemment.

L'avenir sera d'autant mieux maîtrisé que l'on aura su analyser les intensités de migration des différentes professions mais aussi des différentes classes d'âge.

Les migrations

Elles peuvent être soit internes au territoire national - et elles sont alors analysées comme des "dynamiques de peuplement" - soit externes - et elles constituent alors le phénomène d'immigration.

Pourquoi ne pas tenter d'étudier ensemble ces deux phénomènes, de comparer leurs mécanismes et leurs résultats ? Des recherches fécondes sont en cours.

L'immigration constitue aujourd'hui une ligne de fracture de la société française. Hommes et partis politiques, autorités religieuses ou scientifiques, responsables de l'éducation ou de l'économie, divisés sur cette question, tentent de gagner à leurs convictions ou de rallier à leur programme le plus grand nombre de Français.

Ceux qui veulent interdire l'immigration la présentent comme un phénomène récent et négatif.

L'étude historique et l'examen scientifique - c'est-à-dire sans préjugé - des données chiffrées et cartographiées les plus fiables fournissent les éléments d'une réflexion moins simpliste. Ces études conduisent à refuser la fermeture du territoire que l'espace mondial contemporain rend, de toutes les façons, bien difficile à mettre en œuvre.

Le constat historique

L'analyse des cartes de la répartition départementale des étrangers depuis 1851 met en évidence la régularité des implantations.

Plutôt que trois “vagues”, ce sont trois “nappes” qui s’étalent sur le territoire.

- La carte de 1851 doit être précisée :
 - les frontières de la France ne sont pas celles d’aujourd’hui. La Savoie et le comté de Nice étaient encore terres piémontaises ;
 - ces frontières sont encore récentes, elles se sont déplacées à la suite des bouleversements de la Révolution et de l’Empire ;
 - de nombreux “étrangers” sont nés dans un des 130 départements du “Grand Empire” ;
 - certains étrangers ont bénéficié, sous la Restauration notamment, de droits civils et politiques... dont beaucoup de Français étaient privés par leur pauvreté puisque le droit de vote était conditionné par le paiement de l’impôt.

Ces étrangers sont donc plutôt des frontaliers ; leurs déplacements ont été des mouvements de proximité et ressemblent aux migrations internes observées au milieu du XIX^e siècle entre départements voisins. Le cloisonnement des différents “pays” exerce une emprise qui limite le mouvement des hommes.

- La carte change après 1870 : l’industrie a besoin de main-d’œuvre ; les Français, trop peu nombreux, sont encore attachés à leur terre. Ils ont obtenu le droit de suffrage, mais une catégorie d’exclus se reconstitue : les travailleurs étrangers, Italiens en Lorraine, Suisses, Belges, Allemands, s’installent aux frontières et constituent de véritables “gisements de main-d’œuvre”, contribuant ainsi aux implantations industrielles.

- Après la première guerre mondiale se dessine une troisième carte, celle d’une mobilité plus grande des étrangers sur le territoire. Les besoins accrus de main-d’œuvre ont systématisé le recours à l’immigration. Des centres de recrutement, des réseaux d’acheminement sont mis en place par le patronat dans des

pays plus éloignés de la France : Pologne, Hongrie, Yougoslovie.

- Les changements dans l’industrie, la transformation des activités économiques entraînent une mobilité accrue des étrangers. Ils compensent ainsi l’enracinement des Français, attachés à leur région d’origine. La carte montre leur concentration plus forte et leur diffusion lente le long des grands axes de communication, dans les vallées et sur les côtes. On est bien loin, à l’examen des cartes très comparables de 1936, 1954 et 1982, d’un phénomène “de grandes invasions”.

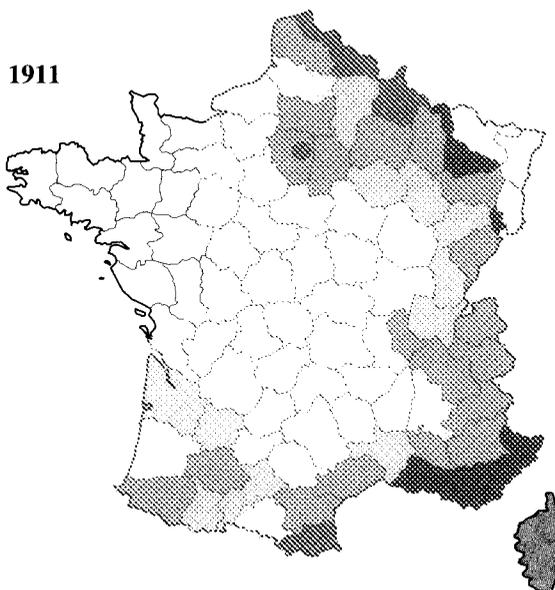
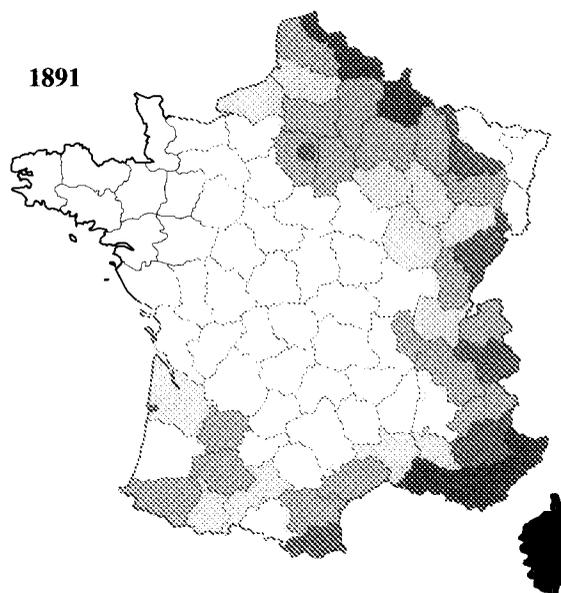
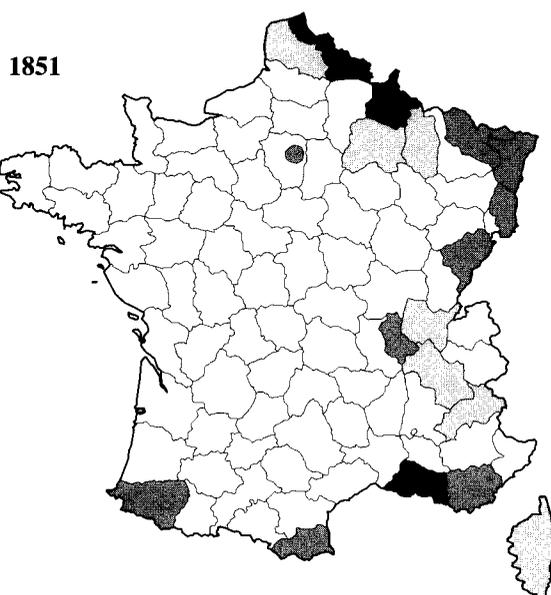
Aujourd’hui

Les implantations des étrangers dans les départements français varient. Une étude plus précise met en évidence certaines évolutions :

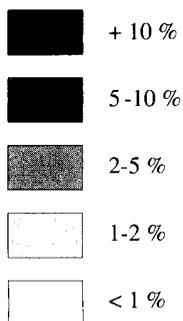
- La proportion de départements ayant des taux élevés d’étrangers diminue de même que la proportion de ceux qui hébergent très peu d’étrangers. Par exemple, entre 1982 et 1990, la proportion d’étrangers a baissé de 11,1% à 8,6%, soit -2,5 % en Moselle, mais s’est élevée de 1,7% à 3,8% (soit + 2,1%) dans le Calvados.
- On observe donc bien une tendance à l’homogénéisation de la répartition, une diffusion spatiale, mais qui s’effectue de façon très lente.

Ces remarques vont à l’encontre, une fois encore, de la théorie de l’invasion. Après un siècle d’immigration, les étrangers ne sont pas encore parvenus en grand nombre ni à l’ouest, ni au centre du pays. Ils progressent par petites étapes et la carte des implantations semble être le “modèle” de la carte des changements récents de densité dans l’espace français : un peu comme si les étrangers, plus sensibles à l’activité économique, montraient la voie de la mobilité à l’ensemble des habitants !

Répartition des étrangers de 1851 à 1911



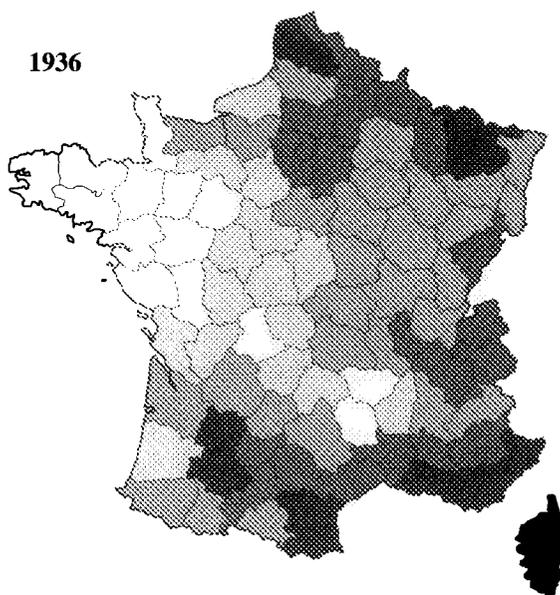
PROPORTION
D'ÉTRANGERS DANS LA
POPULATION TOTALE



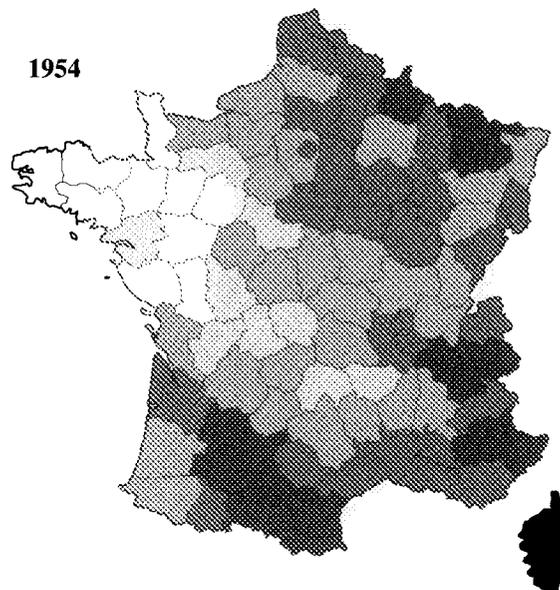
Source : Hervé Le Bras - E.H.E.S.S.

Répartition des étrangers de 1936 à 1982

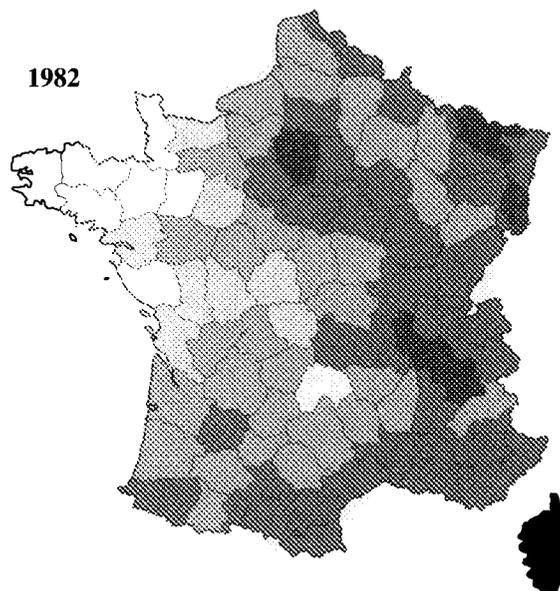
1936



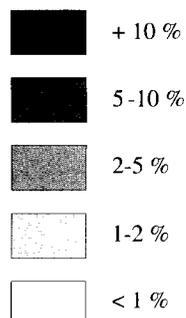
1954



1982



PROPORTION
D'ÉTRANGERS DANS LA
POPULATION TOTALE



Source : Hervé Le Bras - E.H.E.S.S.

Et demain ?

Deux théories expliquent le mécanisme de l'immigration et peuvent permettre de préciser son évolution dans un avenir proche.

Pour les uns, la stabilisation ou la croissance plus lente de la population française (dans l'ensemble européen) constituent une sorte d'appel au trop-plein démographique des pays du Sud. De vastes mouvements de population doivent se produire dans un avenir proche. Des vagues d'immigrants venus de pays très peuplés déferleront sur l'Europe et la France.

Pour d'autres, l'immigrant ne s'aventure que s'il a connaissance de possibilités de travail, de logement, s'il sait pouvoir être accueilli.

Une analyse effectuée aux Etats-Unis décrit en trois étapes le déroulement de l'immigration :

- le pays d'accueil manque de main-d'œuvre et est en période de croissance économique : il recherche et parfois organise l'arrivée de travailleurs ; on opte pour le recours au capital humain (main-d'œuvre) plutôt qu'au capital financier (nouvel appareil de production) ;
- organisée en réseau, la main-d'œuvre immigrée fait venir sa famille, puis ses proches. C'est la période du regroupement familial, le début de l'intégration et d'une amélioration de la situation sociale des immigrés ;
- qu'une crise survienne et le pays d'accueil cherche à empêcher la poursuite de l'immigration et même à renvoyer les immigrés au nom "d'une préférence nationale". Le plus souvent il ne parvient pas à atteindre cet objectif, sauf à utiliser la force.

Quand la reprise économique ravive les besoins de main-d'œuvre, le processus recommence. Les immigrants sont souvent d'une autre origi-

ne nationale : la "nappe" précédente, intégrée, ne conserve que des liens assez lâches avec son pays surtout si les conditions politiques ou économiques ont changé.

Cette analyse est-elle vérifiée dans le cas français ?

Le déroulement de l'histoire récente semble illustrer le processus qui vient d'être décrit ; pourtant, les communautés qui existent ne se renforcent pas toujours et parfois diminuent en valeur absolue : c'est le cas des Algériens en France.

Connaître ces communautés et ces réseaux, analyser et comprendre les changements économiques sont donc des préalables à toute "prospective" sur la présence des étrangers en France.

La France et l'Europe

Le constat

En 1990, l'Europe des douze réunit 342 millions d'habitants. Trois pays : la France (56 millions), la Grande-Bretagne et l'Italie (57 millions) y représentent un poids équivalent (soit 16 à 17 % du total). Seule l'Allemagne, depuis l'unification, est sensiblement plus peuplée avec 77 millions d'habitants ; l'Espagne occupant le 5^e rang (38 millions). Au total, ces cinq pays regroupent 85 % de la population de l'Europe des douze.

INDICATEURS DÉMOGRAPHIQUES DES PRINCIPAUX PAYS EUROPÉENS

Pays	Allemagne	Espagne	France	Italie	Gde-Bretagne	Europe des 12
Population 1990 (millions d'hab.)	78	38	56	57	57	342
Densité (hab/km ²)	215	77	102	191	233	145
% de personnes de plus de 60 ans	22	17,5	18,5	19,5	20,5	20,2
Résidents étrangers (millions)	4,5	0,3**	3,7	0,4**	1,8	13,4
Indice conjoncturel de fécondité	1,42	1,38	1,82	1,34	1,84	1,6
Naissances (milliers)	880	415	770	570	790	3870
% naissances hors mariage	10,0*	8,0	30,0	5,8	29,1	
Espérance de vie à la naissance :						
hommes	72*	73	72	73	72	
femmes	78*	79	80	80	78	
Divorcés :						
pour 1 000 hab.	2,1*	0,5	1,9	0,5	2,9	
pour 1 000 couples	9,1*	0,4	8,4	2,1	12,3	
Age moyen des mères à la naissance du premier enfant	26,7*	25,9	26,6	25,7	26,6	

* territoire de la RFA

** estimation

Sources : Eurostat, INSEE, INED, Annuaire Statistique RDA 1990

La comparaison des données du tableau ci-dessus permet de mettre en évidence :

- des ressemblances, notamment concernant la mortalité. L'espérance de vie à la naissance est comprise entre 72 et 73 ans pour les hommes et entre 78 et 80 ans pour les femmes. La proportion des personnes âgées de plus de 65 ans est aussi très proche : 13 % en Espagne, 14 % en France et en Italie, 15 % en Allemagne, 16 % en Grande-Bretagne.

L'âge des femmes à leur premier enfant est en hausse constante, rapide et comparable dans les cinq pays : il varie de 25,5 ans à 26,5 ans.

- Des oppositions, qui n'isolent aucun pays mais constituent pour chaque indicateur deux groupes dont la composition varie. La fécondité conjoncturelle est faible (1,4) en Allemagne, Italie, Espagne et plus élevée (1,8) en France et en Grande-Bretagne. Mais ni les politiques démographiques, ni les structures familiales nationales n'expliquent ce phénomène.

Les étrangers sont plus nombreux en France et en Allemagne (6 %) que dans les autres pays (3 % en Grande-Bretagne, 1 ou 2 % en Italie ou en Espagne).

Une comparaison des autres indicateurs, densité, divorces, naissances hors mariage montre que la France se situe tantôt dans un groupe, tantôt dans un autre.

- Les populations des régions frontalières voisines ont des comportements proches : pour certains indicateurs comme l'activité des femmes ou les naissances hors mariage par exemple, Languedoc, Provence et Alsace s'alignent sur l'Allemagne ou sur l'Italie. A côté des particularismes nationaux, de nouvelles solidarités se précisent.

Conclusion

La France dispose dans l'ensemble européen d'un certain nombre d'atouts démographiques.

Une croissance démographique soutenue, des espaces "vides", attractifs par l'absence de nuisances et l'agrément de vie qu'ils peuvent offrir. Ces atouts peuvent être valorisés ou ignorés, ou se transformer en véritables facteurs de marginalisation de certains espaces français.

Et demain ?

Les indicateurs actuels "projetés" dans l'avenir montrent que le poids relatif des différents pays ne devrait pas subir de grands changements.

Cette stabilité prévue est en rupture avec les évolutions contrastées de la démographie de l'Europe dans les siècles écoulés (le XIX^e siècle avait vu le quadruplement de la population anglaise, de 10 à 40 millions d'habitants tandis que la croissance française ne dépassait pas un tiers, de 30 à 40 millions).

De faibles modifications devraient toutefois intervenir et le poids relatif de la France dans la CEE passerait à 17,5 % en l'an 2000 et 18,4 % en 2025 ne prenant pas en compte un possible élargissement de la Communauté européenne.

Dans l'avenir, la faible croissance de la population de l'Europe des douze devrait réduire son poids relatif dans la population mondiale de 6,6 % en 1990 à 3,9 % en 2025.

A moins que de nouvelles migrations ne viennent accroître la population de l'Europe actuelle :

" Un retour des Allemands de Russie, du Kazakhstan, de Pologne, ainsi que des Hongrois de Roumanie est possible. Mais un glissement de la population russe ou orientale vers l'Ouest semble de plus en plus exclu : à vrai dire, le bloc soviétique n'ayant pu progresser d'un pas vers l'Ouest à l'époque de sa force, rien ne prouve qu'il le ferait au moment où il se disloque. Le scénario actuel en cas d'extrême détresse serait celui de Russes "glissant" en Pologne où ils seraient parqués dans des camps de réfugiés". (H. Le Bras - DATAR)

La CEE de 2025 ne regroupera-t-elle pas un nombre plus grand de pays européens ?

Puisque la CEE est passée en trente ans de 6 à 12 pays, pourquoi ne continuerait-elle pas sur sa lancée, avec l'adhésion de pays occidentaux qui n'en font pas encore partie (Suède, Suisse), vers l'an 2000, puis celles des pays de l'Est (Hongrie, Pologne, Tchécoslovaquie) vers 2015, enfin celle des parties européennes de l'ancienne URSS vers 2025 ? Un tel scénario prolongerait logiquement l'histoire commencée en 1958. Il aurait les conséquences démographiques suivantes :

SCÉNARIO D'ÉVOLUTION DE LA POPULATION EUROPÉENNE

Date	Adhésions	Population (en millions)	% de la population mondiale
1957	6 pays d'origine	169	5,8
1973	Royaume Uni, DK, Irl.	257	6,8
1981	Grèce	271	6,0
1986	Espagne, Portugal	323	6,6
1990	RDA	342	6,5
2000	Autres pays occidentaux	380	6,1
2015	Europe de l'Est	516	6,7
2025	Russie d'Europe, etc.	733	8,6

Source : Hervé Le Bras - DATAR Prospective et Territoires

Comment intégrer l'analyse démographique au concours d'idées proposé ?

Ce dossier contient, pour chaque partie, un paragraphe " Et demain ?" qui présente des informations et des pistes de réflexion qu'il appartient au professeur de proposer à ses élèves.

Ceux-ci pourront prendre en compte dans leurs propositions pour l'avenir de leur région :

- la structure démographique - la proportion des "jeunes" et des "personnes âgées"- les conséquences qu'elle provoque dans la vie quotidienne et dans les mentalités ;
- une analyse des conséquences de la généralisation de nouveaux "modèles" familiaux : diminution et moindre stabilité des mariages, réduction, avec les familles à 1 ou 2 enfants des liens de "cousinage", parents plus âgés ;
- la prévision de la répartition des habitants sur l'espace : concentration ou dépopulation , quelles conditions particulières sont réunies dans leur région pour prolonger ou interrompre les évolutions en cours ? ;

- les perspectives d'intégration des immigrés de leur région. Les possibilités d'installation de nouveaux immigrants. Les facteurs expliquant la faible présence d'étrangers dans certaines régions ;

- la vie quotidienne marquée par les mobilités alternantes nouvelles que le marché de l'emploi et la géographie des loisirs de leur région leur laissent entrevoir.

La DATAR, l'INSEE, l'INED peuvent fournir d'autres éléments. La prise en compte approfondie du volet démographique dans les propositions des élèves sur l'avenir souhaitable de leur région à l'horizon 2015 sera sans doute un atout précieux qui renforcera leur projet.

Bonne chance.

Notes

Notes



S E R I E T H E M A T I Q U E

Comme dans tout pays développé, les villes françaises concentrent la majorité de la population (74% de la population française vit dans des communes urbaines) et polarisent l'essentiel des activités. Cette concentration urbaine s'accompagne d'un déclin de certains espaces ruraux et génère des surcoûts (voir dossier "Les trois défis").

Dans cette optique, ce dossier propose une analyse de l'armature urbaine française en mettant l'accent sur l'évolution démographique récente des villes, sur la comparaison de celles-ci aux villes européennes et sur les perspectives d'avenir.

L'évolution démographique récente des villes (recensement de la population de mars 1990) montre des permanences dans la hiérarchie de celles-ci mais traduit aussi des dynamiques différentes. Nous essaierons de dégager les facteurs de cette croissance différentielle et de repérer les villes les plus dynamiques.

L'intégration de la France en Europe et dans le système-monde nécessite l'existence d'eurocités, de villes internationales. A partir des documents joints, il s'agira de montrer si la France est apte à répondre à ce défi.

Nous présenterons enfin des tendances lourdes et l'ébauche de plusieurs scénarios sur l'avenir des villes françaises.

2 Dynamiques urbaines

Sommaire

Comprendre l'évolution démographique récente des villes françaises

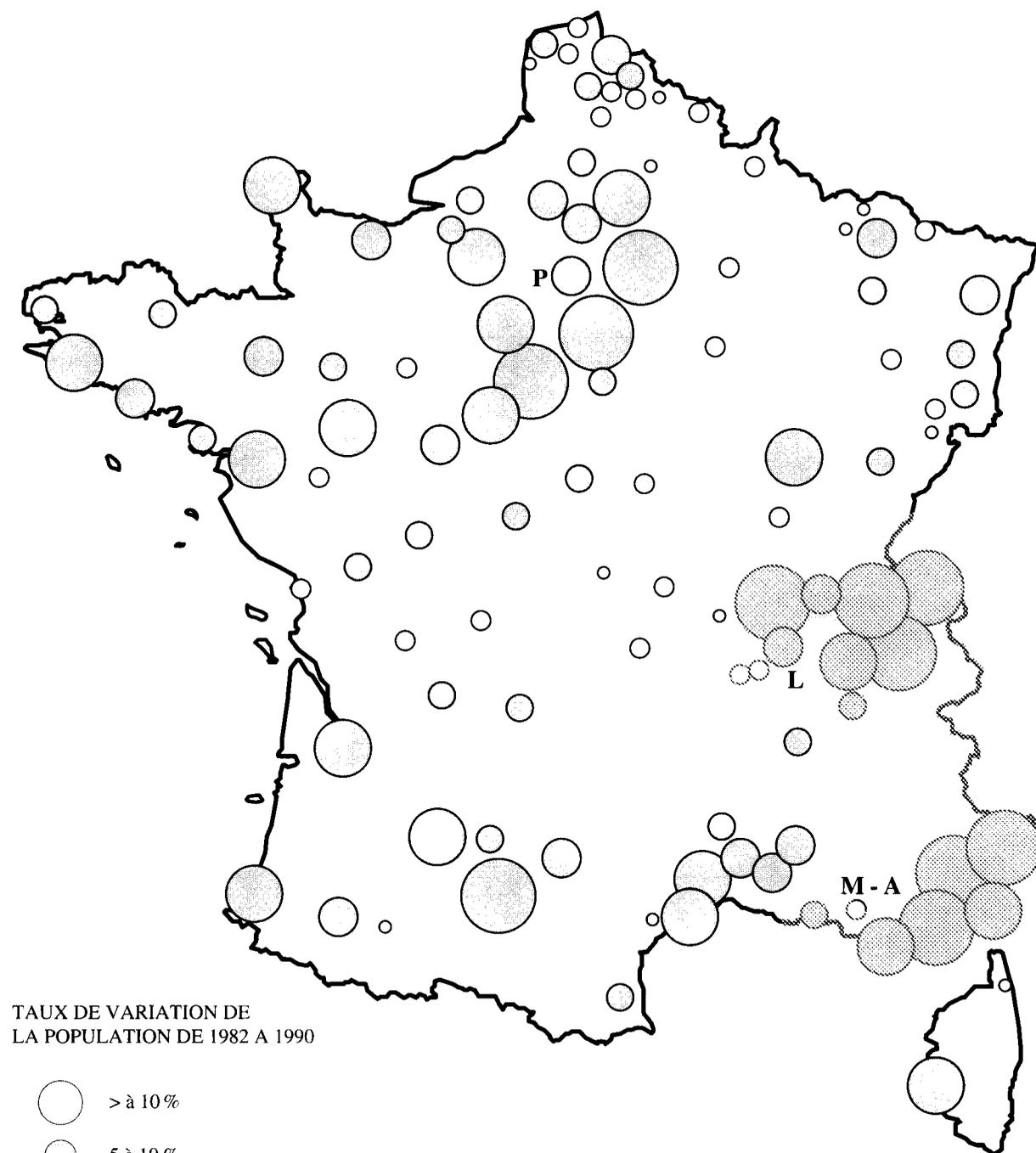
Comparer les villes françaises aux villes européennes

Quelles dynamiques urbaines futures ?

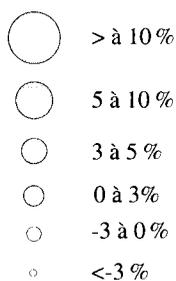
Suggestions pour le concours d'idées

Dossier établi par Chantal Houy-Empereur
d'après les travaux d'Alain Sallez
DATAR. Prospective et Territoires

Croissance des unités urbaines de plus de 50 000 habitants



TAUX DE VARIATION DE
LA POPULATION DE 1982 A 1990



Cette représentation, inhabituelle,
a le mérite de montrer la concentration régionale
des unités urbaines en forte croissance.

Source : INED, Population et sociétés

Comprendre l'évolution démographique récente des villes françaises

L'étude de la carte «Croissance urbaine des unités de plus de 50 000 habitants», de la diapositive «Agglomérations européennes de plus de 200 000 habitants» et du tableau 1 ci-dessous permet de replacer les villes dans une perspective dynamique. Après une réflexion sur la répartition des villes en France, il est proposé d'analyser les facteurs de la croissance différentielle de celles-ci, condition nécessaire pour l'élaboration d'une politique d'aménagement du territoire.

La carte «Croissance des unités urbaines de plus de 50 000 habitants» donne une représentation inhabituelle des villes en ne montrant que la croissance récente sans référence à leur taille. Elle illustre le plus ou moins grand dynamisme démographique des villes.

L'analyse de cette carte nécessite une approche préalable plus classique grâce à l'étude de l'armature urbaine de la France (voir le tableau en fin de dossier «les cent premières agglomérations du territoire métropolitain»).

L'armature urbaine

Définition à préciser

L'ensemble des villes qui se répartissent sur le territoire d'une région ou d'un pays constitue l'armature urbaine. Ce terme souligne les relations d'échanges, de complémentarité, de concurrence et de hiérarchie qui relient les villes d'un même territoire. Cette expression est préférable à celle de réseau urbain pour éviter des confusions avec les réseaux matériels d'infrastructures dans la ville (route, métro, bus) appelés aussi réseaux urbains.

Tableau 1 : Evolution de la population des unités urbaines

Taille des unités urbaines (habitants)	Taux annuels			
	1962-1968	1968-1975	1975-1982	1982-1990
2 000-5 000	1,3	1,2	1,0	0,9
5 000-10 000	1,5	1,1	0,9	0,9
10 000-20 000	1,8	1,5	0,6	0,5
20 000-50 000	2,3	1,3	0,3	0,8
50 000-100 000	2,0	1,5	0,2	-0,1
100 000-200 000	2,3	1,6	0,2	-0,6
200 000-2 000 000	2,0	1,2	0,2	1,0
Agglomération Parisienne	1,3	0,5	0,1	0,9
Ensemble Unités Urbaines	1,8	1,1	0,3	0,6

Description

L'armature urbaine fait ressortir le poids démographique de Paris (rapport de 1 à 7 avec la deuxième ville de France, Lyon). Les grandes villes (plus de 350 000 habitants) sont peu nombreuses et le plus souvent éloignées de la capitale (Lyon, Marseille, Strasbourg).

Plus on descend dans la hiérarchie des villes par la taille, plus ces villes sont nombreuses; elles sont soit regroupées autour des grandes villes comme Paris ou Lille, soit disposées en ruban (villes de la Côte d'Azur, de la côte du Languedoc ou du Val de Loire), soit isolées comme dans le nord du Bassin aquitain. Si les axes de transport concentrent un grand nombre de villes, les conditions locales jouent également un grand rôle. Ainsi, les richesses minières ont entraîné au XIX^e siècle le développement des villes du Nord et de l'Est.

Si actuellement ces ressources ne sont plus un facteur attractif, les villes subsistent. Aujourd'hui, les villes du Sud bénéficient du phénomène de "sunbelt" mais n'est-ce pas seulement une mode passagère ? La localisation des villes résulte à la fois de facteurs passés et présents.

La croissance récente des unités urbaines de plus de 50 000 habitants

Pourquoi cette croissance ? Et comment expliquer ses différences ? L'évolution de la croissance de ces villes depuis 40 ans montre-t-elle une continuité ou au contraire des ruptures ? Autant de questions auxquelles nous allons donner quelques éléments de réponse.

Définition : unité urbaine

Une unité urbaine regroupe une ou plusieurs communes dont les constructions sont continues (séparées par moins de 200 mètres d'espace libre) et dont la population dépasse 2 000 habitants (définition INSEE).

Quels sont les facteurs de la dynamique urbaine depuis 15 ans ?

Quatre aspects sont à mettre en évidence pour expliquer cette dynamique :

– Un milieu "fécondant" favorisant la créativité locale :

- présence de nombreux services supérieurs destinés aux entreprises (conseils, ingénierie, marketing, finance,...) ;
- haut niveau de qualification et de formation professionnelle de la main-d'œuvre ;
- haut niveau d'enseignement supérieur et de recherche ;
- existence de responsables politiques locaux ou régionaux capables d'impulser une politique cohérente.

– La présence d'entreprises de taille internationale constitue un facteur important de polarisation spatiale. En effet :

- elles s'appuient à la fois sur des réseaux locaux de sous-traitants, de services et sur des réseaux financiers internationaux ;
- elles sont liées à des centres de production, d'innovations scientifiques et techniques. Elles jouent ainsi un rôle d'entraînement pour l'installation de nouvelles entreprises.

– La nodalité (situation de carrefour dans un réseau de relations) :

- accessibilité par plusieurs moyens de transport (autoroutes, TGV, aéroport international...),
- téléport (espace d'interconnexion des systèmes

d'information transmis par satellites géostationnaires et câbles ou faisceaux hertziens). Les téléports représentent un facteur très attractif pour les entreprises. La France est en retard dans ce domaine mais l'Ile-de-France a un projet très avancé (quatre sites d'aménagement téléportuaires sont prévus dans la banlieue parisienne).

– Une qualité de vie :

- qualité des services publics d'éducation, de proximité (crèches), de transports en commun, de propreté, de sécurité (police) ; mais aussi vie culturelle intense, animation du centre-ville (cafés, restaurants, commerces...);
- agrément du cadre de vie (climat, richesse du patrimoine architectural...);
- environnement immédiat favorable aux loisirs de plein air.

Ces facteurs nous aident à comprendre les différences de croissance des villes, mais sont-ils en eux-mêmes suffisants pour les expliquer ?

L'évolution démographique des villes : le constat

Le poids croissant des grandes agglomérations

Il faut surtout noter le renforcement du phénomène de métropolisation :

– permanence d'une grande métropole : Paris. Elle concentre tous les atouts cités plus haut. Mais l'hyperconcentration urbaine ne jouera-t-elle pas en sa défaveur à l'avenir ?

– développement des métropoles en province dont certaines prennent la forme de conurbation : conurbation autour d'un centre dynamique Lyon-Grenoble-Saint-Etienne (la nodalité, la présence de grandes entreprises, le milieu fécondant sont ses atouts majeurs),

conurbation en ruban : Nice-Grasse-Cannes-Antibes.

Une croissance plus sélective des agglomérations de 100 000 à 300 000 habitants

On remarque le dynamisme des villes placées à un carrefour de voies rapides dotées d'universités parfois anciennes et qui ont attiré des activités innovantes. Montpellier en est un exemple ; elle abrite une université prestigieuse et a accueilli IBM qui crée un effet d'entraînement pour l'arrivée d'autres entreprises. En revanche, on note la stagnation ou le déclin des villes très spécialisées (villes mono-industrielles datant de la première révolution industrielle comme Valenciennes, Lens, Douai, Thionville ou encore des villes comme Roanne et Troyes tournées vers le textile), des villes portuaires (services trop chers, concurrence des autres moyens de transport mieux adaptés).

Le décrochage démographique des villes moyennes (20 000 à 100 000 habitants)

Ce décrochage est la conséquence de l'épuisement des réserves démographiques rurales qui avaient soutenu la croissance de ces villes depuis 30 ans et d'un tissu économique insuffisamment développé.

Cependant leur situation géographique est déterminante ; celles qui se trouvent à la périphérie des grandes métropoles bénéficient de leur dynamisme économique tandis que celles qui sont mal reliées aux pôles connaissent un déclin. Il faut ajouter que certaines ont un atout important : la qualité du cadre de vie qui constitue une condition nécessaire mais pas suffisante.

La croissance des petites villes (moins de 20 000 habitants)

ÉVOLUTION DE LA POPULATION DES UNITÉS RURALES ET URBAINES SELON LA TAILLE

Taille des unités (en milliers d'habitants)	Taux de croissance annuel (en %)	
	1975-82	1982-90
Communes rurales	0,87	0,84
Communes urbaines	0,31	0,39
2 à 5	1,01	0,62
5 à 10	0,90	0,54
10 à 20	0,63	0,41
20 à 50	0,27	0,24
50 à 100	0,22	0,25
100 à 200	0,23	0,19
200 à 2000	0,17	0,38
Agglo. Paris (9,1 millions)	0,06	0,50

Source : RP - INSEE

Quel bilan ?

"Les meilleures performances se situent en Savoie, entre Lyon et la frontière suisse, sur la Côte d'Azur et surtout au centre du Bassin parisien avec une couronne de villes autour de Paris, et un axe qui suit la vallée de la Loire jusqu'à Nantes et se prolonge sur la côte sud de la Bretagne. Un autre foyer de croissance apparaît en Languedoc autour de Montpellier, ainsi qu'un axe privilégié dans la vallée de la Garonne. Les pertes les plus graves se regroupent certes dans les régions du Nord et de l'Est, ainsi qu'en Haute-Normandie, mais aussi dans la fameuse "diagonale du vide" qui s'étend depuis les Ardennes à l'est du Bassin parisien, et qui couvre tout le Massif central, où les déprises sont sensibles." (D. Pumain - Université Paris I)

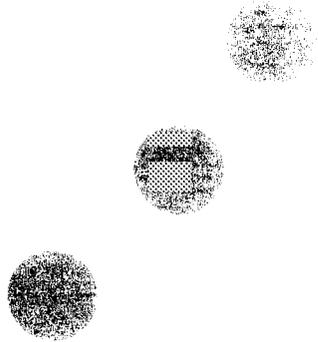
La reprise de la croissance de grandes villes (1% de 1982 à 1990 contre 0,2% de 1975 à 1982) a surpris bien des observateurs.

L'explication est la suivante : "Au cours des 40 dernières années, la croissance a décrit tout un cycle selon les différents niveaux de taille des villes (voir tableau : évolution de la population dans les unités urbaines). Les grandes villes se sont développées plus vite que les petites dans les années 1950, puis celles-ci ont progressivement rattrapé le mouvement lancé par les grandes, jusqu'à l'inversion enregistrée au cours de la période 1975-1982 pendant laquelle les villes croissaient d'autant moins, voire déclinaient d'autant plus, qu'elles étaient grandes." (D. Pumain - Université Paris I)

Ce cycle de croissance est à mettre en relation avec la diffusion d'une vague d'innovations. Dans l'histoire des villes, on constate que la diffusion d'innovations majeures s'est propagée d'abord dans les grandes villes avant de toucher les villes moyennes puis les petites. C'est ainsi que les villes françaises ont absorbé la grande vague de modernisation économique et sociale et les bouleversements de la répartition de la population qui ont suivi la deuxième guerre mondiale. La croissance actuelle des petites villes (moins de 20 000 habitants) correspond à la fin de ce cycle. Cela s'est traduit par la diffusion des équipements de services publics et marchands destinés à la population.

Apparaît aujourd'hui une nouvelle vague d'innovations (diffusion de l'informatique, transformation de la production, nouveaux moyens de communication) à laquelle s'ajoutent des relations croissantes avec l'étranger. Les grandes villes sont mieux préparées à ces innovations.

Peut-on prédire, à la lumière du passé, que les effets de ces innovations, après avoir favorisé les grandes villes vont se diffuser ensuite dans les différents niveaux de villes ? Rien n'est moins sûr. Car, en fait, l'ajustement des villes au changement ne dépend pas seulement de la



taille. Nous avons vu que certaines grandes villes perdaient encore de la population comme Valenciennes, Lens ou Le Havre. La lenteur de la reconversion industrielle des villes spécialisées et l'importance du bouleversement des structures économiques urbaines (développement du tertiaire supérieur notamment) favorisent les villes où l'emploi est plus qualifié.

En tout état de cause, une ville en déclin ne l'est pas de façon irréversible, même si les médias amplifient souvent le phénomène. Une politique d'aménagement du territoire impulsée par l'Etat et associée à une stratégie de réhabilitation de ces centres urbains anciens peut entraîner un renversement de situation.

Comparer les villes françaises aux villes européennes

A l'heure de la mise en place de l'Acte unique européen, on ne peut plus raisonner à l'échelle de la France. Les villes, lieux d'accueil des activités motrices de la croissance économique, sont un enjeu essentiel de la compétition que se livrent les différents pays européens pour attirer les investissements et le personnel qualifié. L'analyse des documents (cartes et diapositives) permettra de mesurer les chances des villes françaises.

Les villes françaises dans l'armature urbaine européenne

Description

Il ressort de l'analyse de la diapositive «Agglomérations européennes de plus de 200 000 habitants», à la fois une distribution très irrégulière des villes et une hiérarchie très différente selon les pays.

– La distribution des villes

On remarque l'importance de la dorsale européenne en raison de la concentration urbaine dans trois espaces (l'Angleterre du Nord-Ouest, les pays rhénans, l'Italie du Nord) et une répartition assez uniforme ailleurs des villes sauf un vide autour de Madrid, dans le centre de la France et dans la partie occidentale de l'Irlande, de la Grèce et du Danemark.

– La hiérarchie des villes

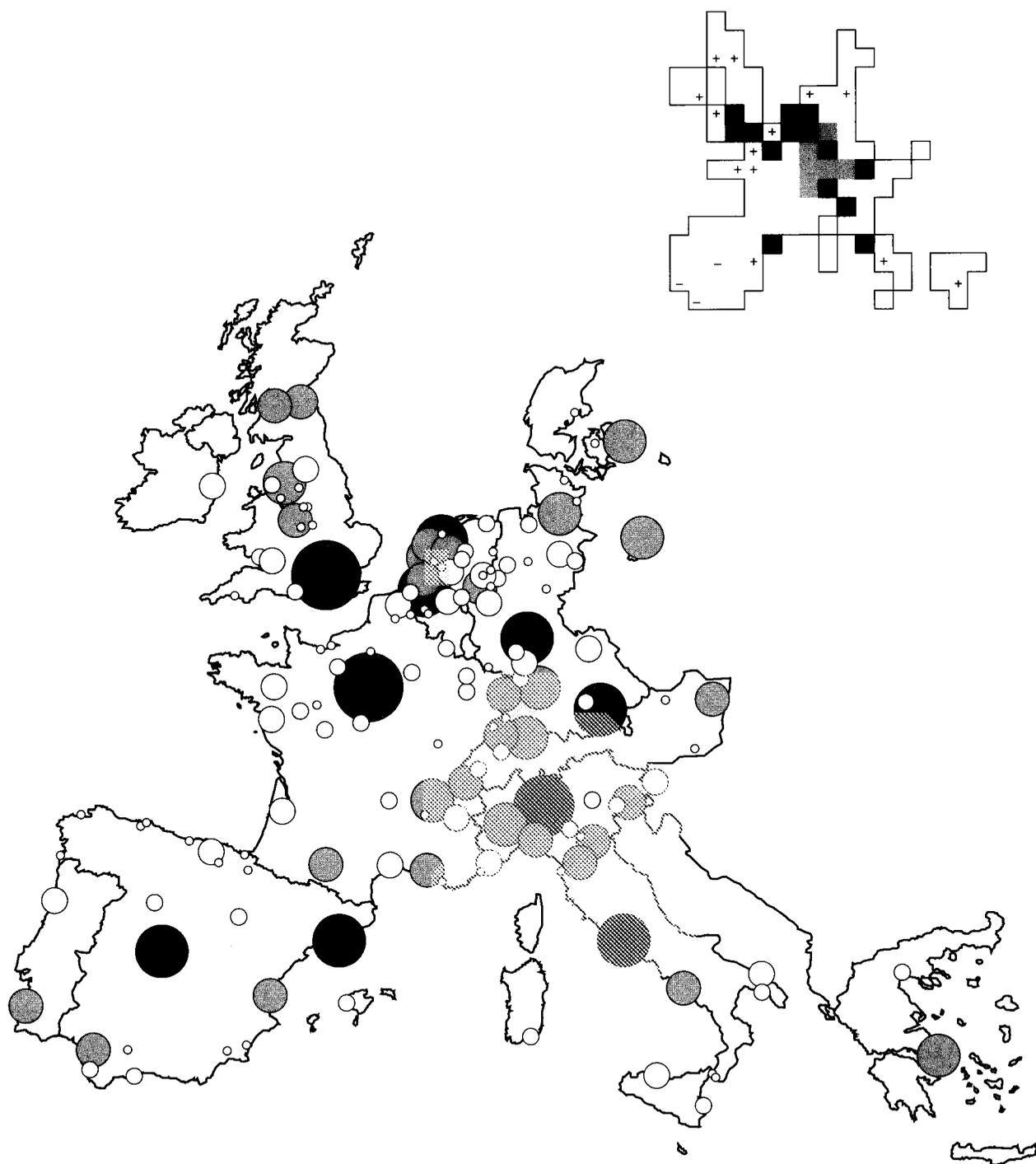
La disproportion qui caractérise la France, entre la taille de la capitale et celle des autres villes, déjà observée précédemment, se retrouve dans une moindre mesure en Angleterre mais surtout en Espagne. Totalement différente est la situation dans les pays rhénans, en Belgique, aux Pays-Bas où l'on trouve un grand nombre de villes moyennes mais pas de très grandes villes.

Pourquoi une telle répartition ?

L'existence pendant longtemps de républiques urbaines aux Pays-Bas, dans les pays rhénans, en Belgique et en Italie expliquent le semis de villes de plus de 200 000 habitants tandis que la centralisation politique précoce de la France et de l'Espagne s'est traduite par le grand développement des capitales aux dépens des villes de province.

De plus, l'urbanisation liée à la première révolution industrielle a entraîné la concen-

Classement général des villes européennes



Source : DATAR - RECLUS - Les villes "européennes" - Documentation française - 1989

tration de villes sur les gisements miniers comme dans le nord-ouest de l'Angleterre ou dans la Ruhr. La distribution des villes et la taille de celles-ci sont encore largement héritées de ce passé. Si la France a moins de grandes villes (dont on a constaté qu'elles étaient aussi les plus dynamiques), a-t-elle néanmoins des villes considérées comme internationales ?

Les villes françaises : des villes internationales ?

Définition de la ville internationale

- Elle dispose de fonctions directionnelles :
- des fonctions tertiaires supérieures destinées aux entreprises ;
- des services proposés à la population :
 - . fonctions d'accueil (foire, congrès...),
 - . activités culturelles, de loisir,
 - . activités liées au tourisme ;
- des activités technopolitaines (recherche, industries de type "high tech"....).

- Elle est de taille suffisante (plus de 200 000 habitants).

Le constat

La carte les villes "européennes" (classement général) permet de repérer les villes françaises qui ont la stature de villes internationales. La légende de cette carte réalisée par R. Brunet nécessite des explications.

Pour classer les villes, certains critères ont été retenus. Ensuite, pour chaque ville il y a eu addition des rangs que celle-ci obtient à chaque critère (les villes sont d'autant plus hautes dans la hiérarchie que la somme des rangs est basse).

Les critères sont les suivants :

- Le dynamisme démographique
La croissance récente de la population de la ville atteste de la vitalité de celle-ci.

- Le rôle de nœud de communication
Pour évaluer ce rôle, il est tenu compte du trafic des aéroports, des ports, de l'importance des télécommunications.

- La puissance économique
Plus que l'ensemble des fonctions, les indicateurs retenus sont la présence de sièges sociaux, de firmes multinationales, de places financières (bourse, sièges sociaux, bancaires notamment), de la fréquence de foires et de salons. Il s'agit donc de fonctions de niveau supérieur.

- La recherche et la technologie
Sont pris en compte : la fonction universitaire (mesurée par le nombre d'étudiants), l'importance de la recherche (évaluée grâce à l'effectif de chercheurs), le nombre d'emplois qualifiés (ingénieurs, cadres, techniciens).

Ces différents indicateurs sont des atouts majeurs actuellement, comme on l'a vu dans la première partie.

- La fonction culturelle
Elle est mesurée par son rayonnement culturel (musées, théâtres, manifestations culturelles comme les expositions temporaires, les festivals), par la presse et l'édition (nombre et tirage des journaux, importance des publications des éditeurs).

- La notoriété
Celle-ci repose sur une spécialité qui donne à la ville une renommée internationale comme par exemple Grenoble pour la technologie, Cannes pour le tourisme et la publicité, Montpellier pour son ensemble de recherche.



– Les relations internationales des villes
Un certain nombre d'indicateurs déjà évoqués, pour la plupart, mesurent les relations que les villes entretiennent avec l'étranger. Ce sont les aéroports internationaux, les ports, les télécommunications ou encore les foires internationales.

R. Brunet a ainsi dégagé huit classes de villes où les fonctions internationales diminuent de la 1^{re} à la 8^e classe. Les six premières classes donnent aux villes le statut de villes internationales.

Douze villes françaises font partie de cet ensemble :

- Paris est en tête de tous les indicateurs ;
- Lyon et Strasbourg sont bien placées dans la compétition européenne mais aussi un arc de villes allant de l'Atlantique à la Méditerranée ;
- En revanche, on remarque la faiblesse des villes du Nord (sauf Lille), de l'Est et du Centre.

En Europe, le rôle de la dorsale, avec de grands pôles (Londres, Francfort, Milan) et un triangle dynamique de villes (Munich, Stuttgart, Zurich) ressort, tandis que les villes internationales situées à la périphérie sud de l'Europe sont très peu nombreuses et isolées (Lisbonne, Séville, Athènes).

Cinq espaces sont différenciés :

- la mégapole (dorsale européenne) concentre le plus grand nombre de villes internationales avec cependant une zone de faiblesse (Midlands, Ruhr). Cette forte concentration de villes internationales fait de cet ensemble le "centre" de l'Europe. La France, sauf sur ses bordures orientales, se trouve marginalisée ;
- l'arc méditerranéen de villes dynamiques rattachées au sud de la dorsale relie Barcelone aux villes de l'Italie du Nord en passant par Montpellier et les villes de la Côte d'Azur. Dans cet ensemble, les villes françaises doivent encore s'affirmer (voir dossier Arc méditerranéen) ;
- l'arc atlantique éloigné du "centre" est constitué de villes isolées comme Nantes et Bordeaux.
- les périphéries où se trouvent des villes qui

manquent de rayonnement (Dublin, Lisbonne ou encore Athènes) ;

– les espaces vides de villes internationales correspondent à la diagonale des déprises déjà remarquées dans la première partie. Ils sont caractérisés par le manque de dynamisme urbain.

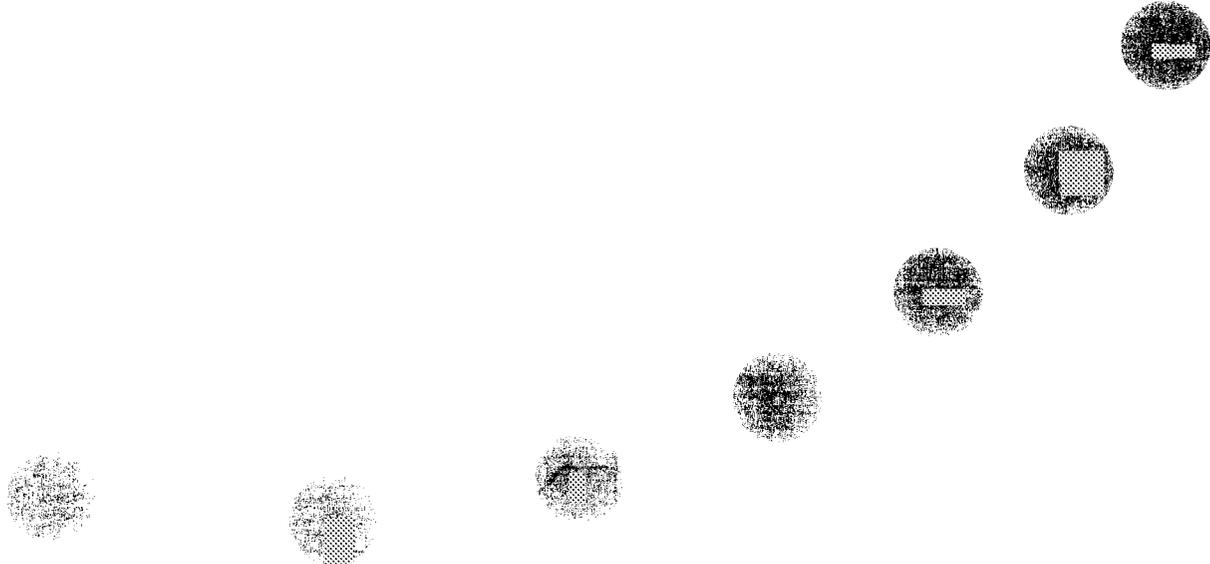
Face à la puissance du "centre", la France doit développer ses atouts mais la taille insuffisante de ses villes n'est-elle pas un handicap ?

On constate cependant que certaines agglomérations exercent à l'échelle européenne des fonctions souvent très supérieures à ce que laisserait supposer leur faible poids démographique.

Les villes moyennes françaises gardent donc des atouts mais sans politique volontariste de l'Etat ou des collectivités locales, elles ne peuvent accéder au rang de villes internationales. Dans cette optique, la constitution de réseaux de villes est peut-être une solution.

Quelles dynamiques urbaines futures ?

Faire de la prospective pour les vingt-cinq années à venir, c'est tenir compte des tendances lourdes mais aussi du probable, pour ensuite élaborer des scénarios. Ces scénarios sont imaginés pour permettre l'exploration de diverses politiques d'aménagement du territoire, ils ne constituent pas des propositions figées. Ils cher-



chent avant tout à circonscrire le champ du possible.

Quelles sont les tendances lourdes pour l'avenir ?

La globalisation des marchés au sein de la CEE

– *"L'accès au marché sera de moins en moins perçu en termes de distances mais en terme de temps (de livraison) et d'information (sur les évolutions). Cela renforcera les villes situées sur les points nodaux des réseaux de transport et d'information."* (A. Sallez - ESSEC)

– Le Marché unique européen s'accompagnera de la réduction du poids des Etats et du développement du rôle des régions dans les négociations ; d'où l'importance croissante des métropoles régionales qui s'affirment le mieux aujourd'hui au sein du réseau urbain.

La transformation des activités économiques productives

Le changement d'activités productives (activités de "high tech") entraînera une demande accrue de personnel qualifié, or ce personnel est en nombre insuffisant aujourd'hui. Il en découlera une grande compétition entre les villes pour attirer les diplômés.

Le renforcement des tensions sociales

"Le vieillissement des populations et la croissance des immigrants d'une part, le développement des nouveaux professionnels urbains éduqués à hauts revenus d'autre part, inverseront l'ancienne tendance à la constitution d'une classe moyenne. La société, plus explosive, se manifestera par des tensions sociales et la fréquence des conflits sociaux urbains." (A. Sallez - ESSEC)

La métropolisation ne peut que renforcer l'exclusion sur ses marges des non-qualifiés.

La mobilité croissante

La croissance constatée de la mobilité inter-villes d'actifs désireux d'améliorer leur situation économique renforcera le poids de la capitale, mais aussi des villes de province capables d'offrir des opportunités équivalentes. Les actions de décentralisation de services et d'organismes publics décidées récemment par l'Etat peuvent créer une dynamique vertueuse, à condition d'être encouragées sur le long terme.

Cette mobilité des actifs se fera de plus en plus à l'échelle européenne. Les villes françaises peuvent en pâtir mais aussi en bénéficier.

Quelles sont les évolutions envisageables ?

Deux stratégies de développement urbain possibles

Le repli sur soi

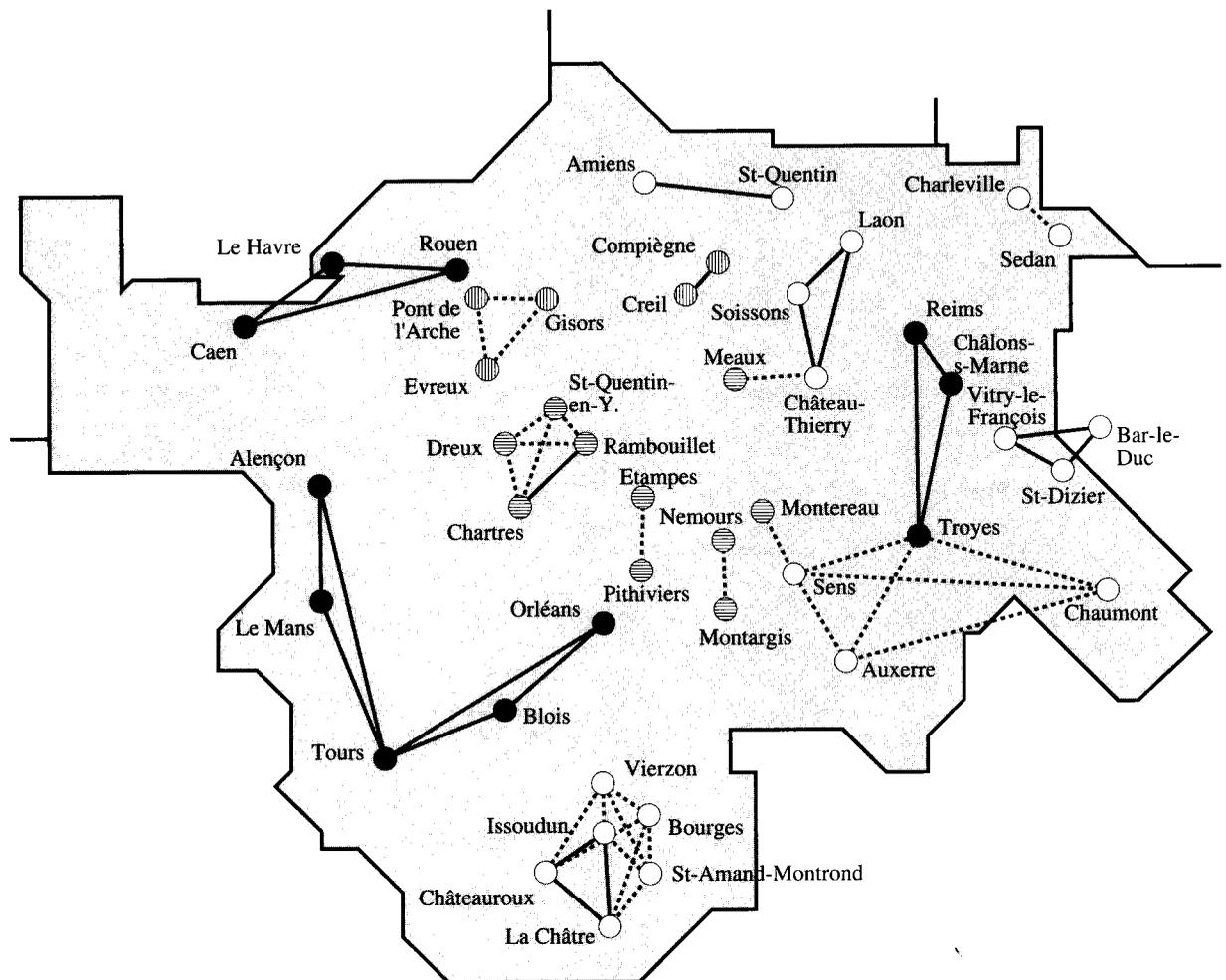
Dans certains cas (notamment pour les unités urbaines de 10 000 à 150 000 habitants), on peut assister à une tendance à la spécialisation des villes en vue d'acquiescer des avantages comparatifs. Mais ces villes pourront-elles s'opposer à l'attraction des métropoles et éviter l'effondrement des régions en déclin ?

La coopération entre villes : les réseaux de villes

• Les réseaux de villes sont nés de la coopération entre villes moyennes voisines afin de mieux répondre à une volonté de développement économique et se placer ainsi de façon favorable dans la compétition internationale.

Ces réseaux résultent d'une action volontariste émanant des collectivités territoriales (surtout des communes) et sont encouragés par l'Etat. Ces initiatives locales existent parallèlement aux politiques d'aménagement du territoire.

Programme des réseaux de villes : situation 1992



RÉSEAUX DE VILLES CARACTÉRISÉS PAR :

- des axes économiques
- ⊖— des réponses à l'Ile-de-France
- ⊕— des traits d'union
- des alliances périphériques
- en cours
- à l'étude

Source : DATAR - Livre blanc du Bassin parisien - 1992

Chaque ville choisit librement ses objectifs, ses partenaires. Les villes associées en réseaux définissent des projets de développement orientés dans deux directions majeures : mise en commun d'équipements lourds (aéroport, palais des Congrès...) ou complémentarité des compétences afin de réaliser des filières d'excellence (dans un secteur industriel par exemple).

En définitive, les projets des réseaux de villes répondent à trois critères :

- effet multiplicateur de développement ;
- ambition européenne ;
- gestion en commun des projets retenus.

Cette stratégie permet le développement de services d'un niveau supérieur qui n'auraient pu s'implanter dans une ville donnée en raison de sa faiblesse démographique.

Au schéma classique d'"organisation spatiale constituée d'une métropole régionale s'appuyant sur des centres de relais de niveaux inférieurs" (E. Dalmaso), se juxtapose un nouveau schéma où les liens horizontaux entre villes de même poids prennent de l'importance.

- Un exemple peut permettre de mieux comprendre cette organisation en réseau de villes.

Le Livre blanc du Bassin parisien (DATAR-1992) présente le programme de réseaux de villes de cet ensemble. Les alliances entre les villes en sont à leur début ou sont encore à l'étude. Elles ont reçu un appui méthodologique et financier de l'Etat. La carte reflète quatre types de réseaux :

- Les réseaux de villes qui valorisent des axes économiques

Les villes profitent de l'existence de liens historiques, de la réalisation d'infrastructures de transports ou de pôles économiques complémentaires. Par exemple, le réseau de villes

Reims-Châlons-Troyes constitue une unité urbaine de 390 500 habitants.

Ces villes ont défini plusieurs axes de coopération :

- le renforcement du pôle régional champenois d'excellence agro-industriel ;
- l'offre de plates-formes logistiques le long de l'autoroute (les plates-formes logistiques sont des espaces aménagés pour assurer la connexion rail/route ou route/avion) ;
- l'amélioration des capacités d'accueil pour le développement d'un tourisme urbain d'un niveau international ;
- la valorisation du schéma régional Université 2 000.

- Les alliances périphériques entre villes

Ces villes situées en dehors de l'Ile-de-France sont dans la mouvance de pôles urbains dominants. En s'associant, elles souhaitent développer certains secteurs économiques tout en gardant la qualité de vie d'une ville moyenne.

Pour le réseau de villes du Berry, le thème central autour duquel elles coopèrent est l'effet d'entraînement des agglomérations sur leur arrière-pays.

- Les réseaux de villes en réponse à l'Ile-de-France

Certaines villes s'organisent par rapport à la forte croissance de l'Ile-de-France afin d'éviter d'être des villes-dortoirs. Les villes de Creil et Compiègne font des études d'aménagement urbain et de développement économique.

- Les réseaux de villes trait d'union de l'Ile-de-France

Des villes situées à la périphérie de l'Ile-de-France et des régions voisines s'allient pour mieux organiser leur croissance.

Ces réseaux ont-ils une chance de se développer en France ? Il faut rappeler que la politique des

réseaux s'est inspirée des modèles existants dans la dorsale européenne (la Randstadt-Holland, le réseau de villes du Bade-Wurtemberg par exemple).

En France, l'effet distance pénalise les politiques de réseaux. Les distances moyennes des villes françaises à leurs plus proches voisines sont largement supérieures à celles qui séparent les villes des régions de la dorsale. De plus, les infrastructures de transport qui relient les villes sont souvent médiocres. Or, on sait que l'économie du temps est devenue un élément essentiel de la compétition des entreprises, des villes et par conséquent des réseaux de villes.

En outre, le partenariat entre les collectivités locales et les entreprises est trop peu développé en France, faute d'habitude (à la différence de ce qui se passe en Allemagne).

Mais d'un autre côté, la congestion des réseaux de villes de la dorsale doit être considérée comme une opportunité pour les réseaux de villes français par l'espace et par la qualité de vie qu'ils peuvent offrir, à condition d'être bien reliés à l'extérieur.

Le rôle de l'environnement urbain

L'environnement va représenter un enjeu majeur de la concurrence entre villes pour attirer des investissements internationaux et des actifs qualifiés.

Certains éléments apparaissent essentiels :

- la qualité de vie : qualité de l'air, qualité de l'eau, gestion des déchets, propreté, lutte contre le bruit ;
- le cadre de vie : esthétique de l'architecture, logements plus «humanisés», présence d'«éléments naturels» (cours d'eau, jardins, parcs

urbains), lieux publics de rencontre;

- un réseau de transport non saturé permettant de réduire à la fois la pollution, le stress, les pertes de temps.

La lutte contre le bruit et la pollution liés à l'automobile a donné lieu à un certain nombre de mesures.

Ainsi depuis de nombreuses années, des communes, pour combattre les nuisances résultant de l'accroissement de la circulation automobile, mettent en œuvre une politique d'aménagement d'espaces verts et de plan de circulation améliorant la fluidité du trafic et ouvrent des voies piétonnes dans les centres-villes. L'avènement de la "voiture propre" (mesure prise à l'échelon européen) va aussi dans le sens de la réduction de la pollution.

La réhabilitation de logements anciens ou dégradés de quartiers populaires est un autre aspect de la politique urbaine en matière d'environnement. Cette politique s'accompagne aussi de considérations sociales.

Par exemple, le maintien de quartiers résidentiels populaires près du centre associé à leur rénovation, est un des volets de la politique de la ville envisagée pour l'agglomération parisienne dans le cadre du Livre blanc du Bassin parisien.

D'une façon plus générale, l'inégalité de l'environnement urbain est de plus en plus ressentie comme une forme d'inégalité sociale d'autant plus qu'elle se cumule le plus souvent avec d'autres : chômage, bas salaires, distances domicile-travail importantes, vacances réduites. Le risque d'un environnement à deux vitesses émerge progressivement comme une forme majeure d'exclusion.

LES PRIORITÉS POUR L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE LA VIE EN VILLE

Priorités au moins une fois citées au cours des trois premières réponses	% d'apparition dans les trois premières réponses
1 - Lutter contre le bruit	54,6
2 - Améliorer la sécurité	41,1
3 - Lutter contre la pollution	35,1
4 - Améliorer la propreté	29,4
5 - Développer les espaces verts	28,7
6 - Améliorer la circulation	26,5
7 - Améliorer le stationnement	25,2
8 - Améliorer les conditions de logement	20,1
9 - Améliorer les transports en commun	12,5
10 - Développer les activités culturelles	11,4
11 - Développer les équipements sportifs	7,9

Source : Credoc - Conditions de vie et aspirations des Français, automne 1987.

La réflexion sur ce sujet mérite d'être approfondie (chaque année depuis dix ans, le ministère de l'Environnement publie "l'Etat de l'environnement", un document analytique et synthétique de la situation de l'environnement en France).

Le télétravail (voir le dossier relatif aux nouvelles technologies d'information et de communication)

Le télétravail permet d'affranchir les fonctions tertiaires des entreprises et les services de la contrainte de proximité. Certains pensent que cela pourrait remettre en cause le principe d'agglomération alors que d'autres dénoncent le "romantisme" du travail à domicile et prédisent le renforcement du "face à face" dans les villes.

En tout état de cause, le télétravail apparaît comme un instrument de la décentralisation. Cela peut être une opportunité à saisir pour les villes moyennes, notamment dans le cadre des réseaux de villes.

Les scénarios

Plusieurs scénarios sont envisageables.

Scénarios souhaitables

– Une France équitable

Cela consiste à donner à chaque ville de sa catégorie les moyens de rivaliser avec les autres villes de la même catégorie au nom d'une certaine équité territoriale.

Dans cette optique, la stratégie de développement de l'enseignement supérieur est un facteur structurant.

– Une France mieux intégrée à l'Europe

En regroupant les 22 régions françaises en sept grands chantiers, il s'agit d'améliorer l'organisation du territoire en renforçant le rôle des métropoles régionales et des réseaux de villes. Cela permettrait de préparer des eurorégions mieux adaptées à l'espace européen.

– Le renforcement de la métropolisation

Ce scénario vise au renforcement des potentialités des villes les mieux placées sur le plan international afin de les rendre plus attractives pour les investisseurs étrangers.

Scénario catastrophe

– Des villes fantômes

Les villes s'affaiblissent peu à peu et leur base économique devient obsolète. C'est un scénario où la planification urbaine, la gestion de l'espace et l'aménagement du territoire auraient disparu comme valeurs collectives.



– Des villes anesthésiées

"Au fur et à mesure que les vitesses s'accroissent, les mailles des réseaux TGV, aéroports s'élargissent tandis que le nombre de nœuds, lieu des métropoles diminue." (A. Salles - ESSEC).

Les "effets tunnel" entre les lieux d'interconnexion risquent de dévitaliser les villes intermédiaires sur les axes de transport et les villes secondairelement raccordées à ces axes.

Suggestions pour le concours d'idées

Remarque préalable : quel que soit le thème retenu, la dimension nationale et la dimension européenne ne peuvent être négligées. Les villes de votre région s'inscrivent dans l'espace français mais aussi dans l'espace européen.

Quelles sont les questions que vous pouvez aborder ?

Le renforcement de la métropolisation est-il souhaitable pour l'organisation urbaine de votre région ? Est-il un facteur de dynamisme pour l'ensemble de la région ? L'est-il par rapport à l'Europe ? Va-t-il, au contraire, nuire aux villes petites et moyennes ?

Les villes moyennes cherchent un second souffle, quelle politique peut-être mise en place dans votre région ?

Cela peut être une politique reposant sur l'équité territoriale comme le projet d'aménagement du territoire par l'enseignement supérieur le suggère (un

autre projet reposant sur les mêmes principes est-il concevable ?). Ce peut être aussi le développement de la spécialisation (recentrage sur une activité dominante) ou la coopération entre villes moyennes voisines dans le cadre des réseaux de villes.

Ces diverses politiques ne sont pas inconciliables et d'autres propositions sont possibles.

Plus précisément, l'introduction du télétravail est une autre piste de réflexion : est-ce une opportunité ou non pour les villes de votre région ?

De même, les réseaux de transports rapides (réseau autoroutier, réseau TGV) sont à l'origine de l'"effet tunnel", quel projet peut-être imaginé pour les villes situées hors des nœuds de communication ?

Enfin, une réflexion sur l'avenir des villes ne peut négliger la question de l'environnement. Il est souhaitable de l'intégrer à toute étude sur les villes.

Vous vous attacherez plus particulièrement au cadre de vie et à la qualité de vie en vous posant la question de savoir s'il est possible de faire profiter tous les habitants des villes d'une amélioration de leur environnement, ou si l'on ne va pas vers un environnement à deux vitesses.

Ces propositions d'étude ne sont pas exhaustives, d'autres sujets sont les bienvenus.

Pour tous les sujets traités, il ne faut pas oublier qu'une carte de la région appuyant votre propos est nécessaire. Pour la réaliser, ne faites pas de votre région une île située au milieu d'un océan: elle est reliée aux espaces voisins.

Pour tous ceux qui contribuent à l'aménagement du territoire, la réalisation d'une carte est une étape essentielle de la réflexion. Montrez que vous pouvez être aussi les aménageurs de la France du XXI^e siècle.

LES CENT PREMIÈRES AGGLOMÉRATIONS DU TERRITOIRE MÉTROPOLITAIN
(populations sans doubles comptes, chaque personne recensée étant affectée à une seule commune)
(Population en milliers)

Rang 1990	Agglomérations (limites de 1982)	Population		Variation	Rang	Centre ville		Variation	Rang*	
		en 1982	en 1990	en %	en 1982	en 1982	en 1990	en %	en 1982	en 1990
1	Paris	8 707	9 060	0,50	1	2 176	2 152	-0,14	1	1
2	Lyon	1 221	1 262	0,42	2	413	415	0,07	3	
3	Marseille	1 111	1 087	-0,26	3	874	801	-1,10	2	2
4	Lille	936	950	0,19	5	367	364	-0,11	4	4
5	Bordeaux	640	685	0,86	4	208	210	0,13	10	10
6	Toulouse	541	608	1,47	6	348	359	0,38	5	5
7	Nantes	465	492	0,72	7	241	245	0,23	8	8
8	Nice	449	476	0,71	8	337	342	0,20	6	6
9	Toulon	410	438	0,80	9	179	168	-0,85	15	16
10	Grenoble	392	400	0,26	10	157	151	-0,48	17	17
11	Strasbourg	373	388	0,49	12	249	252	0,18	7	7
12	Rouen	380	380	0,01	11	102	103	0,10	35	35
13	Valenciennes	350	336	-0,47	13	62	58	-0,85	54	56
14	Grasse-Cannes-Antibes	296	336	1,60	17	210	222	0,68	9	9
15	Lens	327	323	-0,16	14	118	113	-0,53	28	29
16	Saint-Etienne	317	313	-0,15	15	205	199	-0,34	11	12
17	Nancy	307	311	0,15	16	96	99	0,39	37	37
18	Tours	263	272	0,43	18	132	130	-0,26	24	25
19	Béthune	258	260	0,06	19	52	49	-0,66	63	69
20	Clermont-Ferrand	256	254	-0,09	20	147	136	-0,97	20	22
21	Le Havre	255	254	-0,05	21	199	196	-0,22	12	14
22	Rennes	234	245	0,56	22	195	198	0,18	14	13
23	Orléans	220	243	1,23	25	103	105	0,29	34	34
24	Montpellier	221	237	0,85	23	197	208	0,67	13	11
25	Dijon	216	226	0,58	26	141	147	0,50	21	19
26	Mulhouse	221	224	0,18	24	112	108	-0,43	32	32
27	Reims	199	206	0,43	29	177	181	0,24	16	15
28	Angers	196	206	0,65	30	136	141	0,48	23	21
29	Brest	201	201	0,02	28	156	148	-0,66	18	18
30	Douai	202	200	-0,17	27	43	42	-0,12		
31	Metz	186	193	0,44	33	114	120	0,57	29	28
32	Dunkerque	196	193	-0,18	31	73	70	-0,48	47	47
33	Le Mans	191	189	-0,13	32	148	146	-0,19	19	20
34	Mantes-la-Jolie	170	189	1,32	37	75	78	0,49	46	41
35	Caen	184	189	0,35	34	114	113	-0,13	30	31
36	Avignon	174	181	0,48	35	89	87	-0,31	38	38
37	Limoges	172	170	-0,12	36	140	133	-0,63	22	23
38	Amiens	154	156	0,13	38	131	132	0,05	25	24
39	Perpignan	138	139	0,07	39	112	106	-0,65	33	33
40	Nîmes	132	139	0,57	41	124	128	0,42	26	26
41	Bayonne	127	136	0,84	45	98	102	0,51	36	36
42	Pau	131	135	0,32	42	84	82	-0,25	39	39
43	Thionville	137	132	-0,45	40	41	40	-0,27		
44	Saint-Nazaire	130	132	0,12	43	68	65	-0,66	48	48
45	Aix-en-Provence	127	131	0,42	46	121	124	0,26	27	27
46	Troyes	125	123	-0,25	47	64	59	-0,88	50	53
47	Besançon	121	123	0,19	48	113	114	0,06	31	30
48	Annecy	113	123	1,07	50	50	50	-0,08	70	67
49	Montbéliard	128	118	-1,08	44	49	45	-1,03		
50	Hagondange-Briey	120	112	-0,82	49	81	75	-1,08	40	43
51	Valence	106	108	0,22	51	66	63	-0,56	49	49
52	Lorient	104	107	0,36	53	63	59	-0,67	52	54
53	Poitiers	103	105	0,25	55	79	79	-0,07	41	40
54	Maubeuge	106	103	-0,35	52	55	52	-0,48	60	63
55	Chambéry	96	103	0,81	60	53	54	0,16	62	61
56	Calais	101	102	0,12	57	77	75	-0,20	42	44
57	Angoulême	104	101	-0,30	54	46	43	-0,93		
58	La Rochelle	102	100	-0,23	56	76	71	-0,80	44	45
59	Forbach	100	98	-0,22	58	43	42	-0,32		
60	Boulogne-sur-Mer	99	96	-0,34	59	48	44	-1,08		
61	Bourges	92	93	0,07	61	76	76	-0,14	45	42
62	Melun	82	92	1,44	65	55	56	0,38	61	59

Rang 1990	Agglomérations (limites de 1982)	Population		Variation en %	Rang en 1982	Centre ville		Variation en %	Rang*	
		en 1982	en 1990			en 1982	en 1990		en 1982	en 1990
65	Creil	83	84	0,22	64	35	32	-1,03		
66	Saint-Brieuc	84	84	-0,01	63	49	45	-1,02		
67	Colmar	82	84	0,20	66	62	63	0,20	55	51
68	Annemasse	72	83	1,81	75	26	28	0,68		
69	Saint-Chamond	82	82	-0,04	67	40	39	-0,44		
70	Arras	80	89	-0,14	70	42	39	-0,85		
71	Chalon-sur-Saône	78	77	-0,09	72	56	55	-0,36	59	60
72	Roanne	82	77	-0,72	68	49	42	-1,90		
73	Béziers	81	76	-0,80	69	77	71	-0,95	43	46
74	Belfort	76	76	-0,10	74	51	50	-0,27	67	65
75	Tarbes	78	75	-0,56	73	51	48	-0,97	68	70
76	Fréjus	60	74	2,59	89	32	41	3,43		
77	Martignes	72	72	0,01	76	42	43	0,19		
78	Alès	70	72	0,25	78	43	41	-0,66		
79	Saint-Quentin	72	69	-0,48	77	64	61	-0,59	51	52
80	Charleville-Mézières	68	67	-0,09	79	59	57	-0,36	56	57
81	Châteauroux	67	67	0,04	81	52	51	-0,24	64	64
82	Compiègne	63	67	0,83	84	40	42	0,46		
83	Menton-Monaco	59	66	1,42	91	25	29	1,89		
84	Blois	61	65	0,81	87	47	49	0,54		
85	Brive-la-Gaillarde	64	64	0,02	82	52	50	-0,43	65	66
86	Montluçon	68	63	-0,94	80	50	44	-1,49	71	72
87	Meaux	56	63	1,53	96	45	48	0,89		
88	Sète	59	63	0,81	92	40	42	0,61		
89	Albi	60	62	0,41	89	46	47	0,17		
90	Vichy	64	62	-0,39	83	31	28	-1,20		
91	Châlons-sur-Marne	63	61	-0,32	85	51	48	-0,68	69	71
92	Niort	62	61	-0,17	86	58	57	-0,26	57	58
93	Agen	58	61	0,50	94	32	31	-0,42		
94	Périgueux	60	60	0,03	90	33	30	-1,04		
95	Quimper**	57	59	0,54	95	57	59	0,54	58	55
96	Nevers	59	59	-0,08	93	43	42	-0,31		
97	Evreux	55	58	0,74	100	46	49	0,81		
98	Armentières	56	58	0,40	97	25	25	0,19		
99	Beauvais	56	58	0,42	98	52	54	0,43	66	62
100	Laval	56	57	0,19	90	50	50	0,03	72	68

* Pour les villes de plus de 50 000 habitants, communes de banlieue exclues.

** Cette agglomération est constituée de la seule commune de Quimper.

Source : INSEE - PREMIERE N°III



Notes





S E R I E T H E M A T I Q U E

Alors que le poids urbain - 80% de la population - et la métropolisation ne cessent de s'accroître, qu'en est-il des espaces ruraux de cette France des pays et des terroirs, chère à Fernand Braudel ? Sont-ils voués au dépeuplement, à la «fin des paysans» qui en ont longtemps constitué les acteurs essentiels ? Ou bien, en suivant des annonces plus optimistes, ces espaces pourraient-ils abriter une «renaissance rurale» ? La vérité n'est pas entre les deux. Certes le délestage séculaire des campagnes s'aggrave, mais l'aire touchée par ce phénomène tend plutôt à diminuer. Nous voyons croître et se développer des espaces ruraux périurbains. Des milliers de villages et de bourgs plus ou moins dispersés sur l'ensemble du territoire national reprennent vie. Comme autant de signes révélateurs de ce mouvement, nous observons des ruptures dans les courbes démographiques déclinantes, des amorces de véritable développement local, économique, social et culturel. Cette multiplication des points et des zones de reprise dans les campagnes depuis le début des années 1980 constitue un phénomène nouveau d'importance majeure. Ces tendances, ces changements, quels sont-ils ? Sont-ils suffisamment nets, amples et forts pour nous permettre de nous représenter les espaces ruraux au début du siècle prochain ?

L'analyse prospective de la situation des espaces ruraux dans la société française de demain nous conduira à établir d'abord un état des lieux de l'ensemble des mutations qui affectent ces espaces, afin de mieux cerner la ruralité d'aujourd'hui, les acteurs en présence et les véritables enjeux. Nous essaierons ensuite de dégager des perspectives d'avenir afin d'établir des scénarios du possible.

La méthodologie adoptée dans cette présentation relève d'une double démarche. Etablir un constat préalable sur des thèmes et des enjeux sensibles, et préciser ensuite les principales tendances concernant l'avenir de ces espaces ruraux.

3 Espaces ruraux

Sommaire

Comprendre

La spirale des mutations

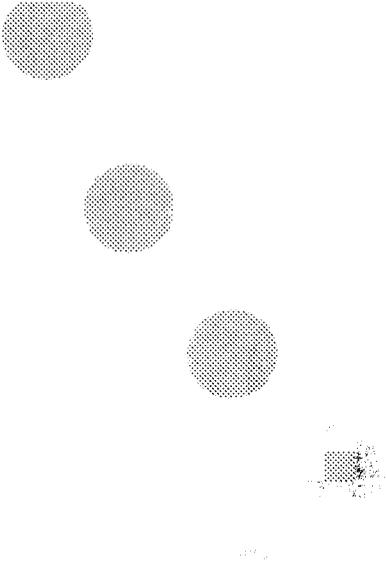
Les problématiques et les enjeux

Imaginer, créer

Quelles perspectives pour quelles politiques ?

Les scénarios à l'horizon 2015

Dossier établi par Gérard Loison
d'après les travaux de Bernard Kayser
DATAR. Prospective et Territoires



Comprendre

La spirale des mutations

L'espace rural existe-t-il ?

Les définitions de la ruralité et même des espaces ruraux, ne peuvent être que relatives, fonctions des contextes temporels, économiques et sociaux. Dans la France contemporaine, l'espace rural se caractérise par :

- une faible concentration des diverses composantes : faibles densités de population, peuplement en petites unités, prédominance du logement en maison individuelle, faibles densités du bâti ;
- des réseaux d'équipements lâches, constitués principalement par des équipements de niveau élémentaire ;
- d'importantes surfaces consacrées à l'activité agricole.

Par ailleurs, cet espace peut se qualifier diversement sur le plan fonctionnel, en particulier lorsque l'on appréhende ses fonctions à travers la population.

Cette dispersion - opposée à la concentration caractérisant les espaces urbains - est très joliment exprimée par J. Klatzmann, pour qui l'espace rural est «*celui où l'homme du XX^e siècle dispose d'espace*». Cette formule a le mérite d'attirer l'attention sur une caractéristique essentielle de l'espace rural, très valorisée dans le contexte contemporain.

Les difficultés surgissent lorsqu'il s'agit d'en déterminer concrètement les limites.

La délimitation usuelle repose sur des critères statistiques qui privilégient la référence à la taille des unités de peuplement.

L'espace dit «rural» correspond à l'ensemble des communes classées rurales selon la définition de l'INSEE, qui désigne ainsi toute commune de moins de 2 000 habitants agglomérés au chef-lieu et non comprise dans une unité urbaine multicomcommunale.

Il en résulte des variations dans le temps des espaces de référence pour les études de la population, des activités du milieu rural. Il y a là un biais important lors de toute démarche comparative entre des périodes différentes.

Le seuil de 2 000 habitants (ou 2 500) est fréquemment retenu en Europe ; toutefois certains Etats ont fait d'autres choix. Ainsi, en Allemagne, est rurale la zone qui, ayant moins de 100 habitants au km², est dépourvue de ville de plus de 100 000 habitants.

Afin de tenir compte des effets de l'influence urbaine, l'INSEE a également défini les ZPIU : Zones de peuplement industriel ou urbain. Les communes rurales peuvent alors être distinguées en «communes rurales situées dans une ZPIU» et «communes rurales hors ZPIU». Les résultats du recensement du mois de mars 1990 montrent que l'essentiel de la croissance de la population rurale entre 1982 et 1990 est localisée dans les communes rurales des ZPIU.

Analyse

- Quels critères retiendriez-vous pour identifier la ruralité, cette «notion relative» ? Les critères allemands sont-ils applicables en France ?

- Quels sont les seuils quantitatifs qui pourraient être retenus en France ?

- Quels caractères spécifiques présentent pour vous la vie dans un village, la vie dans le monde rural ?

Qui sont les ruraux, quels sont les acteurs en présence ?

Les agriculteurs : un groupe minoritaire à l'échelle française :

	Population des communes rurales (en millions)	Population agricole (en millions)
1931	19,9	10,6
1936	18,9	10,1
1946	18,8	9,5
1954	17,7	8,0
1962	17,0	7,1
1968	14,1	-
1975	14,2	7,3
1982	14,4	6,2
1990	15,4	3,2

Des rôles modifiés

De la rétraction agricole continue, il résulte une série de conséquences dont la principale est la baisse des effectifs d'exploitations et d'agriculteurs. La part de la population des ménages agricoles ira vraisemblablement en s'amenuisant étant donné le contexte agricole actuel et la rareté des successeurs et repreneurs. Parallèlement, les agriculteurs sont l'objet d'une marginalisation économique (poids de la production agricole dans le PIB), sociale (5% de la population active) et par conséquent, politique.

A l'inverse d'autres acteurs ont vu leur importance croître au plan local (agences diverses, industries agro-alimentaires, néoruraux, résidents, vacanciers,...) aux plans régional et national (grands opérateurs publics et privés...) ainsi qu'au plan international (instances européennes de la politique agricole commune...).

Or le monde rural est un milieu fragile et dépendant, dont l'avenir sera lié aux stratégies et aux comportements adoptés par ces divers acteurs.

Analyse

Les évolutions des populations rurales et agricoles ont connu depuis le début du siècle un certain nombre de phases et de ruptures. En 1931, par exemple, quand la population urbaine s'est révélée majoritaire. On peut, par prospective et par projection (sous forme de courbes), retrouver des seuils décisifs et des tendances à l'horizon 2015. De même, on peut analyser les facteurs qui, depuis les années 1950, ont favorisé ou accéléré le recul des effectifs d'agriculteurs. La fin des paysans signifie-t-elle la fin des campagnes ? Quant aux acteurs spécifiques, anciens et nouveaux, endogènes et exogènes, quels sont-ils ? quels sont leurs poids respectifs ?

«La disparition de l'agriculture est, à mes yeux, l'événement le plus marquant du XX^e siècle. Au début du siècle, nous étions 80% de paysans, aujourd'hui 5%. Le paysan et le marin vivaient plongés dans le temps extérieur des intempéries. Leur emploi du temps dépendait, heure par heure, de l'état du ciel et des saisons. Nous avons perdu toute mémoire de ce que nous devons à ces deux types d'hommes, des techniques les plus rudimentaires aux plus hauts raffinements. Nous n'avons pas fini d'en payer les conséquences.» (Michel Serres)

Les non-agriculteurs : une société diversifiée

POPULATION DES COMMUNES RURALES (RGP 1982)
Composition socio-professionnelle

	Ensemble		Dans ZPIU		Hors ZPIU	
	nombre	%	nombre	%	nombre	%
TOTAL	14456232		8750008		5706224	
dont actifs	6037860	41,8	3663668	41,9	2374192	41,6
Agriculteurs, exploitants	1225032	8,5	422400	4,8	802632	14,1
Artisans, commerçants, chefs d'entreprise	545796	3,8	331596	3,8	214200	3,7
Cadres, professions intellectuelles supérieures	231968	1,6	174404	2,0	57564	1,0
Professions intermédiaires	745200	5,1	529256	6,0	215944	3,8
Employés	1105268	7,6	757024	8,6	348244	6,1
Ouvriers (y compris agricoles)	2095912	14,5	1395476	15,9	700436	12,2
Retraités	2399200	16,6	1261320	14,4	1137880	20,0
Autres sans activité professionnelle	6107856	42,2	3878532	44,3	2229324	39,1

Source : INSEE

POPULATION DES COMMUNES RURALES (RGP 1982)
Population active ayant un emploi

	Ensemble		Dans ZPIU		Hors ZPIU	
	nombre	%	nombre	%	nombre	%
TOTAL	5597768		3389920		2207848	
Agriculture, sylviculture, pêche	1415796	25,3	513320	15,1	902476	41,0
Industries agricoles alimentaires	211112	3,8	130736	3,8	80376	3,6
Production et distribution d'énergie	45152	0,8	35072	1,0	10080	0,4
Industries des biens intermédiaires	378840	6,8	292324	8,6	86516	3,9
Industries des biens d'équipement	348840	6,2	271676	8,0	77164	3,5
Industries des biens de consommation	365332	6,5	256828	7,6	108504	4,9
Bâtiment et génie civil et agricole	531436	9,5	329464	9,7	201972	9,1
Commerce	501980	9,0	338960	10,0	163020	7,4
Transports et télécommunications	246088	4,4	169156	5,0	76932	3,5
Services marchands	748432	13,4	507248	15,0	241184	10,9
Location et crédit-bail immobiliers	5792	0,1	4556	0,1	1236	0,1
Assurances	18988	0,3	13872	0,4	5116	0,2
Organismes financiers	59112	1,1	44380	1,3	14732	0,7
Services non marchands	720868	12,9	482328	14,2	238540	10,8

Population au lieu de résidence.
Source : INSEE

Analyse

On pourra étudier les marques de l'influence urbaine sur la composition sociale ainsi que les activités exercées par la population résidant dans l'espace rural.

Quel avenir pour l'agriculture ?

De la PAC à la nouvelle PAC :

Mise en place dès le début des années 1960 par les «six», la politique agricole commune (PAC) devait assurer avant tout l'autosuffisance alimentaire de la CEE. Un système de préférence et de solidarité européenne fut instauré, basé sur une politique de modernisation, d'orientation, de garantie et de soutien des prix et d'aide à l'exportation. Les effets furent rapides. L'autosuffisance fut largement assurée pour de nombreux produits et la France devint un véritable grenier céréalier, une puissance agricole mondiale. Le contexte des années 1970 et 1980 vint perturber l'édifice : crise énergétique, hausse des prix des produits industriels, concurrence des produits de substitution aux céréales importés facilement à bas prix, problèmes monétaires, élargissement de la CEE à douze, concurrence céréalière entre CEE et Etats-Unis.

Résultant ou s'ajoutant à ces événements, des effets négatifs s'exacerbèrent : dégradation des revenus des agriculteurs, inégalité de la PAC (80% des versements allant à 20% des agriculteurs), détérioration de l'environnement et surtout une PAC onéreuse pour le budget européen (jusqu'à 70%) et gonflement des stocks coûteux...

La CEE réagit dès 1977, mais surtout à partir de 1984 : instauration de quotas laitiers suivis en 1988 du «gel des terres», de quantités maximales garanties...

Trois facteurs vont alors conduire à la remise en question de la PAC : les tensions internes propres à la CEE, des pressions externes (Etats-Unis, pays céréaliers du groupe du Cairns, GATT - General Agreement on Tariffs and Trade - avec, depuis 1986, les négociations de l'«Uruguay Round») et une pression diffuse de la société en faveur d'objectifs de qualité.

L'accent est mis davantage sur la qualité que sur la quantité et de nouvelles préoccupations écologiques apparaissent.

Le 21 mai 1992, une nouvelle PAC est adoptée ; quelles en sont les principales mesures ? :

- une baisse des prix : -29% pour les céréales en trois ans, -15% pour la viande bovine et -1% pour le lait (par an) ;

- des aides publiques, primes compensatoires et mesures modulées par les gouvernements nationaux (règlements relatifs aux structures d'exploitation, préretraites, environnement, boisement de terres agricoles) ;

- des aides fournies sous certaines conditions : mise en jachère, rotation pour les céréales, intensification pour l'élevage...

Analyse

• Les années 1960 et 1970 ont construit une nouvelle France agricole à travers la «Révolution silencieuse» (M. Debatisse). On peut réfléchir à ses caractéristiques et aux effets de la PAC sur le monde agricole et rural tant globalement (approche économique et sociale) que **territorialement**.

• Tous les agriculteurs et toutes les régions ont-ils profité dans les mêmes proportions de ces politiques ?

• Très tôt des tentatives de réforme ont été entreprises, pourquoi se sont-elles révélées insuffisantes ?

• Quel avenir avec la nouvelle PAC ? :

- Dans quel contexte, national, international, cette réforme mettant fin à 30 ans d'une grande et rare politique européenne a-t-elle été annoncée ?

- Cette nouvelle PAC, ensemble de mesures techniques, ne définit ni les nouvelles fonctions de l'agriculture, ni le nouveau rôle que les agriculteurs doivent assurer. Comment alors le monde agricole a-t-il réagi à ces propositions ? Quelles sont ses inquiétudes ?

- Quelles peuvent-être les incidences territoriales, économiques, sociales de ces mesures en ce qui concerne la France ? Quelles «agricultures» induisent-elles ? Quelle sera la place, la fonction des agriculteurs dans la France de demain ?

Des espaces différenciés

Identification

Une typologie établissant trois catégories majeures d'espaces ruraux est communément admise aujourd'hui.

- Des espaces marginalisés ou en voie de marginalisation : des fractions notables de l'espace rural (le quart ou le cinquième de ce territoire) vont être frappées par un dépeuplement absolu compromettant l'avenir agricole de certaines régions (telles les montagnes sèches, les moyennes montagnes, les zones humides et peut-être même les périphéries du Bassin parisien et du Sud-Ouest). Cette tendance se vérifie

entre 1982 et 1990 où 40% de toutes les communes rurales (situées généralement loin des villes) continuent à perdre des habitants.

- Des espaces ruraux périurbains, composés de couronnes différenciées.

En croissance (spatialement et démographiquement), ils rassemblent la majeure part des «ruraux». Selon la dimension des villes qui en constituent le centre (aux divers sens du terme) et selon les formes d'intégration de ces espaces au fonctionnement des centres urbains, la question de leur appartenance à la ruralité, même transformée, se pose déjà.

Ce sont les espaces qui ont connu les plus fortes ruptures, du point de vue des paysages, au cours des 25 dernières années. Ruptures liées au changement d'échelle des surfaces construites, au changement de style du bâti qui véhicule tout à la fois modernité et banalisation sur l'ensemble des régions, et parfois même un désordre visuel qui fait redouter le basculement dans le type «banlieue».

- Des espaces ruraux productifs : il s'agit d'espaces intermédiaires, ceux des campagnes vivantes occupant une grande partie du territoire. C'est là que les phénomènes de différenciation dans l'évolution seront les plus caractérisés mais c'est là aussi que se situe le principal gisement de ressources.

Des différenciations donc, bien marquées, mais qu'il faut nuancer à l'échelle d'ensembles régionaux. Ainsi en témoigne le cas des Pyrénées analysé par J.-P. Laborie.

De 1982 à 1990, les Pyrénées sont le cadre de variations identiques à celles de l'ensemble du territoire rural français, se différenciant ainsi d'espaces à faible densité qui, comme le Massif central, continuent de régresser.

En fait, cette stabilisation est à relativiser. Les communes rurales hors du massif ont un dynamisme plus accentué, alors que le poids du massif régresse, malgré un bilan migratoire positif depuis 1975, mais insuffisant pour compenser le vieillissement. Là encore, l'analyse peut être affinée ! Ainsi jusqu'en 1982, l'attrait de la périphérie du massif profite aux zones proches des côtes et aux villes du piémont. Or les statistiques de 1990 montrent le recul des petites et moyennes agglomérations, fragilisées par un exode urbain important dû à une régression des emplois industriels. A l'inverse, on constate un renouveau démographique des hautes vallées touristiques, particulièrement en Cerdagne et dans les Pyrénées centrales dotées de stations associant fréquentations hivernales et estivales.

Les problématiques et les enjeux

Relations villes-campagnes

Sensibilisation

La renaissance rurale est nécessairement liée à la croissance économique globale, régionale et urbaine. Il ne peut y avoir de campagnes dynamiques sans villes dynamiques.

Les similitudes des modes de vie entre citadins et ruraux s'accroissent du fait de la mobilité des hommes, de l'élévation des niveaux de vie, de l'accessibilité générale des services... mais les spécificités du cadre de vie et de la sociabilité des villages conservent au milieu rural une certaine originalité. Si ces espaces, villes et campagnes, ont des liens de plus en plus étroits, tout en gardant une certaine spécificité, les effets peuvent être contradictoires.

Effets négatifs d'abord, l'urbanisation rampante, l'emprise des grands équipements d'infrastructures

constituent sans aucun doute des menaces pour l'environnement ; la vacuité de la campagne française peut inciter à y entreposer des déchets industriels et urbains. D'autre part l'agriculture périurbaine, souvent productive et bien organisée, voit son espace se réduire ; enfin la tendance des S.D.A.U. (schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme) à intégrer un très large espace périurbain peut perturber les efforts de développement endogène et le marché foncier.

Effets positifs ensuite, car la ville offre aux territoires ruraux des avantages évidents : emploi, éducation, commerce, santé, culture, mais aussi consommation et transformation des productions agricoles et éventuellement une diffusion d'activités par desserrement ou par essaimage.

Analyse

Il est possible de compléter ou de détailler ces informations en confrontant effets positifs et négatifs.

- Mais l'opposition traditionnelle ville/campagne est-elle toujours une approche pertinente ? Ne peut-on envisager cette relation autrement, en termes d'interdépendance ?

- Dans cette perspective, on peut procéder à l'analyse, certes subjective mais intéressante, de la vision réciproque des trois « interférents » suivants : le citadin, l'agriculteur et le rural non agricole. Quelles relations le citadin a-t-il avec l'agriculteur et réciproquement ?

- Enfin, quelle est la place des espaces ruraux périurbains au plan territorial (quantitativement et qualitativement) ? Quel est leur poids humain et économique ?

Activités non agricoles et fonction d'accueil

Le non-agricole, porteur d'avenir ?

Les perspectives de développement industriel en milieu rural sont faibles, du moins dans l'espace rural profond. La mode des « usines vertes » paraît déjà passée, les nouvelles techniques d'information et de communication ne comblent pas vraiment les espoirs suscités par les perspectives du télétravail et la main d'œuvre trop rare décourage les implantations lourdes. Toutefois, des entreprises se créent, elles relèvent souvent du secteur tertiaire. Une étude présentée par la DATAR en 1990 faisant état de ces créations dans les « zones rurales » montre que près d'un demi-million d'entreprises ont ainsi vu le jour en huit ans. Il s'agit essentiellement d'artisans et de commerçants, les deux tiers n'employant aucun salarié. Le reste des créations correspond à de petites entreprises. Toutefois 2 250 nouvelles sociétés emploient plus de 50 salariés, correspondant à des activités agro-alimentaires, textiles, du bâtiment, de la grande distribution et des services marchands.

Ces créations s'expliquent par la réduction relative des coûts de transport, le différentiel des prix des terrains à bâtir, l'évolution des mentalités, favorisant le développement de la périurbanisation, de la multirésidence et du tourisme rural. Ce phénomène peut-il s'étendre et durer ? Cela dépend avant tout des capacités de liaison et d'accueil du milieu rural dans les villages et les bourgs, de l'existence d'un marché locatif, de la présence de l'école qui assume un rôle de service, mais aussi un rôle de socialisation et de foyer d'activités culturelles. La dynamique économique et sociale en général influe sur ces créations ainsi que les décisions volontaristes émanant des diverses collectivités.

Analyse

- Les potentialités : quels sont les facteurs favorables au développement des activités non agricoles et de la fonction non résidentielle dans les espaces ruraux ? Sont-ils partout les mêmes ? Peut-on établir une typologie des territoires ?

- Les perspectives :

- Quelles sont les activités, dans le contexte de notre société, qui pourraient être développées ou créées dans les espaces ruraux ?
- Quel peut être le rôle de l'école ? Est-elle une condition essentielle au maintien des populations dans les zones rurales ?
- Quel rôle peuvent jouer les politiques d'aménagement du territoire ?

Le retournement du marché foncier

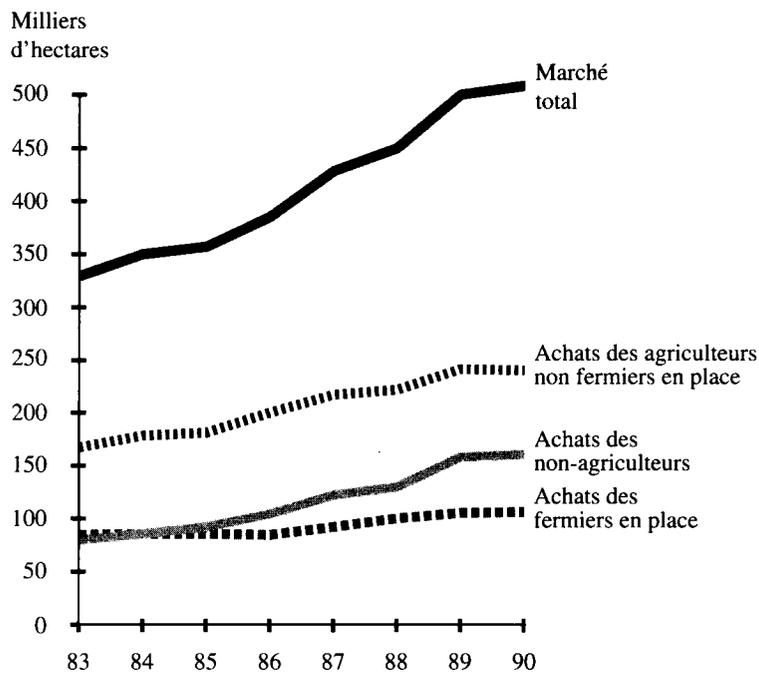
Un marché déprimé

En dix ans, le prix moyen des terres agricoles a baissé de moitié. De plus, les années récentes montrent une brutale hausse de la part des non-agriculteurs sur ce marché foncier, leurs acquisitions ont doublé en sept ans : achats occasionnés non pour le revenu foncier mais plutôt dans un objectif de consommation (loisirs, résidences secondaires...). On assiste ainsi à une dérive : les prix s'établissent sans lien avec les résultats économiques de l'activité agricole. Progressivement, les agriculteurs risquent d'être exclus du marché foncier du fait des évolutions inégales des revenus agricoles et du pouvoir d'achat des autres catégories socio-professionnelles.

Cette tendance, dans l'avenir, risque de se confirmer en liaison avec les processus de déconcentration urbaine, d'achats de résidences secondaires, de l'accélération du mouvement des capitaux et des hommes en Europe. Déjà, la

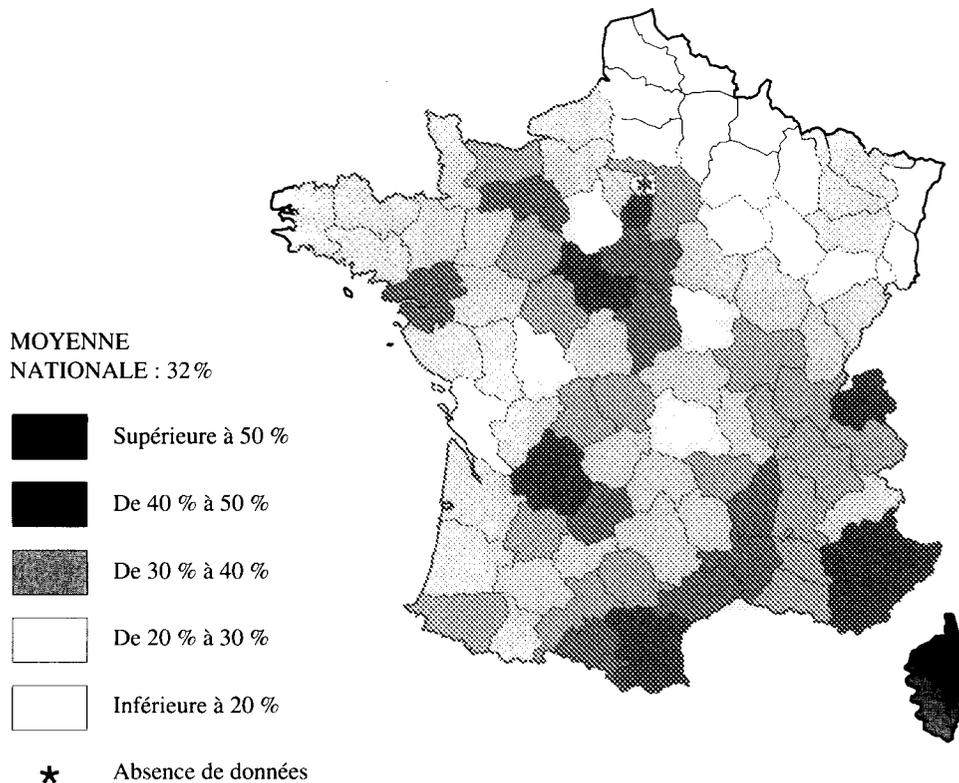
Evolution en surface du marché foncier entre 1983 et 1990

Selon les types d'acquéreurs



Place des non-agriculteurs sur le marché foncier en 1990

Part des surfaces acquises par les non-agriculteurs sur le marché agricole



Source : SCAFR - SAFER - Mai 1991

part des acquisitions par les étrangers a triplé (il s'agit à 70 % de ressortissants de la CEE, les Britanniques comptant pour la moitié de cette part). Parallèlement, d'autres usages de l'espace rural se développent (golfs...) ainsi que la progression séculaire de la forêt. Toutefois, la libération possible importante des terres agricoles engendrée par les effets de la nouvelle PAC va rencontrer une demande peu élastique, faisant peser une incertitude sur l'évolution de l'utilisation des sols, résultat d'une déprise agricole certaine et d'une demande imprévisible de la clientèle non agricole.

Analyse

Ce problème du foncier amène quelques réflexions et questions :

- Pour quelles raisons y a-t-il eu un effondrement des prix au cours des années 1980 et un recul relatif important des agriculteurs ?
- L'appropriation de la terre par l'exploitant est-elle comme au XIX^e siècle un enjeu majeur ? Est-ce un élément clé dans la formation du capital agricole aujourd'hui ?
On peut ainsi, entre autres, évoquer le développement du fermage, de l'intensivité, mais aussi de la politique malthusienne de la nouvelle PAC.
- L'acquisition du foncier par des non-agriculteurs constitue-t-elle un phénomène nouveau ? Ne peut-on retrouver des précédents historiques relevant du même processus ? Que traduisent ces tendances en terme d'évolution de la société ?
- En s'appuyant sur la carte «Les non-agriculteurs sur le marché foncier en 1990», sur des témoignages et d'autres sources d'information, à

travers une étude soit nationale, soit régionale, réfléchissez à ces nouvelles données :

- Quelles en sont les grandes orientations géographiques ? Quels acteurs agricoles et non agricoles ? quelles stratégies mettent-elles en jeu, que révèlent-elles ?
- S'agit-il toujours de démarches individuelles ? Peut-il y avoir spéculation foncière de la part de grands groupes, spéculations à l'égard du plan d'occupation des sols...
- En quoi ces orientations peuvent-elles contrarier l'activité des agriculteurs ?

Espaces ruraux et environnement

Prise de conscience et problèmes

Les espaces «naturels» c'est-à-dire non bâtis, représentent 95% du territoire national et 25% des espaces naturels de la CEE ; ils sont divers, riches mais fragiles. L'agriculture et la forêt sont largement majoritaires (57% et 28% de la surface). Pourtant, malgré ce potentiel, le pourcentage d'espaces naturels protégés est faible. Or, la montée en puissance des notions d'environnement et de paysage ont provoqué une prise de conscience impliquant une gestion plus volontaire des espaces naturels. Paradoxalement, ces préoccupations apparaissent et se développent au moment où les économies se «déterritorialisent» et où la marginalisation menace de nombreux espaces ruraux. Que devient la relation au territoire, à la nature lorsque 90% de la population vit sur 10% de l'espace, ou lorsque certains conçoivent la possibilité de concentrer 90% de la production française de porcs et de volailles dans moins d'une dizaine «d'usines» à viande blanche ou encore

l'essentiel de la production agricole sur quelques départements ?

Les agriculteurs ont souvent été pris pour cible au sein des espaces ruraux et leurs pratiques dénoncées (vulnérabilité de la ressource «eau», excédents de matières organiques, de phosphates, nitrates dans les eaux, diminution de la diversité biologique, atteinte à la fertilité des sols, enfrichement croissant, suppression des haies...). Ces effets constatés sont les résultats des «vingt glorieuses» (1955-1975) de l'agriculture française où, dans le cadre de la PAC, les pratiques culturales ont recherché une productivité élevée, une intensification, au coût le plus faible possible conduisant à une «désertification» rurale et à des négligences à l'égard de la nature. La logique économique a dominé la logique écologique et le court terme a primé sur le long terme.

Cette situation peut-elle s'aggraver ou se poursuivre ? A l'heure de la nouvelle PAC (extensification, gel des terres...) de l'accession de notre société à une large autosuffisance alimentaire, à une alimentation plus qualitative et diversifiée, les effets pervers de l'agriculture devraient être maîtrisés. Toutefois, se posent avec insistance les questions de la gestion des espaces naturels et du rôle à jouer par les agriculteurs. Que deviendra l'entretien des exploitations abandonnées faute d'exploitants, par exemple dans les terres marginales de moyenne montagne, des travaux permanents d'intérêt collectif ne pouvant se développer que là où des agriculteurs restent en place ? Que sera la protection des espaces remarquables, des paysages, alors que ces notions sont mal cernées, mal définies, peu intégrées à l'économie marchande ? Qu'advient-il de la création des parcs, de leur dépeuplement ?

La terre en friche est si contraire à notre culture que l'opinion veut qu'elle soit cultivée. Elle veut aussi que la montagne ne soit pas abandonnée. Elle demande aux agriculteurs de conserver la nature en continuant de l'entretenir. Mais toute fonction de conservation, de «gardiennage de la nature» doit donner lieu à une rémunération spécifique. La société est-elle prête à en payer le prix ? Il s'agit là d'un enjeu politique.

Analyse

- En cette année du Sommet de la Terre à Rio, l'enjeu relatif à l'environnement a pris une grande importance et les espaces ruraux sont particulièrement concernés.

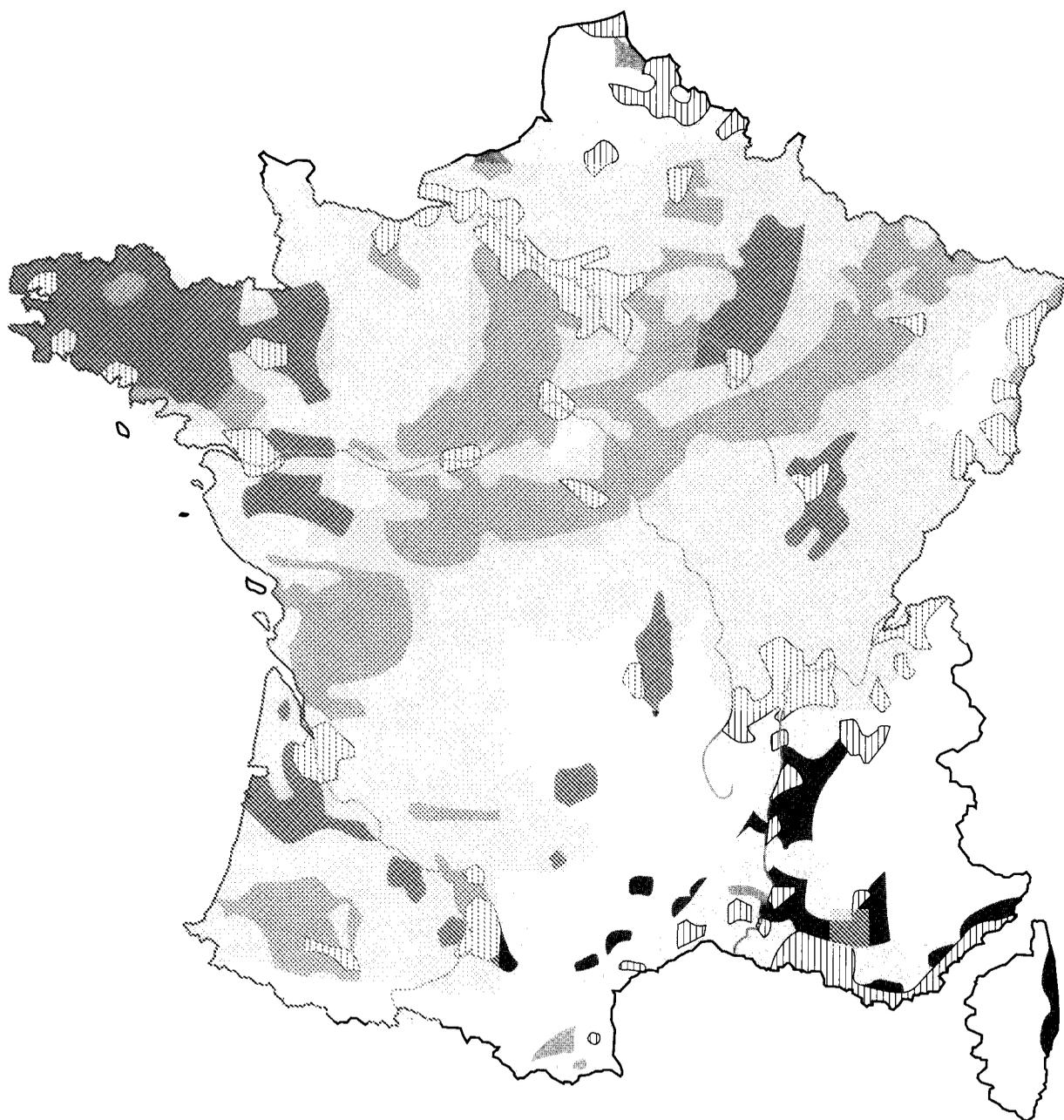
- Cette prise de conscience environnementaliste, protectrice, est-elle nouvelle ? Des jalons n'ont-ils pas été posés depuis le début des années 1970 ou même avant ?

- Pour quelles raisons cette tendance s'est-elle accélérée récemment ?

- Quels rapports (contraintes, atouts, ambiguïtés, certitudes) lient le couple environnement/aménagement du territoire (on peut le traduire par un tableau interactif). Quels sont les enjeux qui les associent en ce qui concerne les espaces ruraux ?

- Accusé d'être pollueur, destructeur, l'agriculteur est aussi sollicité comme l'éventuel jardinier de la nature, gardien des territoires menacés ou «conservateur des paysages». On peut aussi recenser ces deux positions contradictoires, juger de leur pertinence et se poser la question de la place de l'agriculteur face à cette préoccupation écologique. Quels scénarios envisager à cet égard pour l'an 2015 ? Quelles solutions préconiserez-vous ?

Les espaces ruraux dans les années quatre-vingt



0 100 200 km

□ Espaces délaissés par l'agriculture au profit d'autres activités, espace rural agro-touristique

▤ Nouveaux espaces ruraux péri-urbains

ESPACES RURAUX :

□ En faible transformation

▤ En réelle transformation

▥ En profonde mutation

Source : Atlas de la France Verte - INRA/SCEES

Imaginer, créer

Quelle prospective pour quelles politiques ?

Des tendances lourdes

L'avenir des espaces ruraux, en France, est conditionné par un ensemble de tendances lourdes affectant sans aucun doute l'espace rural, sans réciprocité. Ainsi, peut-on citer la mondialisation des régulations économiques et écologiques : la pression démographique mondiale, la crise multiforme des villes, la rétraction du système de l'Etat-Providence. Si le poids des acteurs extérieurs est essentiel, celui des acteurs internes n'est pas négligeable pour autant. Toute entreprise sera conditionnée par ces acteurs dont le rôle politique et la capacité d'autonomie restent importants.

Toutefois, deux remarques s'imposent. Il y aura d'abord un incontestable décalage entre les actions de ces divers acteurs. De plus, la prolongation de ces tendances lourdes créera une différenciation accentuée des territoires ruraux, périurbanisation et dépeuplement étant les perspectives les plus probables.

Une prise de conscience certaine, mais ambiguë

La «question rurale», l'avenir du monde rural, sont aujourd'hui l'objet d'une prise de conscience encore trop limitée à une position défensive (lutter contre la désertification). Or, l'espace rural est une ressource qu'il convient de mieux mettre en valeur. L'intérêt de la société

pour cette mise en valeur et la pression qu'elle peut exercer sur les décisions politiques impliquent une redistribution des moyens publics ; c'est un des principaux aléas dont dépend l'avenir des espaces ruraux. Les responsables politiques doivent être convaincus de l'importance de cet espace dans le réaménagement du territoire national au sein d'une Europe en mouvement au même titre que d'autres enjeux tels que les banlieues, les métropoles européennes ou l'Ile-de-France.

L'agriculture à un tournant

L'agriculture est à un tournant dans la mesure où son avenir va être conditionné par deux types de facteurs :

- facteurs internes d'abord :

- valoriser «l'effet qualité» grâce à une préparation des mentalités, une législation adéquate et des prix lui permettant d'être opérationnelle,
- développer des usages industriels non alimentaires à partir des céréales et des oléagineux. Sur ce point, la conjoncture internationale sera déterminante ;

- facteur externe ensuite :

- il s'agit de la nouvelle PAC et de ses applications.

Quelle politique de l'environnement pour les espaces ruraux ?

Enfrichements, boisements dispersés, dégradations des paysages... font peser sur les espaces ruraux des risques considérables de perte de leur attrait et de leurs potentialités. Toutefois, les risques liés à l'environnement concerneront davantage les espaces dits «naturels» et les terres marginales abandonnées que les terres cultivées où la pollution devrait être limitée par de nouvelles pratiques agricoles. Dans un cas comme dans l'autre, les acteurs locaux ne sont

pas les seuls impliqués. Il s'agit d'un choix de société (système législatif adapté, moyens débloqués pour la protection et pour la création de parcs nationaux ou régionaux).

Les rapports à la ville

Comme nous l'avons vu, les rapports à la ville, sont déterminants, mais la question des conditions d'installation en milieu rural est aussi décisive (jeunes exploitants agricoles, entrepreneurs, résidents, retraités, vacanciers...). L'offre d'équipements, d'un cadre de vie de qualité dépend autant des initiatives locales que des procédures d'intervention publique. Si le niveau atteint par les moyens de communication et les services semble suffisant, la contrainte essentielle réside dans la rareté, sinon l'absence d'un marché local, ainsi que dans l'éloignement des lycées.

Des risques possibles de rupture

Les tendances lourdes ne s'affirmeront que dans le cadre d'un environnement stable. Si l'on écarte de véritables ruptures positives trop marquées et des ruptures catastrophes, il reste quatre types de risques :

- en cas de reprise d'**une croissance économique forte**, l'hyperconcentration avec toutes ses conséquences ;
- en cas de **véritable crise économique**, les replis sur soi et la paupérisation de l'économie nationale ;
- sous la pression due à l'accentuation de la **crise dans les pays du sud et de l'est de l'Europe**, un afflux de population et une réaffectation des moyens publics au détriment des campagnes ;
- l'instauration d'une **politique ultra-libérale**, donc l'abandon de toute intervention financière dans l'aménagement et, la privatisation des services publics.

Les scénarios à l'horizon 2015

Trois scénarios prenant en compte la différenciation du jeu des acteurs - en premier lieu des pouvoirs publics dont on a souligné le rôle déterminant dans l'évolution des espaces ruraux - sont proposés :

Le scénario tendanciel libéral

Ce scénario part du principe que la prise de conscience de la question rurale n'ayant pas eu lieu ou n'ayant pas été retenue, l'Etat se borne à poursuivre sa politique d'assistance au coup par coup.

- Dans les zones d'agriculture productive, on assiste seulement au maintien des spécialisations productives quasi industrielles.
- Dans les espaces intermédiaires et en voie de marginalisation, l'Etat gère un effacement progressif de l'agriculture.
- Les espaces en difficulté ou marginalisés glissent vers l'abandon et la désertification, excepté quelques îlots à vocation touristique.

Le scénario patrimonial ou environnementaliste

Imaginons un contexte de tertiarisation, de métropolisation où l'auraient emporté les tenants de la protection de la nature, de l'écologie tant au niveau national qu'europpéen.

- Le patrimoine riche et varié de la France est valorisé par l'accès aux paysages, par des parcours et des hébergements densifiés dans le cadre des stations vertes ou balnéaires.
- L'occupation productive recule au profit de l'occupation rentière et touristique.

- On peut penser que la forêt est valorisée, qu'une agriculture de qualité, ou sinon extensive et intégrée aux paysages est maintenue.

- Une partie des agriculteurs restants évolue vers les fonctions de gardiens des espaces naturels ou de jardiniers.

Le scénario d'aménagement

Envisageons cette fois, une situation où les pouvoirs publics (CEE, Etat, collectivités territoriales) optent pour une politique d'aménagement du territoire par l'amplification des interventions et des crédits publics, ayant pour objectifs une déconcentration urbaine et une mise en valeur des ressources du monde rural.

Ces initiatives peuvent alors être caractérisées par une politique de la forêt, de l'environnement, par une agriculture orientée vers des productions de qualité adaptées au marché, ou des productions extensives moins dispendieuses, par un appui aux organisations agricoles, aux structures d'encadrement (industrie agro-alimentaire, recherche agronomique et biologique...). Cet appui peut se faire par une aide aux agriculteurs, à des restructurations ou à la création de réseaux commerciaux. Enfin, une politique d'investissement en logements, en lycées et autres services permet de vivifier l'espace rural. Pour tout cela, la décentralisation et la coopération intercommunale sont sollicitées impliquant l'essentiel des acteurs ruraux pour créer les conditions d'une offre de territoires diversifiés, prêts à un développement intégré.



S E R I E T H E M A T I Q U E

Les secteurs de l'industrie et des services représentent 94 % de l'emploi national. C'est dire le rôle qu'ils jouent dans la France actuelle. Leur étude est prévue dans les programmes de Première. On peut aborder le problème de leur localisation à l'échelle de la région – la référence à un espace familier facilitant la compréhension des facteurs d'implantation. C'est aussi l'occasion pour les élèves d'acquérir des savoir-faire, en pratiquant la cartographie dynamique et la recherche sur documents.

4 Industries, services et territoires

Sommaire

Vers de nouveaux espaces d'activité

Comprendre la dynamique spatiale
des industries et des services

Envisager la répartition des industries
et services : trois scénarios pour la France
de demain

Conseils pour la prospective régionale en matière d'industries et de services

Dossier établi par Jean-Noël Toulon d'après les
travaux de Pierre Veltz et Michel Savy.
DATAR. Prospective et Territoires.



Vers de nouveaux espaces d'activité

Comment les activités industrielles et de services se répartissent-elles sur le territoire national ? Pas au hasard, il y a une logique.

Leur carte s'est sensiblement modifiée depuis le milieu des années 50, d'abord par décentralisation vers la province, puis par glissement vers le Sud pour tendre aujourd'hui vers la remétropolisation. La distribution des activités s'opère à présent à l'échelle de l'Europe sinon du monde. Les investisseurs se déterminent selon des critères comme la possibilité de recruter une main-d'œuvre qualifiée, l'attractivité de l'environnement local, les services disponibles ou encore l'accessibilité aux marchés de consommation, elle-même fonction de la qualité des infrastructures de transport.

L'effet discriminatoire des facteurs d'implantation favorise certaines régions aux dépens des autres. Sans intervention des pouvoirs publics, la population tendrait à se regrouper en quelques lieux privilégiés, tandis que le reste de l'espace national se viderait faute d'emplois. D'où la nécessité d'une politique volontariste d'aménagement du territoire susceptible d'égaliser les chances des régions. Quelles ont été ses grandes orientations depuis la création de la DATAR en 1963 ? Quels scénarios d'évolution peut-on envisager dans l'avenir ? Enfin, dans la perspective du concours

qui est l'enjeu de cette mise au point, comment dessiner le visage de sa région en 2015 et de quelles sources dispose-t-on pour cela ?

Comprendre la dynamique spatiale des industries et des services

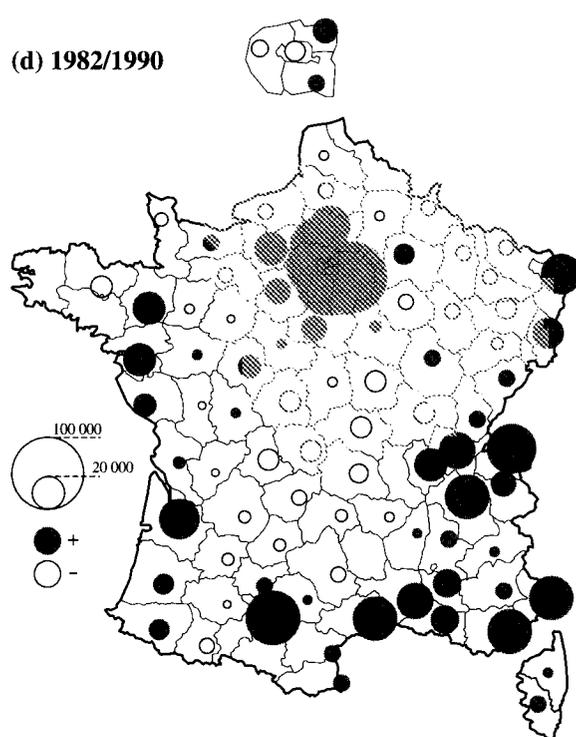
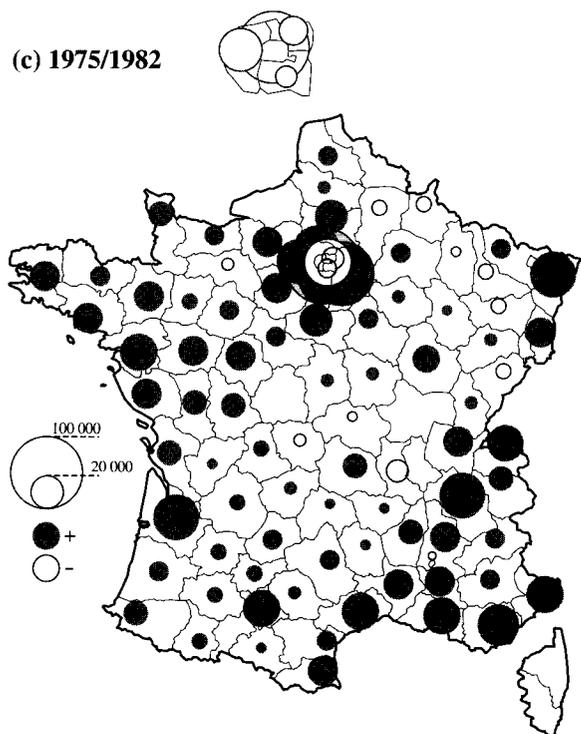
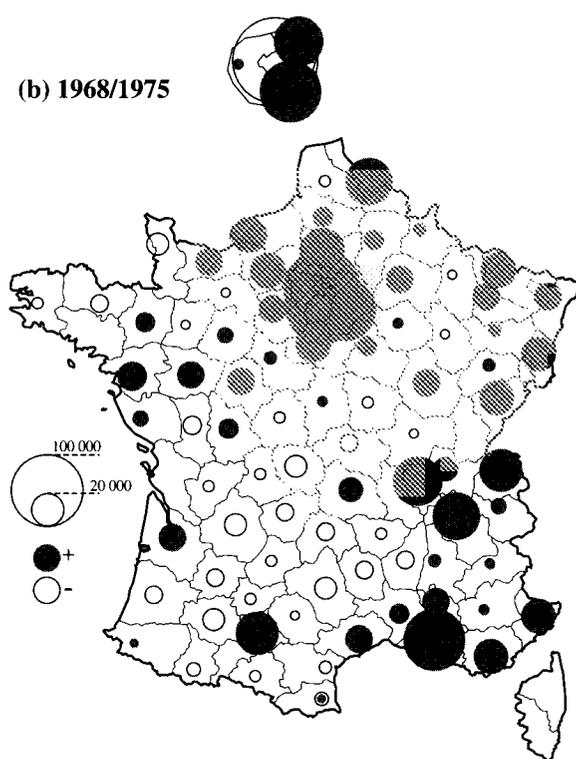
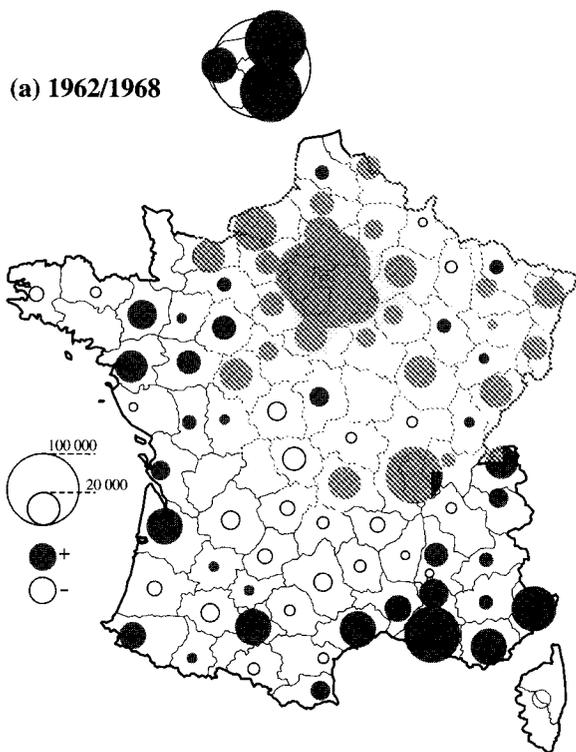
L'implantation des entreprises ne se fait pas au hasard. La stratégie des investisseurs dépend de facteurs variés dont l'importance change avec le temps. La politique poursuivie par les États peut également influencer les décideurs. Mais la logique des grandes firmes est aujourd'hui planétaire.

L'évolution du paysage industriel et tertiaire français depuis 35 ans

L'espace national de l'industrie et des services a connu trois grandes phases de mutation depuis le milieu des années 50.

- Les trente glorieuses (1950-1975) ont vu une décentralisation massive des emplois d'exécution peu qualifiés, notamment de Paris vers la province. Par exemple, en 1950, dans les industries électriques et électroniques, l'emploi est massivement francilien (70 % des ouvriers, 80 % des cadres). Vingt ans plus tard on trouve 70 % d'ingénieurs et de cadres en région parisienne, mais 75 % des ouvriers et 80 % des ouvriers spécialisés sont provinciaux ! Par contre, les industries de pointe restent très liées au foyer parisien. Le tertiaire connaît bien une montée plus homogène. Le sud et l'ouest du Bassin parisien, accessoirement la Bretagne, ont profité de cette délocalisation d'emplois. Par contre, deux régions sont restées à l'écart des décentralisations : le Massif central et le Midi (carte variation absolue de l'emploi total, figures a et b).

Variation absolue de l'emploi total



Source : RGP-INSEE

- De 1975 au début des années 80, toutes les branches industrielles subissent des pertes d'emplois sensibles (1,3 millions d'emplois supprimés de 1975 à 1985). Par contre, la montée du tertiaire se poursuit. A l'échelle des régions, le recul le plus fort est enregistré par les bassins d'activités traditionnelles (charbonnages, métallurgie, textile). L'arc Nord-Est traverse une véritable crise. A l'inverse, le Midi entre dans la dynamique nationale alors que Rhône-Alpes connaît une croissance soutenue (figure c). Pourtant on n'observe pas de vrai basculement vers le Sud comme en Allemagne ou aux Etats-Unis. Le Midi paie l'absence de tradition industrielle et des coûts de production supérieurs à ceux des voisins méditerranéens.

- Dans la seconde moitié des années 80, la sélectivité géographique de l'évolution de l'emploi industriel et tertiaire s'accroît. La croissance est désormais très fortement polarisée. De 1987 à 1990 la région parisienne totalise 39 % des créations d'emplois, le Midi et Rhône-Alpes 58 %, Toulouse, Bordeaux, Nantes, Rennes et Strasbourg se partagent le reste (figure d). C'est la France des grandes villes qui focalise les activités nouvelles. On assiste à une véritable remétropolisation et à l'essoufflement parallèle des anciennes régions de déconcentration des industries de main-d'œuvre.

Si on dresse un bilan plus global de l'évolution spatiale des activités depuis 35 ans, on constate que les disparités entre les régions vont s'atténuant. Si l'emploi industriel a diminué de 25 % entre 1975 et 1985, il s'est presque maintenu dans les régions les moins industrielles. Comment expliquer ces variations ? La réponse est à chercher du côté des facteurs qui commandent la localisation des entreprises, mais aussi des politiques

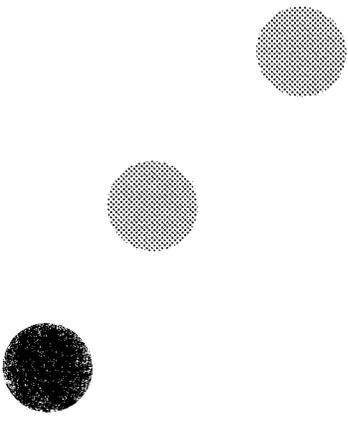
d'aménagement du territoire qui s'efforcent d'atténuer les écarts locaux de développement.

Les facteurs de localisation des entreprises industrielles et de service

Ces facteurs sont multiples et jouent différemment selon les époques. Ils dépendent de la commodité des échanges internationaux et répondent à des critères tant économiques (coûts de production) qu'humains (possibilité de recruter de la main-d'œuvre qualifiée) ou encore psychologiques (valorisation de telle région aux yeux des cadres).

L'ouverture des frontières et la mondialisation des échanges élargissent les options territoriales des investisseurs.

Aujourd'hui, l'Europe de l'Ouest, voire le monde entier, sont en passe de constituer un marché unifié. L'abaissement des coûts de transport et des droits de douane (action du GATT) ouvrent de larges possibilités de choix d'implantation aux firmes transnationales. La délocalisation des industries de main-d'œuvre à faible coefficient de capital (textile, chaussures, montage de petit matériel électrique) vers les pays du tiers-monde a marqué les années 60-70. Aujourd'hui, la tendance est plutôt à un recentrage des investissements sur les pays riches à marché étendu et main-d'œuvre qualifiée. Quoi qu'il en soit, les options de localisation restent larges et les états ont tout intérêt à retenir leurs propres investisseurs et tenter d'attirer les entreprises étrangères. A cet effet, la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) tient lieu d'interlocuteur auprès des candidats. Elle s'efforce de les contacter, de suivre leur dossier, de coordonner l'action des administrations concernées et de favoriser l'installation de l'entreprise au lieu de plus grande utilité sociale. La France est-elle un pays



attractif pour les investissements étrangers ? Elle est géographiquement bien placée au centre de la CEE – marché de 350 millions de consommateurs. Mais les patrons étrangers déplorent souvent la centralisation, la rigidité et la complexité de nos procédures administratives.

Si les implantations d'entreprises étrangères en France se sont beaucoup accrues au cours des années 80, la majorité des installations restent le fait d'entreprises nationales. Voyons quels sites elles choisissent pour s'établir.

Des critères d'implantation de plus en plus sélectifs. Durant les trente glorieuses, la recherche de faibles coûts salariaux a été le premier facteur de délocalisation des tâches de simple exécution de Paris vers la province. Les usines sont allées là où existait un réservoir de main-d'œuvre jeune, peu qualifiée et dépourvue de tradition syndicale (Normandie, Val-de-Loire, Agen, Bretagne). Le prix du terrain en région parisienne, la perspective de plus-values foncières, l'offre d'usines-relais par les collectivités locales constituaient d'autres motifs de migration. Par contre, les tâches nobles de direction, conception des produits, commercialisation étaient maintenues en leur siège métropolitain. Elles ont besoin d'être épaulées par toute une gamme de services rares qu'on ne trouve que dans les grandes villes : conseil en organisation, ingénierie, maisons d'import-export, agences de publicité, etc. Le voisinage d'un aéroport desservi par de nombreuses lignes régulières est aussi nécessaire, pour contacter la clientèle et les filiales étrangères. Enfin, la présence d'un important marché financier garantit un meilleur accès aux capitaux.

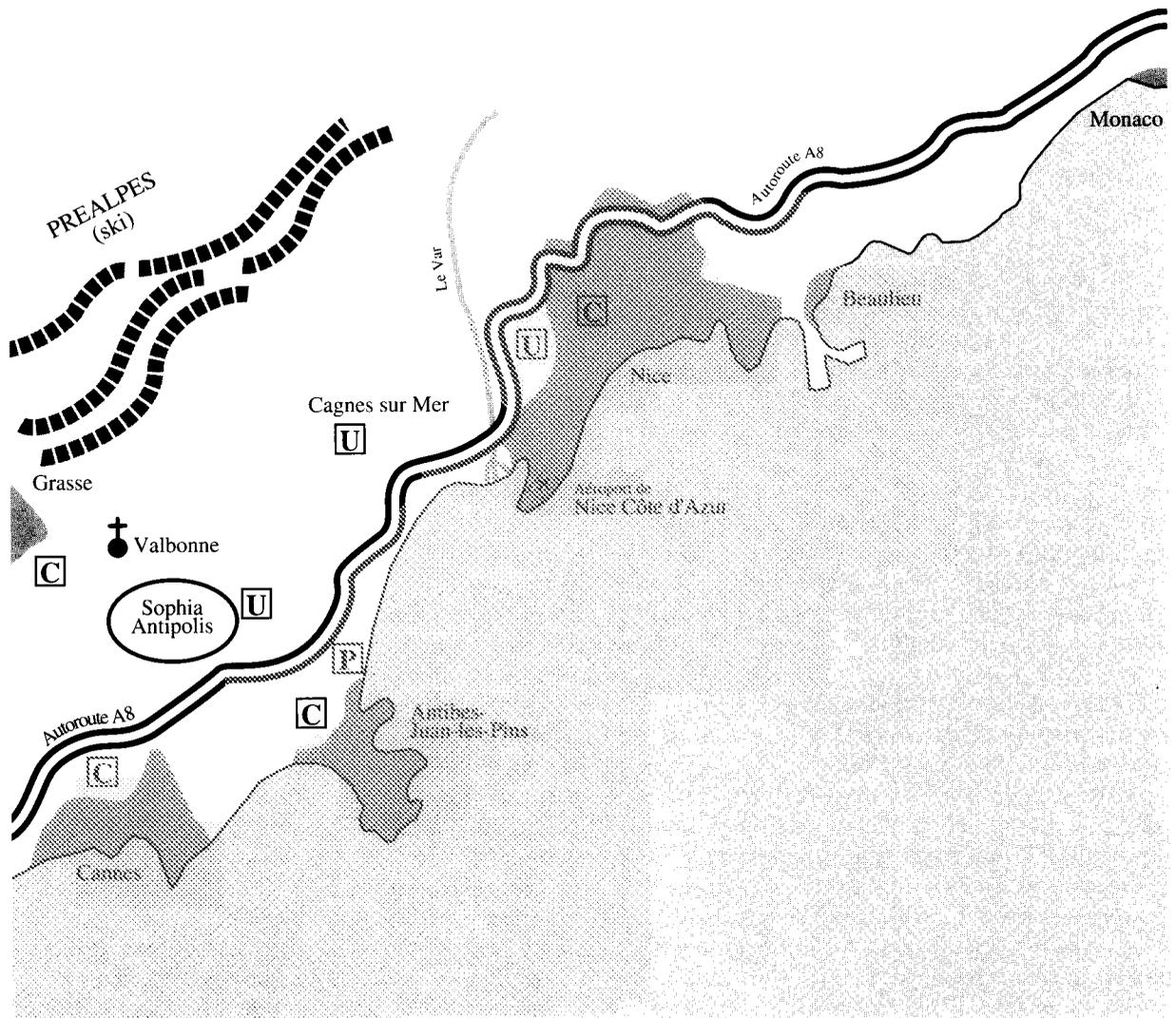
Aujourd'hui, les critères d'implantation des firmes ne sont plus les mêmes. La qualité de

l'organisation interne semble être la condition essentielle de la réussite. Les grandes sociétés s'efforcent de briser la coupure spatiale et fonctionnelle entre conception d'un produit, fabrication et commercialisation. On s'oriente vers un fonctionnement des unités de production par projets. Dès lors, le besoin de recruter une main-d'œuvre hautement qualifiée s'avère impératif. Les industries de pointe (informatique, constructions aéronautiques, biotechnologies, armement), – les seules créatrices nettes d'emplois ces dix dernières années – sont tenues d'accéder aux principaux foyers d'innovation et d'embaucher des cadres de haut niveau. Ceux-ci sont sensibles à la qualité de l'environnement naturel et culturel. Ils recherchent les grandes métropoles et le pittoresque des paysages méditerranéens et montagnards. Trois régions leur offrent ces agréments : Paris (50 % des cadres supérieurs), le Midi et Rhône-Alpes. Rien d'étonnant à ce qu'elles regroupent l'essentiel des créations d'emplois depuis 1982 (figure d). Pour attirer les industries de haute technologie, l'Etat et les municipalités ont créé des technopoles sur le modèle des parcs scientifiques américains. Ils associent établissements d'enseignement supérieur, laboratoires de recherche et entreprises innovantes exploitant leurs travaux respectifs (ex : Rennes-Atalante, Grenoble-Meylan). Le plus célèbre, Sophia-Antipolis, résume assez bien les conditions d'implantations propres aux activités de pointe (carte "Sophia-Antipolis et son environnement").

Le poids de l'immobilier industriel dans la localisation. Compte tenu de la concurrence internationale accrue et irréversible et du progrès technique continu, les nouvelles activités industrielles cherchent :

- à réduire leurs investissements improductifs (terre + pierre) pour concentrer leurs efforts

Sophia Antipolis et son environnement



0 5 10 km

-  Extension des agglomérations
-  Parc de loisirs
-  Centre de congrès
-  Université

Source : J.N. Toulon.

Un exemple de technopole : Sophia-Antipolis

- Le projet d'un homme, Pierre Laffitte, ancien directeur de l'Ecole des mines, qui consistait à créer un parc scientifique sur le modèle américain (Route 128, Silicon Valley) a été lancé en 1969.

- Le site, condition du succès, n'est pas choisi au hasard : un plateau boisé, à 8 km d'Antibes et à 15 km de l'aéroport international de Nice, aisément joignable par autoroute. A proximité des stations prestigieuses pour l'hébergement (Antibes, Cannes) et dans un environnement culturel exceptionnel (musées, fondations, festivals). Enfin, l'image forte de la Côte d'Azur et des infrastructures adaptées à la tenue de congrès. Tout ce qu'il faut pour attirer hommes d'affaires internationaux et cadres de haut niveau.

- La réussite est remarquable : 12 500 emplois directs créés et au moins 20 000 induits ; l'installation de laboratoires prestigieux (Ecole des mines, Inserm) et de grandes firmes (Thomson, L'Oréal, Texas Instruments). A tel point qu'on a décidé de doubler la surface du parc.

Les mutations récentes des processus de production industriels valorisent encore un autre type de localisation. Les entreprises cherchent à s'adapter aux nouvelles caractéristiques de la demande, capricieuse, fluctuante, imprévisible. Les délais de réaction doivent être plus brefs, les séries plus courtes, les livraisons intervenir juste à temps. Zéro stock, zéro délai, flux tendus sont les nouveaux impératifs de la flexibilité. De là, une forte discrimination des sites industriels et commerciaux selon leur accessibilité aux modes de transport rapides - autoroutes, plates-formes multimodales, aéroports internationaux - qui réduisent et fiabilisent les délais d'acheminement. Cela renforce l'attractivité des grands couloirs de circulation (vallée du Rhône, fossé rhénan) et des principaux carrefours.

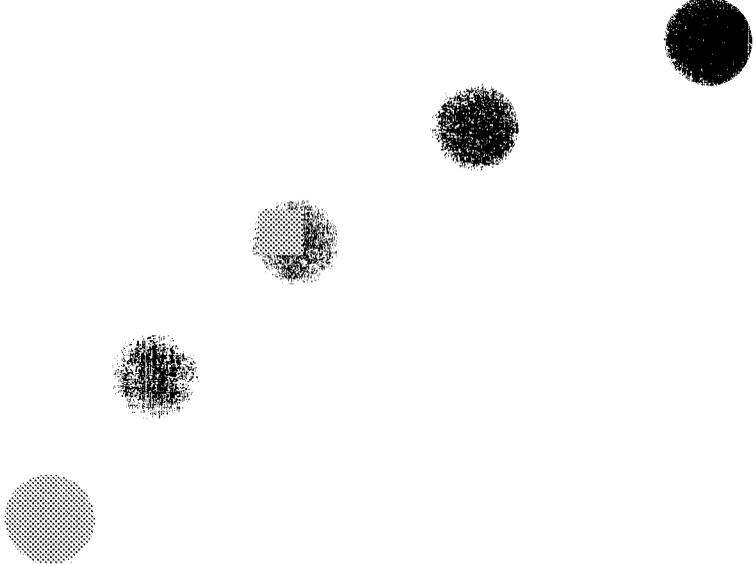
d'investissement dans la recherche et la formation - adaptation du capital humain,

- à profiter en permanence des économies externes, de leur environnement (formation, communication, etc.). Les entreprises demeurent mobiles dans l'espace européen et mondial. Leur localisation n'est plus figée mais transitoire à moyen terme.

Par voie de conséquence, les entreprises louent des locaux industriels. Le secteur de l'immobilier industriel de location est un secteur très actif. Les élus ont intérêt à le favoriser pour essayer d'attirer chez eux des entreprises de la nouvelle génération.

Les parcs d'activités. L'immobilier industriel peut être diffus et dispersé. Souvent, il se concentre dans les parcs d'activités – véritables espaces complets et complexes où l'accent est mis sur l'environnement. Souvent boisés, à proximité de plan d'eau, ces parcs d'activités comportent des lieux de détente, de loisirs, de culture dont bénéficient les salariés sur leur lieu de travail. On y trouve aussi des laboratoires de recherche, des centres techniques, des antennes universitaires. En quelque sorte, les activités productrices d'emploi sont mieux "logées" que les ménages-consommateurs.

Quant aux emplois de service, ils sont intimement liés à la ville, leur nature dépendant de sa taille et de l'espace qu'elle commande. Notons cependant



que le tertiaire de direction et les services liés à l'industrie – qui connaissent la croissance la plus forte – sont surtout l'apanage des grandes villes.

Résumons : les industries modernes ont du mal à s'affranchir des métropoles, les activités de simple exécution et de stockage-distribution sont plus dépendantes que jamais des grandes infrastructures de transport, enfin les services les plus dynamiques sont étroitement attachés aux grandes cités. Force est de constater que les mécanismes spontanés de l'économie mènent à l'accentuation des écarts régionaux de développement. Une politique volontariste d'aménagement du territoire est plus que jamais nécessaire pour égaliser les chances des régions.

Les politiques d'aménagement du territoire et leur impact géographique

Depuis 1963, l'Etat mène une politique active de décentralisation industrielle et tertiaire. Elle s'articule en trois phases :

- des origines à 1975, l'objectif essentiel est la décentralisation des activités concentrées en région parisienne et l'incitation à la création d'emplois en province. Aussi établit-on une redevance sur les extensions et les implantations de locaux industriels en Ile-de-France, également soumises à une autorisation administrative. Des primes, modulées selon les besoins locaux d'emplois, sont accordées aux entreprises qui se délocalisent. Ces mesures s'accompagnent de la création de huit métropoles d'équilibre (Lyon, Marseille, Nantes, etc.) dotées de grands équipements tertiaires, devant servir de catalyseur au développement régional. Enfin, sont aménagés les deux grands complexes industrialo-portuaires de Dunkerque et Fos-sur-Mer;

- de 1975 à 1985, priorité est donnée à la reconversion des vieilles régions industrielles sinistrées. Elles reçoivent la majorité des

entreprises décentralisées (surtout des usines d'automobiles). En 1984, sont délimités vingt "pôles de conversion" (Valenciennes, Briey-Longwy, Decazeville, etc.) bénéficiant d'une aide maximum. Si les espaces en crise ont vu leurs infrastructures grandement améliorées, le déclin de l'emploi n'a pu y être enrayé, l'industrie automobile entrant à son tour en phase de dégraissage;

- dans la seconde moitié des années 80, la politique territoriale s'adresse toujours aux régions industrielles en déclin. En 1987, l'Etat crée trois "Zones d'Entreprises" dans des ports affectés par la fermeture de leurs chantiers navals : Dunkerque, La Seyne et La Ciotat. Une exonération totale de l'impôt sur les bénéfices pendant 10 ans est accordée aux entreprises qui s'y installent. Cela permet à la France de rivaliser avec certains partenaires étrangers sur le terrain des avantages fiscaux. Enfin, pour relancer la croissance des villes de province, l'Etat décide d'y transférer un certain nombre de services et d'établissements publics (l'ENA à Strasbourg, le CEMAGREF à Clermont-Ferrand, etc).

Nantis de ces éléments d'appréciation, tentons maintenant d'imaginer ce que pourrait être la carte de France des industries et des services au début du XXI^e siècle.

Envisager la répartition des industries et services : trois scénarios pour la France de demain

Le scénario le plus vraisemblable implique une aggravation des inégalités régionales de développement. Tous les indices semblent l'accréditer

- Tendance à la reconcentration des activités industrielles sur les grandes villes.

- Attractivité des grands axes de circulation pour les activités d'exécution et de distribution.
- Polarisation du tertiaire de décision sur quelques métropoles.
- Mise en veilleuse de l'aménagement du territoire pour cause de compétition internationale.

Rien n'interdit alors d'imaginer une France à plusieurs vitesses :

- une région capitale hypertrophiée, congestionnée, concentrant les activités supérieures de décision et les industries innovantes (carte *un scénario vraisemblable : l'aggravation des inégalités régionales*);
- quelques grandes villes de province (Lyon, Grenoble, Toulouse) conservant des pouvoirs à l'échelle de leur région et quelques activités industrielles haut de gamme. Ces grandes villes sont reliées entre elles par des couloirs de circulation intense qui accaparent la majorité des activités d'exécution et de distribution ;
- de vastes espaces presque vides, sous-industrialisés, servant d'aire de détente aux citoyens, où l'on maintient un minimum d'activités agricoles et de services à cet effet.

Un scénario plus hypothétique aboutirait au contraire à une atténuation des écarts régionaux de développement industriel et tertiaire

Il se fonde sur l'accentuation des préoccupations écologiques et une demande croissante d'environnement naturel. Les salariés les plus qualifiés accorderaient un tel prix à la qualité de leur environnement qu'ils se dirigeraient systématiquement vers les régions les mieux préservées. Dans cette éventualité, les entreprises n'auraient d'autre solution que de suivre leur main-d'œuvre. Leur volonté de rompre la coupure taylorienne entre recherche-développement et fabrication

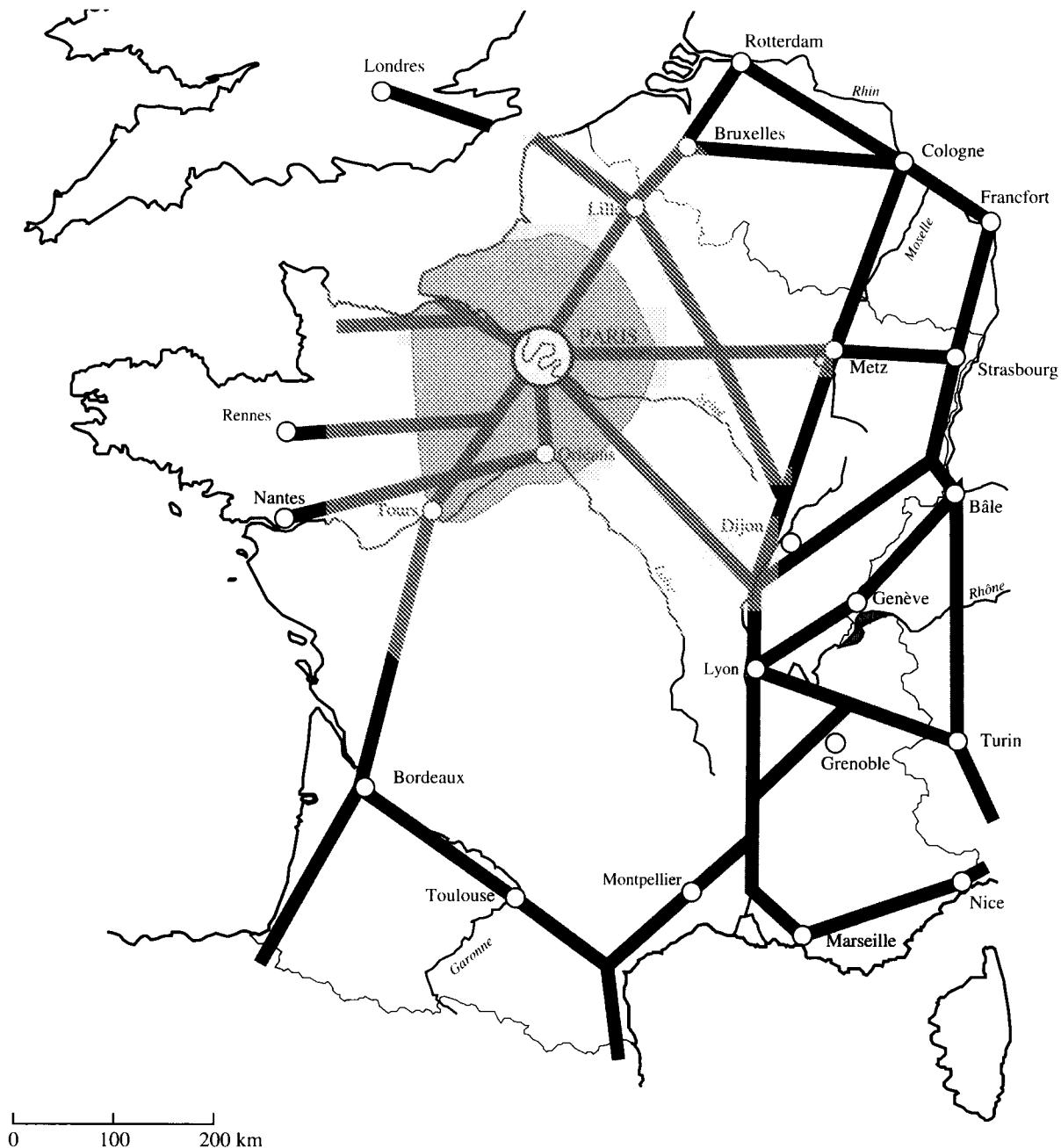
agirait aussi dans le sens de la décentralisation. Enfin, l'essor du télétravail, autorisé par les nouvelles technologies de la communication (réseaux Transpac et Numeris) favoriserait la délocalisation des activités de gestion.

On peut cependant objecter que la soif de nature reste modérée chez nos compatriotes. La France dispose d'une véritable réserve d'espace qui fait qu'on n'y sent guère la nature menacée. L'aspiration à un environnement "intact" est par contre plus vive chez nos voisins de l'Europe du Nord-Ouest, densément peuplée et urbanisée. Alors pourquoi ne pas envisager un marché du logement et de l'emploi à l'échelle de la CEE (l'Alsace participe déjà à un tel espace transfrontalier) où les campagnes françaises deviendraient le "poumon vert" de l'Europe industrialisée ?

Un troisième scénario prend en compte l'évolution actuelle des facteurs de localisation corrigée par une active politique d'aménagement du territoire

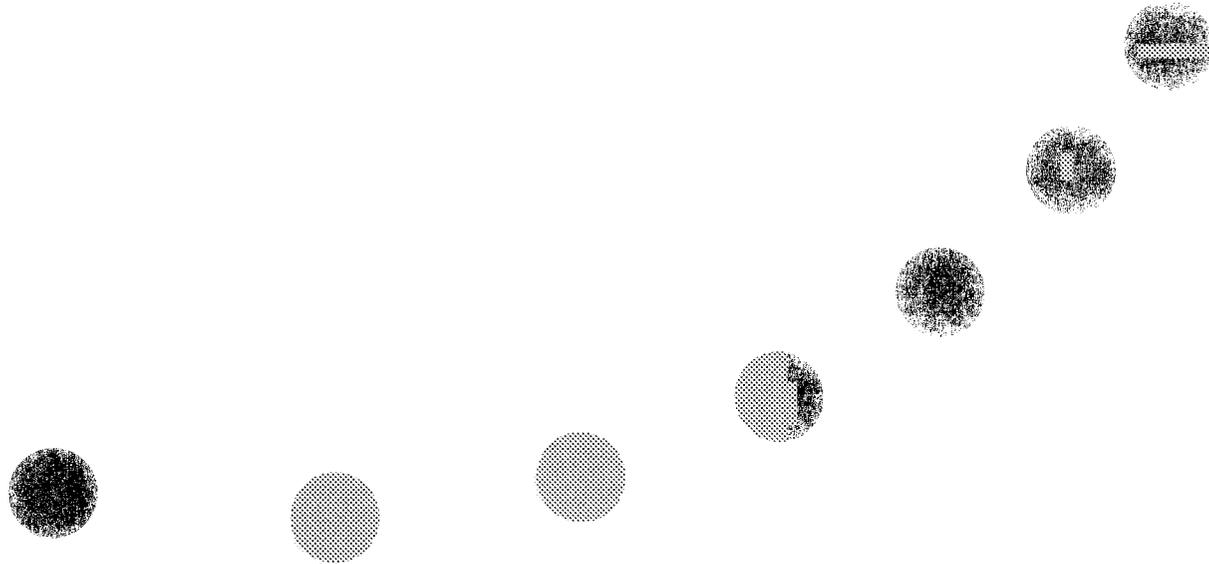
Pour rendre plus attractives aux investisseurs les régions défavorisées, l'Etat et les collectivités territoriales accroîtraient leurs dépenses de formation et de recherche, intensifieraient la vie culturelle, s'appliqueraient à désenclaver les espaces marginaux en considérant non plus le volume de trafic à écouler mais l'effet structurant attendu de l'équipement créé. Il faudrait aussi soutenir les initiatives locales en matière d'artisanat ou d'industrie car, même en milieu rural, existent des pôles d'innovation appuyés sur un tissu de PME-PMI dynamiques (le Choletais, le pays d'Oyonnax). Encore faudrait-il maintenir un minimum de services publics même non rentables. Une telle action s'accorderait avec les aspirations des "régionalistes", portés par la vague identitaire, et qui militent sur le thème "vivre et travailler au pays".

Un scénario vraisemblable pour 2015, l'aggravation des inégalités régionales



-  Métropoles regroupant industries de pointe et services de haut niveau
-  Grands couloirs de circulation rassemblant les activités d'exécution et de distribution
-  Angles morts dévitalisés car trop enclavés
-  Le centre rassemblant les activités de direction
- Les espaces industrialisables

Auteur : JN. Toulon



Conseils pour la prospective régionale en matière d'industries et de services

Les contraintes du cadre régional

La région est le cadre de votre étude. Souvent vaste et hétérogène, elle présente des évolutions divergentes entre ses différentes parties. Dans vos scénarios, vous devrez en tenir compte, opérer des distinctions sous-régionales ou replacer son destin dans un ensemble plus large (Façade atlantique, Massif central).

Comment mener une recherche régionale ?

La prospective – c'est-à-dire la détermination et la mise en scène des futurs possibles – procède d'abord d'une bonne prise en compte des évolutions observables. L'analyse du système

d'industries et de services actuels permet de dégager des tendances lourdes d'évolution. La première tâche consiste donc à dresser un tableau des facteurs qui commandent la dynamique de l'industrie et des services.

- **Facteurs humains.** Croissance naturelle, solde migratoire, âge moyen de la population, abondance et qualification de la main-d'œuvre, présence ou non d'un patronat local dynamique.

- **Facteurs techniques.** Que vaut l'appareil de formation ? Quelles sont ses lacunes ? Le réseau de communication est-il bon ? Les services sont-ils assez nombreux, diversifiés ? Les activités en place correspondent-elles à des branches d'avenir ? Peuvent-elles s'appuyer sur des laboratoires de recherche ?

- **Facteurs économiques.** Y a-t-il des capitaux locaux ? Les débouchés sont-ils régionaux ou plus larges ? Existe-t-il une tradition industrielle source de savoir-faire ? L'environnement international est-il favorable ?

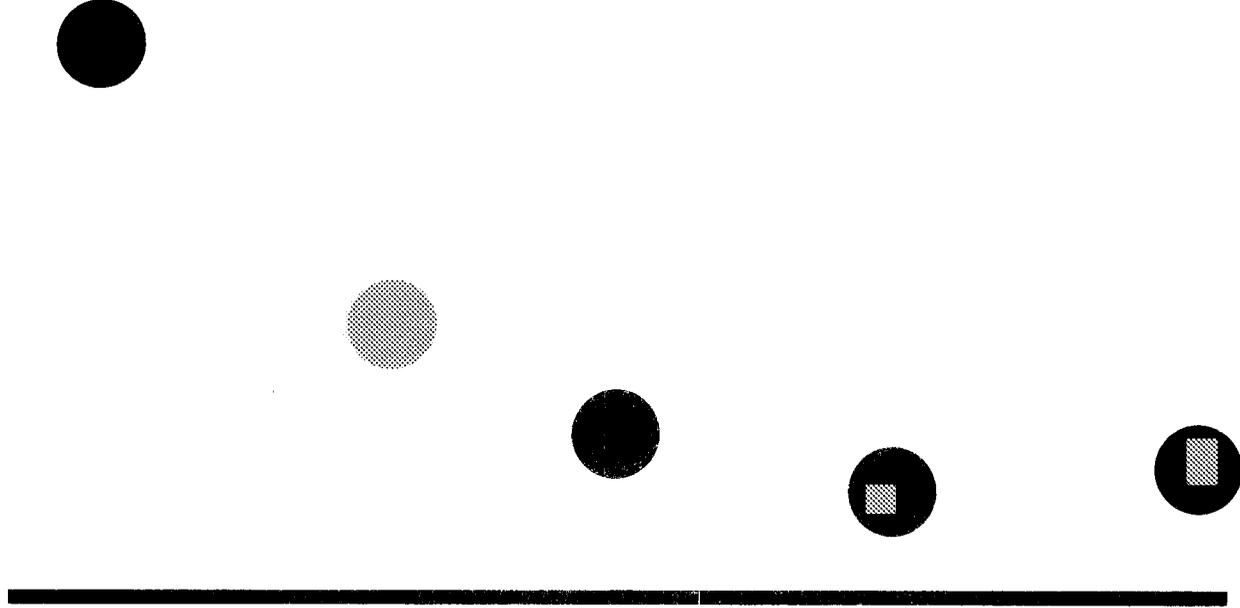
- **Facteurs politiques.** Quels sont les projets des leaders politiques régionaux ? Quelle est leur stratégie ? La région est-elle aidée par l'Etat, la CEE, comment ? Quels sont ses plans de développement ?

- **Facteurs psychologiques.** A-t-on foi en l'avenir ? La région bénéficie-t-elle d'une image positive à l'extérieur ? Pourrait-on l'améliorer ? Séduit-elle les cadres ?

A partir de là, vous pouvez imaginer tous les scénarios d'évolution possibles.

Quelles sources utiliser ?

Les documents de l'INSEE : Recensements de population, inventaires communaux, articles



spécialisés souvent consacrés à l'industrie et aux services paraissant dans les Points Economiques Régionaux. Chaque direction régionale de l'INSEE a un service de documentation.

Les études des chambres de commerce et d'industrie, souvent de qualité. La plupart des CCI ont un service de documentation.

Les enquêtes directes auprès des décideurs : chefs d'entreprises, banquiers, présidents de CCI, élus locaux, secrétariats des conseils généraux et régionaux.



S E R I E T H E M A T I Q U E

En France, comme dans l'ensemble des pays de la Communauté économique européenne, de grands projets de transport, de voyageurs surtout, mais aussi de marchandises, se sont développés ces dernières années, sont en cours et continueront de se développer dans les décennies à venir.

A l'heure où la population française tend à se concentrer dans les grandes agglomérations, où les mobilités quotidiennes et hebdomadaires s'intensifient, les infrastructures de transport deviennent primordiales pour toute réflexion sur l'espace.

Les Français n'ont jamais manifesté aussi clairement leur souci de préserver l'environnement, de prévenir les pollutions trop nocives, d'éviter les phénomènes d'engorgement et de saturation et d'une manière générale, d'améliorer leur cadre de vie. Une bonne organisation de l'espace est donc nécessaire.

Sous l'effet de la grande vitesse, la géographie de la France se transforme, les zones nodales desservies par le TGV, l'avion et les autoroutes se valorisent alors que de grands espaces intermédiaires ne représentent plus que des lieux de passage.

Mais d'autres événements économiques (marché unique, reprise de la croissance économique) et techniques majeurs (lignes nouvelles, TGV à deux étages, transport combiné, autoroute ferroviaire) vont accentuer cette transformation de notre territoire.

Votre région est-elle bien desservie par les différents modes de transport ? Quelles sont ses problèmes et comment y remédier ? Quels modes de transport, quelles organisations préconiserez-vous pour votre région en 2015 ?

5 Les transports

Sommaire

La mobilité accrue des hommes et des marchandises suscite des questions

Un nouveau maillage du territoire français

Les effets de la grande vitesse ferroviaire

L'espace des transports des années 2000

La desserte aérienne d'un territoire : la théorie des "Hub and Spokes"

Dossier établi par Annie Badower d'après les travaux d'Alain Bonnafous.
DATAR. Prospective et Territoires.

La mobilité accrue des hommes et des marchandises suscite des questions

De bonnes infrastructures de transport permettent de désenclaver les territoires. Mais, le développement des liaisons rapides renforce la concentration des activités sur de grands axes privilégiés reliant les métropoles.

La grande contradiction entre politique des transports et politique d'aménagement du territoire apparaît : la recherche d'un développement équilibré de l'espace se heurte à la volonté de satisfaire le déplacement des personnes et des biens au moindre coût. La massification des flux s'impose ainsi dans la logique de l'économie des transports et non dans une logique d'aménagement du territoire.

Une bonne articulation du réseau français aux autres réseaux européens est nécessaire. Mais, ne va-t-elle pas amplifier les forces centrifuges s'exerçant sur les marges frontalières du territoire national ? Ne risque-t-elle pas de marginaliser la partie occidentale de la France ?

Les relations transports-aménagement du territoire apparaissent à la fois complémentaires et contradictoires :

- complémentaires, car le dynamisme économique régional suscite un accroissement des échanges rendu possible par une offre de transports suffisante ("effet d'accompagnement"),

- contradictoires, car il faut résorber les goulots d'étranglement ainsi créés. De plus, une bonne desserte n'entraîne pas obligatoirement le développement économique de la région. Les investissements en matière de transport contribuent au développement régional, mais doivent être associés à d'autres mesures de développement pour être efficaces.

La question se pose de savoir comment on peut tirer parti au mieux de l'offre nouvelle de transport.

Un nouveau maillage du territoire français

Un nouvel espace français

Le développement progressif de notre réseau autoroutier, de certains aéroports, des nouvelles liaisons de trains à grande vitesse dessine un espace nouveau.

La saturation des couloirs de communication

L'heure est à la hausse généralisée du trafic quel que soit le mode utilisé, aussi bien pour les flux

de marchandises que pour les flux de voyageurs. Cette hausse est toutefois plus marquée sur les réseaux permettant un déplacement à grande vitesse (autoroutes, TGV). Si un ralentissement de la croissance économique peut se traduire par une diminution du trafic, toute reprise de la croissance génère à l'inverse une forte hausse du trafic.

Souvent plusieurs moyens de communication se juxtaposent dans les vallées ou les fossés d'effondrement :

- fleuves ;
- routes nationales ;
- autoroutes ;
- TGV.

Une étude de la vallée du Rhône permet d'illustrer ce propos.

Le Livre blanc du Bassin parisien esquisse une réorganisation de l'espace visant à réduire la concentration.

On pourra se référer au scénario 3, le réseau métropolitain maillé du dossier Bassin parisien ou au Schéma directeur routier national sur diapositive (axes de contournement, autoroute des estuaires, A 26).

Les nuisances engendrées par les transports

Sauvegarde du paysage. Tout tracé a des répercussions sur les espaces naturels et sur le paysage aussi minimes soient-elles. Cependant, une décision doit être prise et un débat constructif avec les défenseurs de la nature doit être engagé. Il ne s'agit plus de s'opposer à un tracé mais plutôt de rechercher ensemble la solution optimale. Les débats doivent être dépassionnés, les excès des négociateurs étant préjudiciables en dernier lieu pour l'environnement.

Lutte contre le bruit. Les transports représentent la plus importante source de bruit. En mai 1989 (enquête Crédoc), plus de la moitié de la population gênée par le bruit se déclare affectée par les nuisances de la circulation en général (tous véhicules confondus). Le bruit des avions et celui des trains concerne une partie seulement de la population (en fonction de l'habitat).

Des sujets à aborder :

- la pertinence du déplacement des voyageurs : les migrations quotidiennes en Ile-de-France (domicile-travail). Des mesures locales d'aide à l'emploi auront des répercussions sur les flux de voyageurs ;
- la localisation des marchés : comment raccourcir la distance entre lieux de production et de consommation ? ;
- le système économique qui s'impose est le système des flux tendus. L'entreprise ne stocke pas et se ravitaille régulièrement. Le volume de chaque transport est diminué alors que le nombre de voyages augmente.

Les effets de la grande vitesse ferroviaire

Le TGV est un avion sur rail. Il utilise :

- la technique du chemin de fer,
- le système de desserte de l'avion (déplacement rapide, services spécialisés, mode d'exploitation commerciale).

Il concurrence le transport aérien court-courrier sur les liaisons les plus chargées.



Le TGV et l'urbanisation

Le TGV au cœur des villes

L'intérêt majeur des TGV n'est-il pas de transporter les voyageurs de centre-ville à centre-ville ?

Il constitue un moyen de transport rapide, efficace et pratique. En effet, dans la majorité des cas, il n'est pas nécessaire de sortir de l'agglomération pour accéder au train. L'installation des gares TGV au cœur des villes donne lieu à des opérations d'urbanisme majeures :

- Lyon-Part Dieu ;
- Massy ;
- Le Mans ;
- Rennes et Nantes.

La gare TGV devient souvent un lieu dans la ville, entre quartiers autrefois séparés par l'infraferroviaire. La gare TGV n'est-elle pas une vitrine pour la ville ? Rapidité et modernité au service des habitants mais aussi des entreprises.

De nouveaux rapports gare-ville

Certaines gares de desserte du TGV sont éloignées des agglomérations comme les aéroports (nombreuses nuisances : bruit, vibrations, effet de rupture dans le paysage) selon les différents schémas :

- gares périphériques, sorte de "gare bis" comme Mâcon,
- gare de campagne à vocation locale comme Montchanin.

Le TGV n'est donc pas obligatoirement générateur d'urbanisation.

Nouveaux rapports TGV - Autres systèmes de transport

- Interconnexion du système aérien et du système TGV pour permettre la desserte directe des lignes

TGV et des aéroports. Le TGV apparaît comme le complément de l'avion long et moyen-courrier.

- Rupture entre les gares TGV et les autres gares traditionnelles comme à Mâcon, au Creusot ou à Vendôme. D'où la nécessité de relier la gare TGV aux autres gares traditionnelles de voyageurs.

Renforcement du pôle parisien

Les lignes TGV suivent les grands courants de trafic. L'agglomération parisienne constitue la plaque tournante des moyens de transport par le biais de l'interconnexion. Cette interconnexion permet des relations sans passer par Paris (Rouen-Lyon, Nantes-Lyon, Lille-Lyon) et le TGV ne provoque donc pas d'urbanisation au détriment de Paris. Il a été tracé là où les villes nouvelles et les zones de développement étaient lancées (Melun-Sénart, Marne-la-Vallée, Massy).

De grosses mailles desservant des cités privilégiées

Les villes qui connaissent un développement satisfaisant sont le plus souvent dotées :

- de lignes TGV ;
 - d'autoroutes ;
 - d'un aéroport important.
- Afin que ces services soient disponibles pour des espaces périurbains, il est nécessaire d'aménager des complémentarités.

Le réseau TGV est donc à la fois :

- un outil d'aménagement du territoire,
- un facteur d'accentuation des déséquilibres spatiaux.

Les compléments nécessaires aux réseaux lourds

Afin que ces grandes infrastructures de communication ne soient pas facteurs de déséquilibres

spatiaux, il est indispensable de mettre en évidence les compléments nécessaires à ces réseaux lourds. La SNCF développe des transports régionaux, des dessertes par autocars, par taxis. Le problème à résoudre est de faciliter l'accès à la gare TGV elle-même. Comment réduire le temps d'accès à la gare TGV ? par quels moyens de transport ? quels financements ?

L'espace des transports des années 2000

Des encombrements majeurs sur les axes les plus fréquentés

Depuis une vingtaine d'années, on constate une croissance généralisée du trafic pour tous les modes de transport

Cette croissance est toutefois plus marquée sur les réseaux spécialisés permettant un déplacement à grande vitesse (autoroute, TGV).

A la fin de la décennie 1980, le trafic routier a augmenté à un rythme supérieur à celui de la croissance générale. Le trafic autoroutier augmente encore plus rapidement.

On peut prévoir pour la fin du siècle, des goulots d'étranglement importants :

- sur l'autoroute du Nord ;
- sur les autoroutes de la région parisienne ;
- dans la vallée du Rhône ;
- dans les franchissements alpins ;

- sur la Languedocienne ;
- sur l'A 8 au-delà de Fréjus.

Une politique volontariste d'aménagement du territoire et d'organisation de celui-ci s'impose.

Des priorités apparaissent

Développer un système de transport performant dans nos grandes cités.

Accroître les performances de l'axe français nord-sud (contournement de la région parisienne, de la ville de Lyon).

"Accrocher" ce système central nord-sud :

- à la dorsale européenne ;
- au Royaume-Uni ;
- à la péninsule ibérique.

Mesurer l'importance du TGV Lyon-Turin pour franchir la barrière alpine et relier facilement la France à l'Italie.

Mesurer aussi l'importance du TGV Rhin-Rhône pour assurer la continuité de la liaison entre l'Allemagne et le littoral méditerranéen.

La question primordiale est de déterminer qui définit ces priorités. Est-ce la logique économique ou la politique d'aménagement ?

Comment infléchir la concentration excessive ?

Le libre jeu de la concurrence entre les différents moyens de transports

L'Europe doit se doter d'un réseau de transports à la dimension de son Grand Marché.

Le trafic communautaire de voyageurs et de marchandises devrait augmenter de 30 % au cours des dix prochaines années. De plus, l'Eu-

rope se prête aux communications à grande vitesse avec le rassemblement de trois mégapoles comptant chacune plus de dix millions d'habitants (Londres, Paris, Rhin-Rhur), de deux régions de plus de cinq millions d'habitants (Randstadt, Lombardie) et de trois capitales de près de trois millions de citoyens chacune (Madrid, Rome, Athènes).

– La route

Un maillon essentiel des transports, acheminant 70 % des marchandises et 91 % des voyageurs dans la CEE. La Grèce, le Portugal, l'Espagne et l'Irlande vont bénéficier du "Fonds de cohésion" créé par la Communauté et doté de dix milliards d'écus de 1993 à 1997. Il permettra la réalisation de nouvelles autoroutes.

Pour éviter la congestion des réseaux autoroutiers, les autorités de la CEE prévoient de développer le "transport combiné" rail-route ainsi que les voies navigables (assurant 9 % du transport des marchandises de la CEE). Le transport combiné qui assure actuellement 4 % du trafic de marchandises de la CEE permet de transborder les containers du camion sur le train ou une péniche. Ce mode de transport est appelé à se développer : un cheval-vapeur peut transporter 150 kg par la route, 450 kg par le rail, 4 500 kg sur l'eau à distance égale.

Le transport combiné peut constituer une solution intéressante. Cependant, il est inconcevable de penser qu'il résoudra les problèmes de saturation. Il ne peut avoir qu'un faible impact et doit être associé à d'autres moyens de transport tels l'autoroute ferroviaire, les voies d'eau...

Une régulation par les coûts

La régulation peut se faire au moyen de la tarification : on rend la route plus coûteuse pour orienter une partie de son trafic vers le chemin de fer.

Mais une augmentation de la tarification routière pénaliserait les régions à l'écart des grands axes : Bretagne ou Massif central.

Des tarifs différents peuvent être imposés selon les régions : par exemple, surtarification pour la vallée du Rhône, sous-tarification en Auvergne.

Concilier modernisation des transports et aménagement du territoire

Un maillage plus lâche du réseau de transport français autour de nœuds privilégiés

L'implantation de "gares-bis" sur les lignes TGV, afin de faciliter les dessertes de tout un espace régional par un moyen de transport à mi-chemin entre le train classique et l'avion, peut apparaître comme une solution. Celle-ci nécessite cependant de nombreuses études préalables et la réalisation d'infrastructures d'accueil importantes (la gare-bis elle-même, un parking, des voies routières d'accès à cette nouvelle gare). Elle engendre également une modification irréversible du paysage. Si cette solution peut apparaître positive dans certains cas, il ne semble pas opportun de la généraliser.

Des agglomérations desservies par des moyens de transport rapides pourront réellement contrebalancer le poids de Paris.

Concilier réseaux de transport et amélioration du cadre de vie

Réduire les nuisances aériennes :

- régulation du trafic, dispersion dans le temps et dans l'espace ;
- définition de trajectoire dont l'impact sur la population est plus faible ;



- prise en compte du trafic aérien par les documents d'urbanisme.

Réduire les émissions de CO₂ engendrées par les transports routiers (le CO₂ constitue l'élément prépondérant dans l'impact thermique sur l'atmosphère -effet de serre-).

Les véhicules électriques apparaissent comme une solution pour la circulation dans les grandes villes.

Là encore, ces solutions envisageables ne sont que marginales et doivent s'inscrire dans un cadre beaucoup plus large de lutte contre les pollutions.

La desserte aérienne d'un territoire

Le système des "Hubs" : un petit miracle américain

Prenons le cas théorique de douze villes d'importance moyenne, réparties sur un territoire (figure a).

Pour relier ces villes entre elles par des lignes aériennes directes (comme le font habituellement les compagnies aériennes), et en renonçant aux liaisons les plus courtes, il faudrait 54 lignes, et sur chacune d'elles il n'y aurait que peu de passagers (figure b).

Le système appelé par les Américains "Hub and Spokes" (c'est-à-dire "moyeu et rayons") consiste à relier toutes ces villes par l'intermédiaire d'une plateforme centrale (Hub), aéroport de correspondance pouvant théoriquement être situé en rase campagne (figure c).

Il suffit de douze lignes pour relier toutes les villes entre elles, en deux vols et une correspondance dans le "Hub".

Un système fonctionne en principe de la façon suivante :

- douze avions partent tôt le matin des douze villes, et se rassemblent sur l'aéroport "Hub" ;
- les passagers de tous les vols effectuent leurs correspondances (changement d'avion), à peu près en même temps, dans l'aérogare "Hub" ;
- les avions repartent dès que possible vers les douze destinations.

On recommence le soir, pour permettre à tout le monde de rentrer chez soi. On peut même améliorer encore la desserte en organisant un troisième rendez-vous, voir un quatrième, dans la journée.

Les problèmes sont les suivants :

- l'arrivée simultanée sur l'aéroport "Hub" de douze avions est impossible : il faut que les avions se succèdent, aussi rapidement que possible. Si l'intervalle minimum est de 3 minutes à l'atterrissage, il faut 36 minutes pour que les douze avions soient posés,
- au départ, le problème est analogue : si l'intervalle minimum est de 2 minutes au décollage, il faut 24 minutes pour que tous les avions soient repartis du "Hub".

Dans le cas le plus défavorable, le temps d'escale est donc de $36 + 30 + 24 = 90$ minutes, soit une heure et demie d'escale. Le cas le plus favorable est celui du dernier avion arrivé, en correspondance avec le premier avion en partance :

Le système "Hub and Spokes"

Figure a

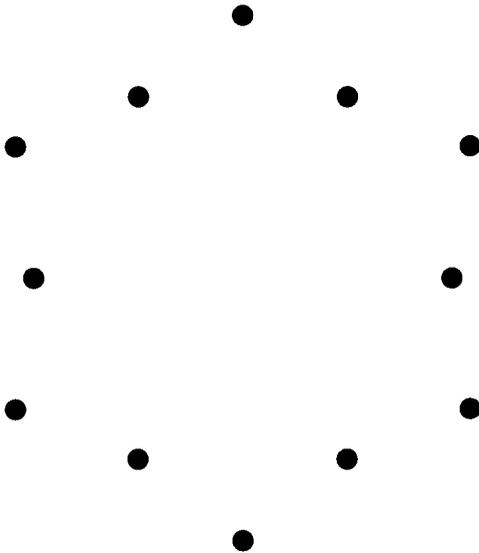


Figure b

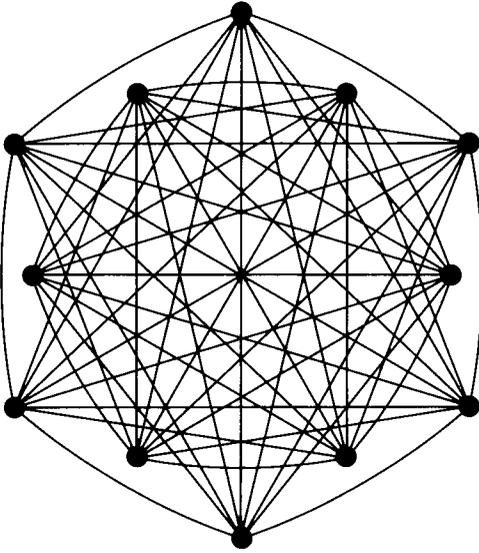
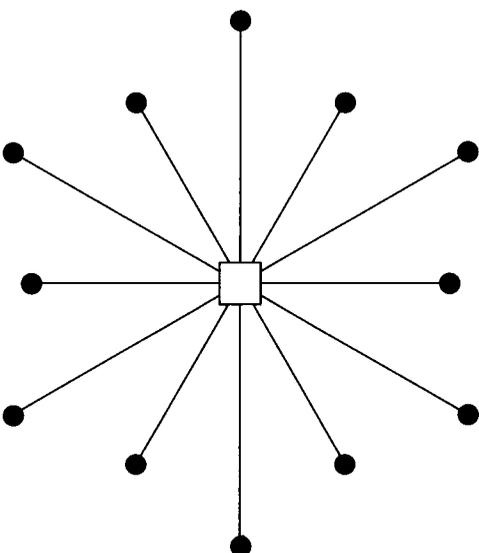


Figure c



Source : C. Rousseau - DATAR

l'escale n'est dans ce cas que de 30 minutes, soit le temps minimal estimé pour permettre la correspondance (débarquement et embarquement).

Si la durée des vols est de l'ordre de 45 minutes à une heure, le voyage complet le plus favorable durera donc $45 + 30 + 45 = 120$ minutes, soit 2 heures.

Le moins favorable durera $1 \text{ h} + 1 \text{ h } 30 + 1 \text{ h}$, soit 3 h 30.

Ces temps de voyage sont à comparer avec la durée théorique des vols directs, qui serait avec les mêmes hypothèses de 45 minutes à 1 heure.

Mais la différence essentielle est en faveur du système du "Hub", pour la raison suivante :

- s'il ne s'agit que de villes d'importance moyenne, entre lesquelles le trafic serait réduit à cinq passagers par vol en moyenne, aucune desserte n'est réalisable : ce nombre de passagers est évidemment insuffisant pour remplir correctement un avion, quel qu'il soit.

- au contraire, ces mêmes cinq passagers pour chacune des onze autres destinations rassemblés dans un même avion, sont 55, ce qui correspond à 55 % de remplissage d'un avion de 100 places, ou 85 % d'un avion de 65 places.

Le même raisonnement, étendu à des relations aériennes où le trafic unitaire en passages par vol atteint plusieurs dizaines, voire dépasse la centaine, fait apparaître pour les compagnies aériennes des perspectives extrêmement intéressantes de rentabilité : emploi de "jumbo-jets", multiplication des fréquences, etc.

Ce système suppose que tout soit subordonné à la qualité et à l'efficacité des correspon-

dances, au détriment bien souvent de la desserte de la ville qui serait située près de l'aéroport "Hub".

Et surtout, tout cela implique une efficacité... américaine, et une régularité d'horloge... suisse !

Préparation au concours d'idées

**Comment améliorer
les transports dans votre région ?**

**La nécessité de corriger
le renforcement des déséquilibres**

- Quels sont les dangers de l'inégalité de desserte en moyens de transports ?
 - Comment maîtriser l'engorgement des régions les plus attractives ?
 - Comment juguler la concentration excessive du trafic sur certains axes ?
- Comment lutter contre la dégradation des conditions d'accès des régions "périphériques" ?

Comment éviter le risque de marginalisation de certaines régions à l'écart des zones nodales de l'espace communautaire lors de la mise en place du grand marché européen ?

Les propositions

- Investir pour accroître les capacités d'écoulement des trafics.
- Ne pas attenter aux paysages bordant les grands axes de communication par l'adjonction maladroite de nouveaux tracés (préparer un schéma directeur multimodal avec une prise en compte plus importante de la dimension environnementale).
- Améliorer l'efficacité du réseau ferroviaire à grande vitesse en facilitant l'accès à la gare TGV (définition de nouvelles zones d'influence, fréquence des dessertes, modes d'accès...).

Notes



S E R I E T H E M A T I Q U E

L'espace français et les économies régionales seront affectés dans la prochaine décennie par d'importantes recompositions liées à la nouvelle étape de l'intégration européenne au moment même où la France achève une importante mutation de ses institutions publiques.

Le processus de décentralisation a été marqué par un fort attachement aux structures et territoires existants : communes, départements, régions. Celles-ci semblent désormais appartenir à notre identité institutionnelle. L'Allemagne, quant à elle, prône le fédéralisme comme modèle organisationnel propre à résoudre ses propres problèmes mais aussi les problèmes de l'Europe. Les Etats à forte tradition centralisée auraient-ils plus de mal que les Etats fédéraux à céder une partie de leur souveraineté ?

Qu'en est-il du modèle organisationnel français ? Comment se situent notre identité et notre patrimoine institutionnel dans la dynamique européenne ? Nos structures politico-administratives constituent-elles un ensemble d'atouts, de contraintes, ou un enracinement solide face aux recompositions qui se préparent ? Quel bilan tirer des évaluations de leur fonctionnement ? Dans une Europe en pleine mutation, quelles approches prospectives peut-on esquisser pour le moyen et le long terme ?

8 Institutions

Sommaire

Les institutions territoriales françaises : présentation et fonctionnement

Les institutions et l'aménagement du territoire : l'exemple des contrats de Plan Etat-Région

Les institutions territoriales dans les pays de la Communauté

Comment peuvent évoluer nos institutions ? Quelques réflexions prospectives

Utilisation du dossier

Dossier établi par Anita Lebon-Gardy, d'après les travaux DATAR. Prospective et Territoires.

Les institutions territoriales françaises : présentation et fonctionnement

Présentation

Un grand nombre de collectivités territoriales

Le système d'administration française comporte quatre niveaux : l'Etat, la commune, le département et la région. D'origine constitutionnelle ou d'origine législative, les diverses catégories de collectivités territoriales ont été créées à diverses époques de notre histoire.

La commune est la plus ancienne des collectivités territoriales françaises, puisque son principe remonte à 1789 (décrets des 14 et 22 décembre). Le nombre de communes est resté relativement stable dans le temps, variant seulement au gré de fusions, ce qui n'a pas été le cas dans d'autres pays européens ayant procédé à des regroupements autoritaires (Royaume-Uni, République fédérale d'Allemagne, Danemark par exemple).

Le département, né durant la période révolutionnaire, a été organisé en véritable collectivité territoriale par la loi du 10 août 1871.

Issue des établissements publics régionaux créés en 1972, c'est avec les lois de décentralisation de 1982 et 1983, puis avec l'élection des conseils régionaux au suffrage universel direct en 1986 que la région est devenue une collectivité territoriale de plein exercice.

LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU 1^{ER} SEPTEMBRE 1991

Communes	36 765
dont : métropole	36 553
DOM	113
TOM	80
statut particulier	19
Départements	100
dont : métropole	96
DOM	4
Régions	26
dont : métropole	22
DOM	4
Territoires d'outre-mer (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis et Futuna, Terres australes)	4
Collectivités à statut particulier (Mayotte, Saint-Pierre et Miquelon)	2

Source : DGCL

De multiples structures de coopération

Le maintien de très nombreuses communes françaises va de pair avec un renforcement significatif de la coopération intercommunale.

La coopération intercommunale, qui fait aujourd'hui l'objet de réformes ou de projets de réformes (mécanismes de solidarité urbaine, de solidarité rurale, nouvelles structures de coopération) visant à la renouveler et à la renforcer, est largement développée en France. Elle offre en effet des réponses globalement satisfaisantes pour la gestion des services publics traditionnels (eau, voirie, ordures ménagères...).



Au 1^{er} septembre 1991, on dénombrait en France plus de 18 000 établissements publics de coopération entre les collectivités territoriales. Leur répartition est la suivante :

Communautés urbaines :	9
Districts :	214
Syndicats :	18 058
dont : syndicats à vocation unique	14 596
syndicats à vocation multiple	2 478
syndicats mixtes	975*
syndicats d'agglomération nouvelle	9

* au 1.1.1988 - Source : DGCL

Limitée pendant près de soixante-dix ans au seul syndicat de communes à vocation unique (SIVU), la coopération intercommunale s'est profondément développée à partir de 1959.

En 1959, sont institués les syndicats de communes à vocation multiple (SIVOM) et le district «urbain», formule destinée à regrouper autour d'un minimum de compétences obligatoires des communes comprises dans une même agglomération.

En 1966, est instituée la communauté urbaine qui se veut une véritable administration des grandes agglomérations se superposant à celle des communes.

La progression de ces structures a été forte de 1972 à 1980, puis après une croissance plus

lente de 1980 à 1985, on constate dans la période récente une nouvelle accélération du nombre des créations (voir tableau ci-dessous).

Pour en savoir plus sur les structures de coopération

Les syndicats de communes, les districts, les communautés urbaines sont des établissements publics administratifs.

Les SIVU et les SIVOM proposent une mise en commun des moyens pour des compétences dont les objectifs sont définis à l'avance; conçus pour gérer des «œuvres ou services d'intérêt intercommunal», les modalités et l'étendue de la coopération sont, dans une large mesure, fixées par les communes.

Les communautés urbaines ont été conçues comme des instruments de maîtrise du développement urbain et de coordination de l'équipement et de la gestion d'agglomérations urbaines multicommunales.

Le district exerce de plein droit, outre les attributions facultatives énumérées dans la décision institutive, un minimum de compétences obligatoires imposées par la loi. Ayant été conçu selon un mode plus intégré que le syndicat, il recourt à la perception directe d'impôts locaux propres, selon le même système que les communautés urbaines.

	1972	1980	1985	1988	1991
SIVU	9 289	11 664 (+2,9%) (1)	11 967 (+0,5%)	12 907 (+2,6%)	14 596 (+4,2%)
SIVOM	1 243	1 980 (+6,0%)	2 076 (+1,0%)	2 287 (+3,3%)	2 478 (+2,7%)
Districts	95	147 (+5,6%)	153 (+0,8%)	165 (+2,5%)	214 (+9,1%)
Communautés urbaines	9	9	9	9	9

(1) : Taux de croissance annuel moyen - Source : DGCL

Compétences	SIVU	SIVOM	DISTRICTS
Eau	3.375	455	62
Assainissement	794	607	84
Hydraulique	658	149	7
Energie	1.400	117	13
Voirie	355	1.006	69
Ordures ménagères	644	793	89
Ramassage scolaire	813	379	26
Activités scolaires et périscolaires	1.870	483	57
Réalisation, gestion d'équipements publics	296	632	56
Tourisme	217	442	22
Secours et lutte contre l'incendie	211	176	71

Source : DGCL

En dehors de la coopération intercommunale, il existe d'autres formules de coopération entre mêmes niveaux de collectivités (coopération interdépartementale, coopération interrégionale), ou entre niveaux différents (syndicat mixte, société d'économie mixte, association...).

La répartition des communes par taille

La taille des communes est très disparate. La grande majorité d'entre elles sont de petite taille: c'est ainsi que 25 255 communes (69%) ont moins de 700 habitants, 32 178 communes (88%) ont moins de 2 000 habitants.

A l'autre bout de l'échelle, 884 communes (2,4%) ont plus de 10 000 habitants et regroupent 50% de la population ; seules 38 communes ont plus de 100 000 habitants (15% de la population) et 5 communes (Paris, Marseille, Lyon, Toulouse, Nice) dépassent 300 000 habitants (7% de la population).

Les 36 500 communes sont-elles inadaptées ?

La France est confrontée à une grande question : l'organisation de l'espace sera un facteur déterminant dans le développement économique

européen. Serons-nous capables dans la décennie à venir de conjuguer l'exigence d'efficacité avec le besoin d'autonomie, les lieux de représentation avec les lieux de gestion ?

La commune est une réalité historique incontournable. La conception du cadre communal français est bien particulière et ne ressemble en rien aux modèles étrangers. Elle constitue un des fondements de l'idée républicaine. Dès 1789, deux conceptions de la commune se sont affrontées au sein du comité constitutionnel :

- celle de la grande Commune défendue par Thouret et inspirée du courant physiocrate : chaque département devait comprendre 9 communautés de 35 000 habitants soit 720 communautés sur l'ensemble du territoire,

- celle de la commune, communauté d'habitants, entité sociologique avant tout, défendue par Mirabeau.

Cette deuxième conception a triomphé. Elle aboutit à reconnaître 44 000 communes dans les 44 000 paroisses. Ces dernières furent malgré tout habillées en uniforme et baptisées «communes» pour effacer les particularismes de l'ancien régime.

Cette uniformité du régime juridique communal pèse aujourd'hui très lourd car il empêche la nécessaire souplesse dans l'adaptation de notre système territorial aux réalités locales, souplesse qui, en revanche, caractérise les systèmes territoriaux de nos voisins européens.

La coopération intercommunale est une réponse appropriée à l'émiettement communal, encore faut-il qu'elle soit efficace ! L'arsenal de procédés institutionnels permet assurément de créer tel ou tel équipement et de gérer une ou plusieurs affaires.

Mais il ne permet pas de mettre en place des stratégies de développement imposant désormais une grande cohérence des politiques économiques, des politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

Il est donc nécessaire de dépasser les solidarités de gestion pour s'engager rapidement dans la création de communautés de projets, communautés de villes, communautés de communes.

RÉPARTITION DES COMMUNES PAR TAILLE DÉMOGRAPHIQUE
AU RECENSEMENT DE 1990

Strates démographiques	nombre de communes *	nombre d'habitants	strates démographiques	nombre de communes *	nombre d'habitants
0 à 49	1 087	37 263			
50 à 99	2 997	224 992			
100 à 199	6 682	985 139			
200 à 299	4 886	1 200 786	0 à 699	25 255	6 899 466
300 à 399	3 522	1 218 757			
400 à 499	2 403	1 070 581			
500 à 699	3 678	2 161 948			
700 à 999	2 937	2 442 336			
1 000 à 1 499	2 630	3 184 537	300 à 1 999	6 923	7 955 566
1 500 à 1 999	1 356	2 328 693			
2 000 à 2 499	908	2 017 812			
2 500 à 2 999	595	1 631 835			
3 000 à 3 499	427	1 378 006	2 000 à 4 999	2 677	8 139 632
3 500 à 3 999	295	1 102 856			
4 000 à 4 999	452	2 009 123			
5 000 à 5 999	325	1 777 947			
6 000 à 8 999	506	3 680 654	5 000 à 9 999	925	6 355 325
9 000 à 9 999	94	896 724			
10 000 à 19 999	470	6 598 190	10 000 à 19 999	470	6 598 190
20 000 à 29 000	168	4 126 687	20 000 à 49 999	306	9 485 376
30 000 à 49 999	138	5 358 689			
50 000 à 79 999	57	3 483 595	50 000 à 99 999	70	4 637 483
80 000 à 99 999	13	1 153 888			
100 000 à 199 999	27	3 629 630	100 000 à 299 999	33	4 116 977
200 000 à 299 999	6	1 337 208			
plus de 300 000	5	4 116 977	plus de 300 000	5	4 116 977
Total	36 664	59 154 853	Total	36 664	59 154 853

* Population totale, y compris doubles comptes (France Métropolitaine et DOM)
Source : INSEE

POPULATION DES COMMUNES DE PLUS DE 100 000 HABITANTS EN 1990*

Rang	Commune (n° du département)	Population	Rang	Commune (n° du département)	Population
1	Paris (75)	2 175 200	20	Angers (49)	146 163
2	Marseille (13)	807 726	21	Clermont-Ferrand (63)	140 167
3	Lyon (69)	422 444	22	Limoges (87)	136 407
4	Toulouse (31)	365 933	23	Amiens (80)	136 234
5	Nice (06)	345 674	24	Nîmes (30)	133 607
6	Strasbourg (67)	255 937	25	Tours (37)	133 403
7	Nantes (44)	252 029	26	Aix-en-Provence (13)	126 854
8	Bordeaux (33)	213 274	27	Metz (57)	123 920
9	Montpellier (34)	210 866	28	St-Denis de la Réunion (974)	122 875
10	Rennes (35)	203 533	29	Villeurbanne (69)	119 848
11	St-Etienne (42)	201 569	30	Besançon (25)	119 194
12	Le Havre (76)	197 219	31	Caen (14)	115 624
13	Reims (51)	185 164	32	Mulhouse (68)	109 905
14	Lille (59)	178 301	33	Perpignan (66)	108 049
15	Toulon (83)	170 167	34	Orléans (45)	107 965
16	Grenoble (38)	153 973	35	Rouen (76)	105 470
17	Brest (29)	153 099	36	Nancy (54)	102 410
18	Dijon (21)	151 636	37	Boulogne-Billancourt (92)	101 971
19	Le Mans (72)	148 465	38	Fort-de-France (972)	101 540

* Population totale (y compris doubles comptes)
Source : INSEE

Fonctionnement

Les compétences exercées par les collectivités locales

La décentralisation administrative a depuis 1982 profondément modifié la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales.

S'il est vrai que les transferts de compétences les plus marquants par les masses budgétaires en jeu ont surtout concerné les départements (action sociale et santé, collèges) et les régions (formation professionnelle et apprentissage, lycées), un certain nombre de compétences ont été transférées aux communes : élaboration des documents d'urbanisme et notamment du Plan d'occupation des sols (POS), bureaux municipaux d'hygiène, bibliothèques municipales, ports de plaisance ; ces nouvelles compétences

sont venues s'ajouter aux compétences traditionnelles : eau, assainissement, foires, marchés, parcs de stationnement, etc.

Le poids économique des collectivités locales

Les collectivités locales représentent aujourd'hui un poids économique considérable dans l'économie nationale. Quelques ordres de grandeur significatifs permettent de prendre la mesure du phénomène.

L'évolution des finances locales

De 1983 à 1988, les dépenses de l'ensemble des collectivités locales sont passées de 420 à 635 milliards de francs, soit une croissance de 8,6% en moyenne annuelle. Cette évolution est bien entendu à apprécier en tenant compte des conséquences financières des transferts de compétences intervenus depuis 1983.

Les transferts se sont traduits généralement par un gonflement des budgets locaux, sauf en ce qui concerne la répartition des compétences en matière d'aide sociale (l'Etat prenant à sa charge à compter de 1984 les dépenses relevant de sa compétence).

L'analyse des ressources sur cette même période fait apparaître clairement l'accroissement de la part des recettes fiscales dans les recettes totales (de 30,8% à 37,3% de 1983 à 1988).

Les estimations les plus récentes traduisent des augmentations en valeur toujours soutenues de l'ordre de 6% pour les budgets votés en 1989, de 10% pour ceux de 1990 et de 8% pour ceux de 1991.

Ce sont bien entendu les finances des communes et de leurs groupements qui représentent la part la plus importante des finances locales : 62% (50% pour les seules communes).

Les finances départementales et régionales ne représentent respectivement que 24% et 5% du total. Il convient cependant de souligner les croissances soutenues des budgets des départements et des régions ces dernières années : ces deux échelons territoriaux consacrent une part importante de leurs budgets à l'équipement, respectivement pour les collèges et les lycées.

Les ressources humaines

Au côté des quelques 511 000 élus locaux, la fonction publique territoriale emploie plus de 1 220 000 agents en 1990.

Les effectifs totaux de la fonction publique territoriale ont doublé en vingt ans et représentent environ la moitié de ceux des services civils de l'Etat.

Les institutions et l'aménagement du territoire : l'exemple des contrats de Plan Etat-Région

1989-1993. C'est la deuxième génération des contrats de Plan passés entre l'Etat et les régions.

Contrats ? Chacun des partenaires s'engage sur des actions et sur leur financement.

Plan ? Il s'agit bien d'un exercice de programmation sur cinq années, d'actions communes à l'Etat et aux régions, en liaison avec le Plan national dont les travaux ont abouti au moment même de la signature des contrats.

Cette deuxième génération de contrats de Plan Etat-Région prouve que cette procédure, tout-à-fait novatrice en France, a acquis une certaine maturité.

L'Etat apportera aux contrats de Plan plus de 52 milliards de francs sur cinq ans (les régions participeront pour une somme presque équivalente) contre 42 milliards pour le IX^e plan, soit une progression de 25%. Ces nouveaux contrats

sont plus sélectifs dans le choix des actions retenues et plus précis dans leur volonté de traduire la politique nationale d'aménagement du territoire. En outre, ils font une place nouvelle, d'une part, à des programmes coordonnés en faveur des zones prioritaires intrarégionales, et d'autre part, à l'insertion des régions françaises dans le grand marché européen de 1993.

Génèse de la deuxième génération de contrats

Avril 1987. Le gouvernement décide de reconduire la procédure des contrats de Plan, placée comme la précédente sous la responsabilité de la DATAR. Cette deuxième génération s'étendra de 1989 à 1993. Les régions et un certain nombre de ministères, qui ont apprécié l'efficacité de cette nouvelle procédure, ont été fortement demandeurs d'une telle reconduction.

Pourquoi ? Parce que les contrats de Plan Etat-Région, imaginés et lancés pour la première fois en 1984 pour une période de cinq ans, ont créé de nouvelles relations entre l'Etat et ces nouveaux pouvoirs que sont devenues les régions depuis les lois de décentralisation de 1982-1983. Ils nécessitent, en effet, un travail de prospective à moyen terme et un dialogue très poussé entre les parties prenantes. La confrontation des besoins ne se fait pas seulement entre l'Etat et les régions, mais aussi, au sein des régions, avec les instances départementales et communales ; sans oublier les confrontations interrégionales.

Le lancement de la nouvelle génération des contrats est assorti de trois directives destinées à affirmer leur caractère stratégique : le choix des programmes sera plus sélectif ; le rôle de négociation des préfets de région sera renforcé ; les contrats doivent se suffire à eux-mêmes, le recours à des contrats particuliers multiples

étant banni. De la concertation avec les régions, organisée à l'automne 1987, ressort un large consensus sur les activités prioritaires. Trois grands «blocs» se dessinent alors nettement :

- les infrastructures de communication avec une dominante «routes» ;
- la formation et la recherche ;
- le développement économique et social, comprenant quelques constantes : dynamisation des PME et transferts de technologies en leur faveur, aménagement et développement rural... Tout cela devant être réalisé, dans l'esprit du gouvernement comme dans celui des régions, en vue de renforcer les capacités et la compétitivité de ces dernières lors de l'ouverture du grand marché unique européen en 1993.

Février 1988. Le Comité interministériel d'aménagement du territoire fixe le cadre de la contractualisation et demande aux préfets de préparer avec les régions des esquisses de contrats, sur la base des trois priorités correspondant aux trois «blocs» dessinés lors de la concertation avec les régions.

Août 1988. Le nouveau gouvernement ayant «pris acte des avant-projets de contrats de Plan» élaborés par les préfets en concertation avec les présidents de conseils régionaux, décide d'infléchir les contrats de Plan. Aux priorités des infrastructures et de la formation-recherche-transfert de technologie, s'ajoutent deux priorités nouvelles : l'emploi et la solidarité. Sous la première rubrique, d'une part, les actions sectorielles sont renforcées, d'autre part l'accent est mis sur le soutien aux initiatives locales créatrices d'emplois, le gouvernement annonçant à cette occasion la création du FRILE (Fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales créatrices d'emploi) doté de 250 millions de francs. Pour développer la solidarité, le gouvernement

insiste sur la nécessité pour les régions d'identifier les zones prioritaires d'intervention qu'elles soient urbaines, rurales ou industrielles et d'y mener conjointement avec l'Etat des PACT (Programmes d'aménagement concerté du territoire).

Novembre 1988. Le CIAT arrête l'enveloppe globale accordée aux contrats de Plan sur cinq ans par l'Etat à 52 milliards de francs.

Février-mai 1989. Tous les contrats de la métropole sont signés durant cette période. Un premier CIAT autorise le 10 février 1989 la signature de 21 contrats ; la signature du dernier, celui de l'Ile-de-France, est autorisée le 19 mai 1989.

Des outils contractuels, pour quoi faire ?

100 MILLIARDS DE FRANCS POUR LE DÉVELOPPEMENT DES RÉGIONS

• 52 milliards de l'Etat

L'Etat apportera pour la période 1989-1993, une somme de 52 milliards, dont 50 à la charge directe du budget de l'Etat, le reste étant financé par des organismes publics comme l'AFPA (Association pour la formation professionnelle des adultes), les organismes de recherche et les offices agricoles. Par rapport au IX^e Plan (42 milliards), ces nouveaux contrats sont en augmentation de 25%, mais étant beaucoup plus sélectifs, des moyens nettement plus importants sont dégagés pour mettre en œuvre les politiques prioritaires au cours des cinq années concernées.

La répartition des financements de l'Etat est la suivante :

Emploi/Développement économique 8 milliards de francs

Formation/Recherche 8,7 milliards de francs
Infrastructures23,3 milliards de francs
Programmes PACT12 milliards de francs

Les secteurs qui connaissent la plus forte augmentation par rapport au IX^e Plan sont : la formation supérieure, la formation professionnelle, la recherche, les infrastructures routières, l'urbanisme social (la procédure de Développement Social des Quartiers), le développement économique local.

• 43 milliards des régions

Les régions, pour leur part, feront un effort de quelques 43 milliards de francs, contre 28 milliards pour le IX^e Plan. Leur effort s'accroît donc substantiellement : la part des régions atteint 45% des contrats de Plan (40% pour le IX^e Plan). Au total, si on ajoute les participations des villes et des départements concernés par les contrats (environ 5 milliards), ce sont plus de 100 milliards de francs qui seront directement injectés pour le développement économique des régions dans le cadre quinquennal de la contractualisation.

Une volonté d'équilibrer le territoire...

Le contrat est un moyen de confronter des choix et de mettre en œuvre des stratégies communes de développement régional. Chaque partenaire a auparavant défini des priorités : l'Etat insistant sur la modernisation de l'économie, sur l'amélioration de la formation et le développement de la recherche, mais soulignant aussi l'impératif de solidarité nationale à l'égard des zones en difficulté. Les régions, quant à elles, ont mené des études à moyen ou long terme aboutissant souvent à de vrais plans régionaux comme celle de «Limousin 2007» ; elles analysent les perspectives et les axes les plus porteurs de leur développement.

Conforter les régions françaises au sein de l'Europe

La nouvelle génération de contrats a également été tout naturellement marquée par la préoccupation européenne : même si les contrats de Plan Etat-Région n'ont pas été conçus dans le but unique de répondre aux défis du grand marché de 1993, ce dernier a été constamment, et pour la première fois, la toile de fond des réflexions menées par les pouvoirs publics et les élus locaux. D'autant que cette deuxième vague de contrats ouvre la période qui nous sépare du Marché unique.

Ainsi, pour les infrastructures routières, la logique de programmation des aménagements répond pour l'essentiel au souci de relier les régions entre elles et aux pays européens limitrophes, soit en direction des régions de la « dorsale européenne » qui borde la France au Nord et à l'Est, soit vers les nouveaux « foyers du développement » de l'Espagne et de l'Italie, conformément au nouveau schéma directeur routier et autoroutier.

De même, les orientations prises dans les domaines de la formation et de la recherche visent à accroître la compétitivité à long terme de notre territoire : les contrats favorisent la mise à niveau des outils de formation face aux autres pays de la CEE et soutiennent les filières participant à des grands programmes européens de recherche. Les contrats, par leur volonté de moderniser l'ensemble des régions s'inscrivent dans une perspective de développement de nos territoires dans le cadre européen.

Répartition différenciée des efforts

Une répartition modulée en fonction des priorités

Les contrats doivent jouer leur rôle d'outils d'aménagement du territoire, grâce à une modulation des interventions financières, en fonction de priorités nationales nouvelles, ou des rattrapages indispensables. Les régions et l'Etat ont défini des priorités. Ces choix engendrent une nette différenciation des moyens financiers. Quatre exemples peuvent illustrer cette répartition :

- La formation. En matière de formation, la nouvelle génération des contrats donne une remarquable accélération au développement du potentiel des régions et permet un rééquilibrage progressif des régions entre elles. L'accroissement des efforts bénéficie en effet, de manière particulièrement nette, aux régions ayant dans ce domaine un retard à combler.

Ces régions sont situées dans la moitié nord de la France -l'Alsace exceptée- et à la périphérie de l'Ile-de-France. La part des crédits d'Etat consacrée à la formation dans l'ensemble des crédits de leur contrat y est supérieure à la moyenne nationale (qui est de 13,36%) dépassant 19% pour neuf d'entre elles et notamment le Centre, la Franche-Comté, la Bourgogne, le Nord - Pas-de-Calais, la Picardie, la Haute-Normandie.

Pour la France métropolitaine (hors Corse) l'Etat, tous ministères confondus, y consacra une moyenne de 123,34 F par habitant. Seize régions se situent au-delà de cette moyenne et, notamment, les régions prioritaires : la Franche-Comté, le Poitou-Charente, la Lorraine, le Nord - Pas-de-Calais dépassent 200 F par habitant ; la Picardie, la Bourgogne, les deux Normandies, le Centre dépassent 160 F par habitant. Autre illustration de cet effort de rattrapage : pour le seul enseignement supérieur six régions parmi celles-ci bénéficieront de plus de 500 F par jeune de

18-25 ans, alors que quatre régions auront moins de 245 F.

- La recherche. L'Etat a voulu soutenir les initiatives régionales accompagnant la politique nationale de recherche et favoriser l'émergence de pôles scientifiques de haut niveau dans les régions : les contrats visent dans ce secteur, marqué par une très forte concentration parisienne, à renforcer le poids régional. La répartition des financements d'Etat a obéi à un double objectif :

- d'une part conforter les régions qui disposent d'un potentiel de recherche déjà développé et équilibré (Languedoc-Roussillon, Alsace, Provence-Alpes-Côte-d'Azur) ou en croissance rapide (Bretagne),

- d'autre part soutenir, dans les régions qui le souhaitent alors qu'elles ont un «poids» scientifique encore faible, des opérations significatives à la fois par leur taille et leur intérêt économique.

- Les routes. L'objectif est d'achever, en moyenne sur 15 ans, les grandes liaisons d'aménagement du territoire. Un effort considérable est donc consenti pour assurer le rattrapage des zones les plus défavorisées et enclavées. Les écarts dans le rythme de réalisation du schéma directeur des routes et des autoroutes qui allaient de 1 à 10 ont ainsi été réduits de 1 à 2,2 environ, l'Etat prenant une partie du programme à sa seule charge dans certaines régions, afin d'accélérer la réalisation des travaux.

- Les programmes d'aménagement concerté du territoire (PACT) concentrent les efforts de l'Etat et des régions sur un petit nombre de zones prioritaires. La solidarité, celle de l'Etat, mais aussi celle des régions elles-mêmes, doit s'exercer au bénéfice d'espaces qui rencontrent des difficultés exceptionnelles : zones de

conversion industrielle, zones rurales fragiles, quartiers dégradés...

Les PACT sont d'abord une approche «intégrée» du développement et de l'aménagement: les contrats tentent d'apporter une réponse globale aux problèmes de ces zones. Par exemple, au-delà des procédures connues (FIDAR, D.S.Q.), les nouveaux contrats vont permettre la mise en pratique, dans les zones particulièrement dégradées de «l'Arc nord-est» (du Havre à Belfort en passant par le Nord-Pas-de-Calais et la Lorraine), d'une politique globale d'aménagement urbain, avec pour objectif d'améliorer le cadre de vie, et de rendre ces zones plus attractives pour les habitants mais aussi pour les entreprises qu'il faut y attirer.

Globalement, la répartition régionale des crédits apportés par l'Etat traduit sa volonté de redistribution au profit des régions défavorisées. Par rapport à une moyenne nationale de 930 F/habitant, l'effort de l'Etat va atteindre :

- au titre des régions rurales qui connaissent des difficultés

Corse 2 100 F/habitant

Limousin 1 530 F/habitant

Auvergne 1 020 F/habitant

Poitou-Charentes 1 000 F/habitant

- au titre de la reconversion des régions de l'Arc nord-est

Lorraine 1 340 F/habitant

Franche-Comté 1 250 F/habitant

Nord - Pas-de-Calais 1 030 F/habitant

Champagne-Ardenne 1 000 F/habitant

Souplesse de la contractualisation

La négociation des contrats de plan a été longue et pas toujours facile. Le résultat est là : une série d'actions décidées en commun sur cinq années et réalisant, pour chacune des 26 régions

(métropolitaines et d'outre-mer) une politique de développement régional avec l'assurance que pendant les cinq années du X^e Plan, les financements (nationaux et régionaux) suivront automatiquement.

Chaque région a pu appliquer sa propre conception des contrats. Certaines ont tenu à préserver leur marge de manœuvre autonome, et donc de ne retenir dans les contrats que des actions qui n'auraient pas pu voir le jour sans un cofinancement avec l'Etat. C'est le cas de Provence-Alpes-Côte-d'Azur ou Pays de Loire. D'autres régions ont désiré contractualiser un maximum d'actions afin d'obtenir un maximum de financements de l'Etat.

En définitive, la procédure des contrats de Plan est en train de prouver qu'elle est désormais bien intégrée au paysage politico-administratif français, parce qu'elle a fait la preuve de son efficacité. Même si on peut penser que la troisième génération devra, comme la deuxième, subir des adaptations et améliorations (notamment par l'approfondissement de la réflexion stratégique de chaque région), on voit déjà que cette obligation de confronter, une fois tous les cinq ans, les stratégies parfois divergentes de l'Etat et des instances régionales élues, est porteuse en elle-même de progrès. Elle permet, en particulier, d'articuler harmonieusement la politique nationale d'aménagement du territoire avec les politiques régionales d'aménagement.

Les institutions territoriales dans les pays de la communauté

Les comparaisons des situations des collectivités territoriales dans les différents pays membres de la Communauté Economique Européenne sont rendues difficiles par l'extrême diversité que l'on rencontre dans tous les domaines.

Les structures et les fonctions

Dans le domaine institutionnel, la Communauté Européenne est constituée d'Etats unitaires ou fédéraux.

A l'intérieur de chacun des pays coexistent de un à trois niveaux d'administrations décentralisées, Etat fédéral, comté et enfin, commune.

Dans chacun de ces pays, des pouvoirs plus ou moins étendus sont laissés à des collectivités distinctes de l'Etat et gérées par des autorités élues : cela se traduit par une répartition des fonctions et des moyens entre l'Etat et ces autres collectivités publiques. Selon les pays, cette répartition entre les niveaux est très différente.

Diverses formules de coopération intercommunale existent aussi chez nos voisins européens ;

les choix effectués en matière de coopération intercommunale tiennent compte des distinctions entre systèmes administratifs, du nombre et des pouvoirs des niveaux de collectivités mais aussi de certains particularismes régionaux (comme en Espagne, en Italie ou au Portugal), ou de situations atypiques (comme la querelle linguistique en Belgique).

Loin d'être comme en France une politique délibérée, fondée sur un choix de principe, les politiques de coopération intercommunale européennes se sont le plus souvent inscrites dans le prolongement de regroupements autoritaires : c'est le cas en République fédérale d'Allemagne, aux Pays-Bas, en Belgique...

Le morcellement communal : une «spécificité» française

Il y a exactement deux siècles, quand la Constituante a déposé son rapport sur le découpage de la France en départements, il a été proposé que la transformation des 44 000 paroisses de l'époque en communes soit accompagnée d'une opération de regroupement énergique en 6 000 unités. Celle-ci a été ajournée, les députés ayant considéré que la création des départements était un changement suffisamment important.

Le temps a passé et la France possède encore à elle seule plus de la moitié des 70 000 communes de la CEE. Ses 36 700 municipalités contrastent avec les 8 à 9 000 de l'Espagne, de l'Italie ou de la RFA qui ont procédé à des regroupements au début des années soixante : en Allemagne, l'effectif total des communes est passé de 24 386 à 8 589.

Il a souvent été avancé que cette situation assurerait une meilleure représentation aux petites communes (la France a près de 500 000 élus municipaux) et exerçait donc une fonction de

rééquilibrage. S'il n'y a pas de raison de penser le contraire, il faut en pratique traiter le problème au plan économique : quel est l'effet du morcellement communal sur l'efficacité des collectivités concernées ?

Voici bien longtemps que les petites communes insuffisamment peuplées ont su former des syndicats intercommunaux (plus de 15 000) qui prennent en charge des opérations comme le ramassage scolaire ou l'incinération des ordures ménagères. Mais les techniques qui ont fait leurs preuves pour les services publics ne sont pas pour autant adaptées à des interventions économiques nécessairement plus sélectives. Il est plus difficile de tomber d'accord sur l'implantation d'une zone d'activité, au bénéfice d'une seule commune, que d'organiser un service pour toute une population. Aussi, loin de consolider un tissu rural menacé de désertification, le morcellement peut-il condamner à l'impuissance économique un groupe de communes qui ne parvient pas à s'entendre sur un projet global.

Dans les communes urbaines, où la «masse critique» au plan démographique est atteinte ou dépassée, la décentralisation a accru les prérogatives municipales dans les domaines de l'urbanisme et du logement, sans incitation à mener des opérations communes ou au moins coordonnées. La situation actuelle des communes périphériques en Ile-de-France montre clairement les inconvénients d'une telle évolution, et ceux du défaut d'incitation à mener des opérations communes, notamment dans le domaine fiscal.

Département et région : le temps de la superposition

En France, le débat sur l'avenir des circonscriptions territoriales s'est engagé à partir de la

taille des régions, comparée à celle des pays voisins (en fait aux Länder allemands), avec l'idée qu'il fallait parvenir à une taille européenne. Qu'en est-il exactement ?

Cinq pays européens possèdent une unité administrative comparable à la région française. Depuis 1980, la Belgique est organisée en trois unités, dont la dernière, Bruxelles, fonctionne depuis 1989. En Espagne, la loi de 1978 a organisé dix-sept «communautés autonomes», un peu plus étendues en moyenne, mais sensiblement moins peuplées que les régions françaises. La situation est comparable en Italie : après la création de cinq régions autonomes, pour tenir compte des particularités linguistiques et insulaires, le reste du territoire a été divisé en 1979 en quinze régions de statut ordinaire. En moyenne, ces vingt régions sont moins étendues, mais plus peuplées que les françaises. En fait, c'est surtout avec les Länder que la comparaison ne joue pas en faveur de la France.

La différence est sensible : la région française, proche de la moyenne en superficie, est sous-dimensionnée en population (1 à 2,2) et surtout en PIB (1 à 2,4). La RFA peut aligner un super-lourd, qui n'a pas son pareil en Europe, la Rhénanie du Nord-Westphalie (plus du quart du PIB allemand) et deux poids lourds (la Bavière et le Bade-Wurtemberg), chacune avec un PIB global supérieur à celui de l'Ile-de-France, le seul poids lourd français. Mais après ces grandes régions, la comparaison fait apparaître des unités de taille comparable (Rhénanie-Palatinat et Lorraine) ou même des Länder de petite taille (la Sarre, Brême, Hambourg). La comparaison suffit-elle à justifier un regroupement régional en France, qui ne laisserait que huit à douze régions de taille supérieure ?

A l'heure où les nouvelles dynamiques de croissance paraissent mieux stimulées par des struc-

tures décentralisées, il est peut-être plus important de s'assurer de l'efficacité des nôtres que de leur taille. Car il existe des petites structures comme les cantons suisses, ou certaines régions de l'Italie du Nord qui font état de performances remarquables, indépendamment de leur taille.

En fait, l'avenir des régions françaises est davantage lié à l'évolution de leurs compétences. A ce titre, les régions françaises ne peuvent figurer dans la même catégorie que leurs homologues étrangères, comme en témoignent les budgets : aux 100 millions d'écus de Midi-Pyrénées en 1987, correspondaient 6 000 millions d'écus pour la Toscane et 7 000 pour Rhénanie-Palatinat.

Cet écart provient de la superposition en France de deux niveaux d'administration intermédiaires; la construction progressive de la région n'a pas été réalisée à partir d'un transfert de compétences du niveau départemental comme cela s'est fait dans d'autres pays. Au contraire, la loi de décentralisation de 1982 a largement accru les prérogatives départementales.

Nos voisins ont mené leurs opérations de décentralisation à partir d'un choix :

- Les Néerlandais (douze provinces) et les Anglais (comtés et districts métropolitains) ont opté en faveur d'une structure de dimension départementale ; il n'existe pas de régions et il n'est pas prévu d'en créer. Si la taille des Pays-Bas justifie largement ce choix, on peut constater qu'un pays comparable à la France comme le Royaume-Uni semble tout à fait se satisfaire d'un découpage territorial de type départemental.

- Par contre, l'Espagne, la Belgique et l'Italie ont dévolu des compétences très étendues à leurs régions, les provinces ne subsistant qu'avec des prérogatives réduites.

Faute d'avoir fait ce choix, la France doit gérer une répartition de compétences complexe, et une division du travail difficile à stabiliser. La confusion n'est pas la moins grande dans le secteur économique, avec des interventions multi-formes des régions, des départements et des villes. A moins qu'il soit possible de démontrer que l'organisation française apporte un supplément d'efficacité inconnu ailleurs, elle devra être revue, dans un sens ou dans un autre, ce qui ne sera pas facile.

L'enchevêtrement des compétences entre l'Etat et les collectivités locales

La structuration verticalisée d'un Etat omniprésent reste encore très visible dans l'organisation administrative : en dépit des réformes réalisées, les directions départementales et régionales des grands ministères techniques ont conservé leur logique de fonctionnement et de progression des carrières. Les relations avec Paris comptent davantage qu'une bonne coordination sur le terrain, la priorité restant à la mise en œuvre de règles nationales uniformes. Les grands ministères techniques ont insuffisamment tenu compte du nouveau contexte créé par la décentralisation et restent engagés dans une logique de défense de leurs prérogatives, ce qui n'est pas une garantie de succès dans une économie régionale de plus en plus diversifiée.

Cette observation ne vaut pas pour le corps préfectoral, qu'on disait condamné par la décentralisation, et qui est en fait valorisé par la déconcentration. Seul organisme d'Etat à travailler efficacement dans une logique horizontale, il a aujourd'hui un rôle différent. Il l'exerce avec toute la compétence de l'appareil d'Etat, face à des collectivités territoriales encore inexpérimentées.

Les préfets sont cependant entrés dans une ère de cohabitation avec des présidents d'assemblée

aux pouvoirs accrus, ce qui fera inévitablement évoluer la situation. Combien de temps pourra-t-on maintenir la dyarchie actuelle, qui est un sujet d'étonnement à l'étranger, où le représentant de l'Etat est parfois confiné dans un rôle de représentation ?

Comment peuvent évoluer nos institutions ? Quelques réflexions prospectives

La recentralisation

Cette évolution est fondée sur deux hypothèses. D'une part, la décentralisation ne conduit qu'à une médiocre amélioration de l'efficacité de la gestion publique locale. D'autre part, elle aboutit à une extraordinaire concentration de moyens de puissance entre les mains des présidents des conseils des collectivités territoriales. Cet état de faits, dommageable tout à la fois pour le développement économique et pour la démocratie locale suscite un retour volontaire de l'action de l'Etat.

Face aux défis de l'internationalisation de l'espace français, les collectivités locales n'ont nul autre horizon que celui de la compétition européenne. Plutôt que d'entreprendre des actions conjointes avec les autres collectivités qui leur sont contiguës, elles se tournent vers l'extérieur. Elles cherchent des coopérations prestigieuses hors des frontières pour établir la force symbolique de leur puissance. L'individualisme devient alors la norme générale. Le territoire se transforme bientôt en autant de fiefs isolés tandis que s'accroissent les ambitions de rayonnement international. Ce déficit de coopération affaiblit le rendement de la gestion des affaires locales. Cela résulte non pas de fautes de gestion interne des collectivités. Celles-ci sont au contraire gouvernées comme des entreprises soumises à la règle du marché. Cette faiblesse est le résultat d'une incapacité à faire apparaître des effets de levier grâce aux actions conjointes des collectivités locales entre elles. Du dispositif issu de la décentralisation sont générés des acteurs publics atomisés qui ne voient que la promotion de leurs intérêts personnels. Tout effort de coordination rencontre l'obstacle de l'individualisme.

Dans cette perspective, le retour de l'Etat n'est pas motivé par une intention de restauration de l'ordre ancien. Il se justifie en raison de la nécessité de réviser l'architecture institutionnelle. Des libertés et des droits nouveaux ont-ils été transférés aux acteurs décentralisés ? Les marges de jeu supplémentaires n'ont été appropriés que pour affirmer des volontés hégémoniques. L'autorité centrale récupère alors des ressources de tutelle afin de rétablir un équilibre institutionnel. Mais cette forme d'équilibre n'est pas la seule qui ait été rompue. L'individualisme des collectivités, assis sur des moyens et des ressources répartis de façon extrêmement inégaux, a engendré un important accroissement des disparités spatiales. Le système de péréqua-

tion et les dotations compensatrices de l'Etat ont été impuissants pour empêcher ce déséquilibre. Les autorités centrales sont dès lors amenées à reprendre la direction de certaines actions publiques dont la dévolution aux collectivités a affaibli le fonctionnement institutionnel et administratif, et dévoyé le principe de l'équilibre du territoire.

Une marche vers un Etat fédéral

Une Europe des régions ? C'est vers cet horizon que conduit un substantiel approfondissement de la décentralisation. Cette évolution suit une ligne inverse de celle indiquée précédemment. Une telle tendance suppose la réalisation de deux phénomènes convergents. D'un côté, une efficacité croissante de la gestion publique locale du fait des responsabilités décentralisées, de l'autre, des prérogatives renforcées et étendues des instances communautaires fondées sur l'application efficiente du principe de subsidiarité.

La décentralisation est une réforme politique et administrative. Elle vise aussi à promouvoir la citoyenneté. Par dessus tout, elle a pour but de générer, grâce à des aménagements institutionnels, un supplément d'efficacité dans la gestion des affaires publiques. Au moyen de l'application de nouvelles règles de jeu et de nouveaux systèmes d'incitation, elle permet d'obtenir des économies externes d'organisation qui améliorent le rendement de la machine politico-administrative. Cet objectif est pleinement atteint à la faveur d'une extension des droits et des compétences des acteurs publics territoriaux. Comment ? Par différentes voies dont certaines seulement peuvent être ici mentionnées.

Tout d'abord des compétences normatives sont attribuées aux régions. Détentrices d'un pouvoir législatif et réglementaire, et renforcées par des ressources budgétaires substantielles, elles peu-

vent valablement assurer leurs missions d'aménagement du territoire et de développement économique. Sans assujettir les autres niveaux de collectivité à une volonté dominatrice, elles garantissent la réalisation et le maintien de l'équilibre du territoire régional. Les départements, spécialisés dans des attributions de politique sociale et de gestion des équipements collectifs, assurent les fonctions de solidarité qui dépendent de leur ressort territorial. Les communes et leurs groupements planifient l'usage du sol et agissent en complément des choix économiques opérés par les régions. A travers cette architecture institutionnelle, la région devient une collectivité dont les différentes composantes s'organisent de façon ordonnée. Interlocuteur légitime représentant les divers éléments de son territoire, elle peut alors dialoguer avec le niveau communautaire. Celui-ci a sensiblement étendu son rayon d'action. Néanmoins, il limite de lui-même la portée de ses interventions en fonction de la valeur ajoutée avérée qu'il fournit dans le jeu partenarial avec l'Etat et les régions.

Dans cette combinatoire, l'Etat central est déchargé de toute une série de tâches bureaucratiques. Il peut dès lors résumer son intervention à des fonctions de surveillance et de coordination. En matière d'aménagement du territoire, une loi organique est appliquée. Celle-ci assure une règle d'équité entre les différentes régions et prévoit un secours spécial aux zones les plus vulnérables. Ainsi l'Etat fédéral est né en France. Ce dispositif génère un équilibre institutionnel qui garantit l'ordre du territoire.

Une démarche régulatrice: retouches et façonnage des institutions

La décentralisation a fait sortir les institutions territoriales d'une période séculaire de glacia-

tion. Certains admettent qu'elle n'a fait qu'entériner des pratiques qui s'étaient déjà installées et sur lesquelles le droit et le pouvoir central fermaient les yeux. Cela n'est pas inexact, mais il n'est pas moins vrai que les mutations des rapports entre l'Etat et les collectivités locales, depuis maintenant dix ans, ont sensiblement fait évoluer les comportements des administrations publiques. Des changements importants sont intervenus, mais sans une véritable révolution. Comment poursuivre et consolider cette tendance tout en maintenant le cadre institutionnel de référence qui marque notre histoire et nourrit notre identité ? C'est ce qu'il faut examiner à présent.

La culture politique française redoute les bouleversements radicaux de ses institutions. Faut-il choisir entre le département et la région ? Le législateur transige en faisant voisiner ces deux institutions. Doit-on procéder à des regroupements autoritaires de communes ? Des systèmes d'incitation sont mis en place qui cherchent à sauvegarder le substrat de notre démocratie locale tout en invitant à des mécanismes subtils d'association. Pourquoi ? A côté de l'argument culturel, il faut souligner cet autre facteur important : le considérable enracinement local de la classe politique française qui siège au parlement national et forme le bataillon des membres du gouvernement. Regardons au-delà de nos frontières : une telle particularité institutionnelle se manifeste-t-elle ailleurs ? Nullement. Cette spécificité a souvent été relevée pour expliquer l'immobilisme de nos institutions locales. Aussi doit-on se résoudre à voir évoluer notre système politico-administratif de manière lente et progressive, sans véritable rupture radicale dans son organisation.

Cette perspective ouvre cependant des opportunités d'ajustements institutionnels. Elle peut permettre de trouver une meilleure adéquation

entre les territoires fonctionnels issus des mutations économiques et les territoires administratifs sortis de la tradition. Comment ? D'une part en retouchant et en façonnant les institutions. D'autre part en régulant les jeux des acteurs publics territoriaux afin d'assurer un «fonctionnement correct» du système politico-administratif.

Retoucher et façonner les institutions signifie introduire des qualités de souplesse qui permettent l'adaptation du système institutionnel aux changements de l'environnement. En d'autres termes, il s'agit d'intervenir sur les dysfonctionnements et les points de blocage majeurs qui inhibent les améliorations et les évolutions. Progresser dans le cadre des structures actuelles, tout en éliminant les principales rigidités, telle est la voie qui est empruntée. De multiples améliorations apportées aux lois de décentralisation illustrent ce choix stratégique.

Une des plus récentes porte sur les possibilités offertes d'instituer des communautés de villes et de communes. En matière d'aménagement du territoire, des potentialités d'ajustement existent qui donnent les moyens de dépasser certains seuils au-delà desquels des résultats positifs peuvent intervenir. Citons les nouvelles modalités de la contractualisation avec les régions qui permettront d'associer à ce dispositif les villes et les départements. Du reste, lorsqu'un enjeu de développement et d'aménagement est apparu de manière sensible, des voies particulières et des procédures spéciales n'ont-elles pas, antérieurement, permis de trouver des solutions ? Les programmes d'aménagement des massifs de montagne et ceux couvrant le littoral ont dépassé les résistances et les difficultés issues des frontières administratives. De même, l'expérience du Pôle européen de développement de Longwy illustre aujourd'hui une volonté de coopération qui a défini les voies et les

moyens de son ambition et qui a su s'affranchir des contraintes formelles existantes.

Ces vertus de «maniabilité» des institutions françaises constituent un atout. Sans être véritablement modulable, le système institutionnel français fait preuve de capacités d'accommodation remarquables. Par suite, cette qualité ne justifie pas de redouter, de manière excessive, des risques trop grands d'inertie institutionnelle face aux nouveaux défis générés par l'intégration européenne.

On peut cependant craindre que les collectivités locales fassent usage de leurs nouvelles prérogatives pour n'affirmer que des volontés de puissance. La concurrence qui sortirait de cet état de faits ne conduirait alors qu'à un jeu à somme nulle. Les efforts entrepris s'annuleraient les uns les autres, faute de volonté de coopération. Ces effets négatifs sont aujourd'hui observables. Mais ils sont loin de former une norme générale. On voit en effet, des actions conjointes et concertées des collectivités se multiplier. Les associations s'organisent sous l'impulsion de l'Etat et des politiques communautaires. Mais elles naissent aussi du fait de l'initiative propre des acteurs publics territoriaux.

En dépit de l'enchevêtrement des compétences, des politiques locales s'organisent selon le principe de subsidiarité : des actions d'intérêt commun sont négociées et appliquées faisant jouer les moyens et les spécificités de chaque collectivité. Dans ce cadre, dont on peut penser qu'il aura tendance à se généraliser, l'Etat exerce un rôle d'impulsion et de coordination. Il fixe les règles du jeu et définit les directions globales ; il veille aussi au respect des règles d'équité et de solidarité. Ainsi se met en place un pouvoir régulateur qui valorise tous les acquis de la décentralisation.

Utilisation du dossier

Utilisation pédagogique

Ces éléments sont à croiser avec d'autres thèmes afin de montrer l'influence de la répartition institutionnelle des pouvoirs dans la mise en œuvre de toute politique liée à l'aménagement du territoire.

Au niveau national, régional, départemental, comment, par qui, avec quel financement sont prises les décisions d'aménagement du territoire?

La composition des ressources locales de financement. Comment sont alimentés les budgets, comment l'Etat compense-t-il en faveur des collectivités les plus démunies ?

Au niveau européen : la comparaison des différentes structures institutionnelles (France, Allemagne, Italie). Atouts et faiblesses de chacune.

Utilisation pour le concours d'idées

Thèmes d'étude proposés :

- la définition d'une nouvelle répartition institutionnelle des pouvoirs à l'horizon 2015 pour un territoire mieux aménagé,
- les institutions comme vecteur de la solidarité entre les territoires.



S E R I E G E O G R A P H I Q U E

Face aux mutations qui affectent le continent européen, dans la recomposition du paysage politique, économique, social et culturel qui est en cours, quelle sera demain la place des régions françaises de la façade atlantique, à l'ouest du cœur de l'Europe ?

Cette question essentielle est à l'origine de la notion d'«Arc atlantique».

Aujourd'hui, l'Europe proposée dans le traité de Maastricht s'oriente vers davantage d'unité dans tous les domaines et admet la possibilité d'élargissement du cadre communautaire à des pays du nord et de l'est du continent européen.

Suivant un même mouvement, les régions françaises de la façade atlantique et les régions voisines des autres États de la Communauté européenne bordant l'Atlantique se rapprochent à présent et cherchent à concevoir ensemble un avenir commun.

Le 8 septembre 1989 à Rennes, les conseils régionaux des Pays de la Loire et de Bretagne ont proposé à la Communauté européenne la création d'une commission «Arc atlantique», afin que toutes les régions européennes concernées puissent bénéficier d'un «programme intégré de développement».

Le 9 octobre 1989 à Faro, en Algarve (Portugal), la Conférence des régions périphériques maritimes de la Communauté européenne (CRPM), constatant que l'ouverture des marchés à l'Est tendait à éloigner le cœur économique de l'Europe de sa bordure occidentale, a créé la commission «Arc atlantique». Celle-ci a pour objectif de «favoriser la naissance d'une solidarité active entre les régions qui, de l'Écosse à l'Andalousie, constituent la façade atlantique de l'Europe».

Ainsi, les quatre régions françaises occupant le centre de l'Arc atlantique européen peuvent désormais bénéficier d'une position privilégiée.

9 La façade atlantique

Sommaire

La situation

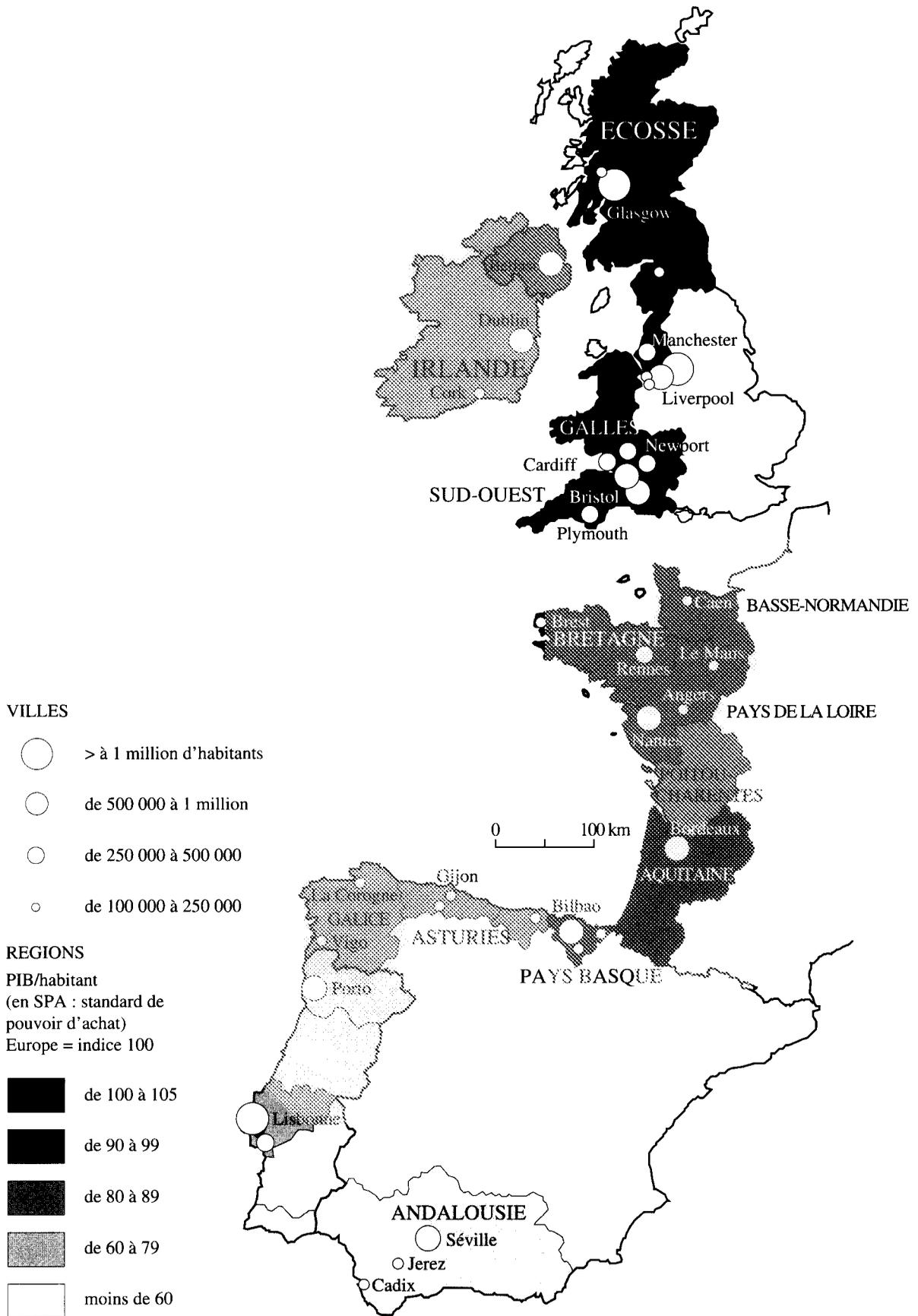
Les chances et les faiblesses des régions pour l'avenir de l'Arc atlantique français

Les scénarios possibles

Élargissement à l'usage des élèves

Dossier établi par Martine Driesbach
d'après les travaux de Jacques Le Monnier et
Claude Lacour. DATAR. Prospective et Territoires

Façade Atlantique de l'Europe : villes et régions



Source : Jacques Beauchard - Université Paris XII

La situation

Les héritages

Un long passé de relations maritimes

A la fin du Moyen Age, la France de la Manche et de l'Atlantique constitue le plus grand marché de produits agricoles et de matières premières de toute l'Europe. Elle joue un rôle de passage obligé du fait de sa situation géographique entre la Baltique (grains, bois, fourrures) et les pays du Sud (vins, sel, huile...).

Au XV^e et XVI^e siècles, les marins normands (de Rouen, Dieppe, Honfleur), bretons (de Saint-Malo et des petits ports de Basse-Bretagne) et rochelais participent au cabotage côtier de l'Espagne à la mer du Nord.

Au début du XVII^e siècle, une reconversion concentre le trafic dans les ports de fond d'estuaire (Nantes, Bordeaux, Rouen).

A la fin du XVII^e et au début du XVIII^e siècle, les ports de l'Atlantique (Nantes et Bordeaux, accessoirement La Rochelle) concentrent les bénéfices du grand commerce triangulaire et atteignent une importance mondiale.

Au XIX^e siècle, l'interdiction du trafic négrier, la marginalisation relative du commerce sucrier et l'éloignement géographique des lieux d'expansion de la première révolution industrielle ramènent Nantes et Bordeaux au rang de ports régionaux, liés aux industries locales.

Malgré la création de Saint-Nazaire, l'aménagement des estuaires végète.

Au XX^e siècle, les centres de décision se déplacent et les ports de la Manche et de la mer du Nord paraissent désormais bien situés. Ce sont les beaux jours de Dunkerque, du Havre et de Rouen. La fortune de Bordeaux et de Nantes est moyenne. Après la Deuxième Guerre mondiale vient le temps de la décolonisation qui entraîne le recul du port bordelais. La décennie 1970 est marquée par le rêve éphémère de Saint-Nazaire et de Brest - comme du Havre d'ailleurs - de devenir des ports d'éclatement d'hydrocarbures : la course aux très gros tonnages a tourné court avec les chocs pétroliers. Aujourd'hui, il reste que la façade atlantique dispose de bons ports dont les conditions nautiques ont été sans cesse améliorées : c'est surtout le cas de l'aval de la Basse-Loire. Ces sites en eau profonde trouveront sans doute un jour leur vocation.

Une frange littorale active du continent

– Les régions littorales européennes

Elles sont formées par une succession de «finisterres» et de larges portes fluvio-maritimes, avec les vastes embouchures de la Clyde, de la Mersey, du Shamon, de la Severn, de la Seine, de la Loire, de la Gironde, du Douro et du Tage.

Elles n'ont été valorisées qu'épisodiquement au cours de l'histoire : Rotterdam dépasse à lui seul la totalité des trafics de cette façade.

Il existe pourtant des traditions et des potentiels :

- un milieu naturel favorable à la pêche,
- des possibilités de développement touristique importantes...

– La périphérie du continent européen
La position périphérique se traduit par l'isolement, l'éloignement et l'enclavement : les paysanneries sont restées enracinées, mais -trop nombreuses par rapport aux ressources- elles ont alimenté un courant d'exode rural. Les pratiques religieuses se sont maintenues ici (Bretagne, Pays-Basque) mieux qu'ailleurs mais le particularisme -religieux ou non- pose parfois de délicats et douloureux problèmes (Irlande du Nord, Pays-Basque).

La reconversion de la petite agriculture familiale, de tradition conservatrice et modérée, est difficile.

– La France atlantique, image et réalité
Sur cette façade océanique, la France atlantique apparaît comme une France tranquille. Criminalité, divorces, chômage, délinquance, quartiers défavorisés se retrouvent tous à des niveaux inférieurs aux moyennes nationales (à l'exception de l'alcoolisme dans l'ouest français). Ces traits sont-ils dus au fait que ces régions sont restées à mi-chemin entre la tradition rurale et la modernisation urbaine ?

« Cette domination des mentalités ruralisantes ne doit pas tromper l'observateur. Il s'agit de campagnes actives » : les populations ont une structure socio-professionnelle de plus en plus diversifiée, preuve qu'elles ont su s'adapter au progrès, sans renier leur identité.

La vieille coupure entre le Nord et le Sud est toujours présente :

- le Grand Ouest (Basse-Normandie, Bretagne, Pays de Loire), plus rural, avec l'opposition ville-campagne, est encore marqué par l'influence de l'Eglise catholique qui se traduit

notamment par la présence d'un grand nombre d'écoles privées,

- le Sud-Ouest (Poitou-Charentes, Aquitaine), plus urbain, pays de radical-socialisme et d'anticléricalisme.

L'examen de la situation actuelle

Les acquis

Des traditions de production agricole de qualité: les vignobles du Pays nantais au Bordelais en passant par l'Anjou et les pays charentais (Cognac) ont une réputation internationale.

A la suite d'une puissante rénovation rurale et agricole, la Bretagne est devenue une région d'élevage.

Parallèlement, la décentralisation industrielle a profité surtout à la moitié nord de l'Arc atlantique français (Nantes, Rennes, Angers, Brest, Lannion) avec l'industrie automobile et l'industrie électronique.

– Les débuts de la décentralisation tertiaire.

– Le développement du tourisme.

Les causes d'inquiétude

Une certaine stagnation démographique : le dynamisme démographique reste faible dans le Bassin aquitain et son arrière-pays, l'exode rural a repris en Bretagne ces dernières années.

– La situation démographique des villes est inégale.

LA FACADE ATLANTIQUE

Population en milliers

Taux de variation annuel moyen en %

Rang 1990	Agglomérations (limites de 1982)	Population		Taux 82/90
		en 1982	en 1990	
1	PARIS	8707	9060	0,50
	- Centre	2176	2152	- 0,14
	- Banlieue	6531	6908	0,70
2	LYON	1221	1262	0,42
	- Centre	413	415	0,07
	- Banlieue	808	847	0,59
3	MARSEILLE	1111	1087	- 0,26
	- Centre	874	801	- 1,10
	- Banlieue	237	286	2,46
4	LILLE	936	950	0,19
	- Centre	367	364	- 0,11
	- Banlieue	569	586	0,37
5	BORDEAUX	640	685	0,86
	- Centre	208	210	0,13
	- Banlieue	432	475	1,20
6	TOULOUSE	541	608	1,47
	- Centre	348	359	0,38
	- Banlieue	193	249	3,25
7	NANTES	465	492	0,72
	- Centre	241	245	0,23
	- Banlieue	224	247	1,22
8	NICE	449	476	0,71
	- Centre	337	342	0,20
	- Banlieue	112	134	2,13
9	TOULON	410	438	0,80
	- Centre	179	168	- 0,85
	- Banlieue	231	270	1,97
10	GRENOBLE	392	400	0,26
	- Centre	157	151	- 0,48
	- Banlieue	235	249	0,72
22	RENNES	234	245	0,56
	- Centre	195	198	0,18
	- Banlieue	39	47	2,25
28	ANGERS	196	206	0,65
	- Centre	136	141	0,48
	- Banlieue	60	65	1,02
29	BREST	201	201	0,02
	- Centre	156	148	- 0,66
	- Banlieue	45	53	2,17
33	LE MANS	191	189	- 0,13
	- Centre	148	146	- 0,19
	- Banlieue	43	43	0,06
35	CAEN	184	189	0,35
	- Centre	114	113	- 0,13
	- Banlieue	70	76	1,12
41	BAYONNE	127	136	0,84
	- Centre	98	102	0,51
	- Banlieue	29	34	1,90

42	PAU	131	135	0,32
	- Centre	84	82	- 0,25
	- Banlieue	47	53	1,26
44	SAINT-NAZAIRE	130	132	0,12
	- Centre	68	65	- 0,66
	- Banlieue	62	67	0,93
52	LORIENT	104	107	0,36
	- Centre	63	59	- 0,67
	- Banlieue	41	48	1,79
53	POITIERS	103	105	0,25
	- Centre	79	79	- 0,07
	- Banlieue	24	26	1,26
57	ANGOULEME	104	101	- 0,30
	- Centre	46	43	- 0,93
	- Banlieue	58	58	0,19
58	LA ROCHELLE	102	100	- 0,23
	- Centre	76	71	- 0,80
	- Banlieue	26	29	1,30
63	CHERBOURG	85	92	0,93
	- Centre	63	63	0,03
	- Banlieue	22	29	3,12
66	SAINT-BRIEUC	84	84	- 0,01
	- Centre	49	45	- 1,02
	- Banlieue	35	39	1,28
75	TARBES	78	75	- 0,56
	- Centre	51	48	- 0,97
	- Banlieue	27	27	0,20
92	NIORT	62	61	- 0,17
	- Centre	58	57	- 0,26
	- Banlieue	4	4	1,16
93	AGEN	58	61	0,50
	- Centre	32	31	- 0,42
	- Banlieue	26	30	1,52
94	PERIGUEUX	60	60	0,03
	- Centre	33	30	- 1,04
	- Banlieue	27	30	1,23
95	QUIMPER	57	59	0,54
	- cette agglomération est constituée de la seule commune de Quimper.			
100	LAVAL	56	57	0,19
	- Centre	50	50	0,03
	- Banlieue	6	7	1,59

Source : INSEE

La crise agricole se développe. A l'exception des zones de cultures spécialisées (viticulture en Pays de Loire et Poitou-Charentes, horticulture et maraîchage en Bretagne et Pays de Loire, élevage hors-sols), les zones de polyculture-élevage de l'Ouest, liées au soutien financier de la CEE, ont devant elles un avenir plus qu'incertain.

L'AGRICULTURE
DANS L'OUEST-ATLANTIQUE

Tableau récapitulatif des principales données statistiques résultant des deux recensements de l'agriculture de 1979 et 1988.

	1979	1988
Actifs agricoles permanents (y.c. salariés)		
Bretagne	434 000	311 000
Pays de Loire	232 000	172 000
Poitou-Charentes (est)	130 000	102 000
Ouest-Atlantique	796 000	(-26,5 %) 585 000
Nombre d'exploitations		
Bretagne	119 000	92 500
Pays de Loire	111 000	87 000
Poitou-Charentes	70 000	56 000
Ouest-Atlantique	300 000	(-21,5 %) 235 500
Dont à temps complet		
Bretagne	88 000	65 000
Pays de Loire	ND	68 000
Poitou-Charentes	49 000	37 000
Ouest-Atlantique	-	170 000
Surface agricole utilisée SAU (x 1 000 ha)		
Bretagne	1 875	1 757
Pays de Loire	2 431	2 309
Poitou-Charentes	1 823	1 788
Ouest-Atlantique	6 129	(- 4,5 %) 5 854
Part de la SAU exploitée par des agriculteurs de 50 ans et plus : Bretagne 50%, Pays de Loire 44%, Poitou-Charentes 46% (est)		
SAU moyenne par exploitation (ha)		
Bretagne	15,8	19,0
Pays de Loire	21,9	26,7
Poitou-Charentes	26,2	32,1
Mode de Faire-Valoir (FV) (% de la SAU)		
- FV Direct		
Bretagne	52,5%	48,9%
Pays de Loire	37,1%	31,4%
Poitou-Charentes	55%	48,3%
- Fermage		
Bretagne	47,5%	51,1%
+ Métayage		
Pays de Loire	62,9%	68,6%
Poitou-Charentes	45%	51,7%

Sources : SCEES - INSEE

la disparition s'est accélérée puisque le nombre d'exploitations est passé de 92 500 en 1988 à 82 600 en 1990, soit -10,7 % en deux ans. Le rythme de disparition des exploitations s'accélère, comme l'indique le service statistique du ministère de l'Agriculture. C'est surtout la classe des plus de 60 ans qui semble accélérer son départ en retraite» (M.Michel, Ouest-Atlantique).

Comme l'agriculture, l'avenir de la pêche est incertain ; l'aquaculture sous toutes ses formes peut constituer un palliatif ou un complément.

Les difficultés de l'industrie nouvelle et le chômage des moins de 25 ans. Ces difficultés sont notables à St-Brieuc, Lannion, Brest, Lorient et dans les villes de la région Poitou-Charentes.

La façade atlantique a une faible importance sur le plan des trafics portuaires européens (voir tableau page 8).

«La parution fin décembre 1991 du recensement intercensitaire de 1990 pour la Bretagne (enquête par sondage de 800 unités par département) montre qu'en deux ans, la tendance à



LES TRAFICS COMPARÉS DES PORTS DE LA FACADE ATLANTIQUE ET DE ROTTERDAM (ANNÉE 1989)

	Trafic total y compris cabotage	Trafic inter- médiaire	Entrées	Sorties	Vrac liquide	Vrac solide	Conteneurs
Rotterdam	292	292	226	66	41	92	31
Portugal	48	32,7	34	14	30	11	3
Espagne atlantique	78,5	63,3	54,4	24,1	38,1	29,2	2,6
France (Bayonne à Caen)	54,7	48,1	39,3	15,4	27	19,1	0,5
Irlande	18,6	17,8	13	5,6	5,5	7,4	2
Royaume-Uni (Plymouth à Glasgow)	83,1	62,6	60,7	28,4	60,1	9,7	4,4
Total Arc atlantique	288,9	224,5	201,4	87,5	160,7	76,4	12,5
% Arc/Rotterdam	98,9%	77%	89%	132%	391%	83%	40%

Source : Journal de la Marine Marchande 28-12-1990
Chiffres : en millions de tonnes

Les chances et les faiblesses des régions de l'Arc atlantique français

Les avantages

La position de contact entre continent et espace maritime

L'enjeu se situe dans les estuaires qui représentent des espaces sensibles. Des études sur l'aménagement de ces zones ont montré que

s'exacerbent les conflits du fait des concurrences entre les ports, les agriculteurs, les pêcheurs, la ville d'amont, la ville d'aval, les industries et le tourisme.

Pour les maîtriser, il faut considérer l'estuaire comme une «synapse», c'est-à-dire un lieu de contact, d'échange et de ressource (production). L'histoire des estuaires a été celle d'un glissement vers l'aval qui a créé un couloir portuaire, industriel et commercial. Celui-ci isole les terres (marais, prés, îles) et désorganise la gestion hydraulique (les ressources naturelles sont marginalisées). Ce glissement a également renforcé l'urbanisation alors que l'arrière-pays est resté rural.

Ce phénomène a été constaté aussi bien dans la façade atlantique en déclin que dans la Manche et la mer du Nord en croissance, mais cette situation est à présent dépassée.

Il faut aujourd'hui fonder des projets sur une logique territoriale et non plus sur des cloisonnements comme dans les années 1960-1970. Le cas anglais du «Teesside» montre des friches industrielles réaffectées à usages mul-

tiples : usines (automobiles japonaises), résidences, parcs de loisirs, centres commerciaux.

Cela aboutit à une reconstruction du territoire comme lieu d'attraction. Le port doit s'intégrer à la croissance du système urbain tout entier dans un projet global (avec des espaces périurbains qui dépassent les limites administratives...).

La qualité de l'environnement

Le milieu rural est largement présent dans les régions de l'Ouest. Il représente un environnement attractif.

– Le milieu urbain

- De Londres à Milan, l'activité économique se densifie et le centre des échanges s'éloigne des rives atlantiques ; il faut donc que les régions du littoral se mobilisent. Les villes «atlantiques» doivent réagir.

- Ces villes échappent encore à la vulnérabilité urbaine : en effet, toutes les mégalo-poles (des pays riches comme des pays pauvres) sont menacées par les mêmes problèmes : eau, pollution de l'atmosphère, communications saturées, manque d'espace, fractures sociales.

Les villes à taille humaine de l'Europe atlantique, de Glasgow à Séville, offrent encore un visage traditionnel et permettent un développement maîtrisé.

– L'intérêt des réseaux de villes pour la façade atlantique

Comme le montre l'étude de R. Brunet, (voir dossier «Dynamiques urbaines») les villes de l'Arc atlantique occupent une position médiocre

dans le classement des villes internationales. Seule, chaque ville a peu de chance de réussite dans cette compétition internationale. Aussi :

- Rennes, Nantes, Angers, Brest ont formé un réseau interuniversitaire. Ces villes prospectent aussi en commun en Amérique du Nord pour attirer des entreprises ;

- La Rochelle, Angoulême, Niort et Poitiers ont des projets communs de développement. Des études de faisabilité sont en cours ;

- Pau, Lourdes et Tarbes construisent un aéroport en commun. De même Nantes et Rennes ont prévu un futur aéroport commun à Notre-Dame-des-Dandes au nord de Nantes ;

- Bayonne, Anglet, Biarritz, Bidart, St-Jean-de-Luz et St-Sébastien développent les arts et techniques de la mer et le tourisme...

– Un réservoir de main-d'œuvre

- Important, car l'âge moyen des populations est de 32-33 ans dans l'Ouest français (cette évaluation masque des disparités, car certaines zones, comme le Sud-Ouest, ont un âge moyen de 37-38 ans).

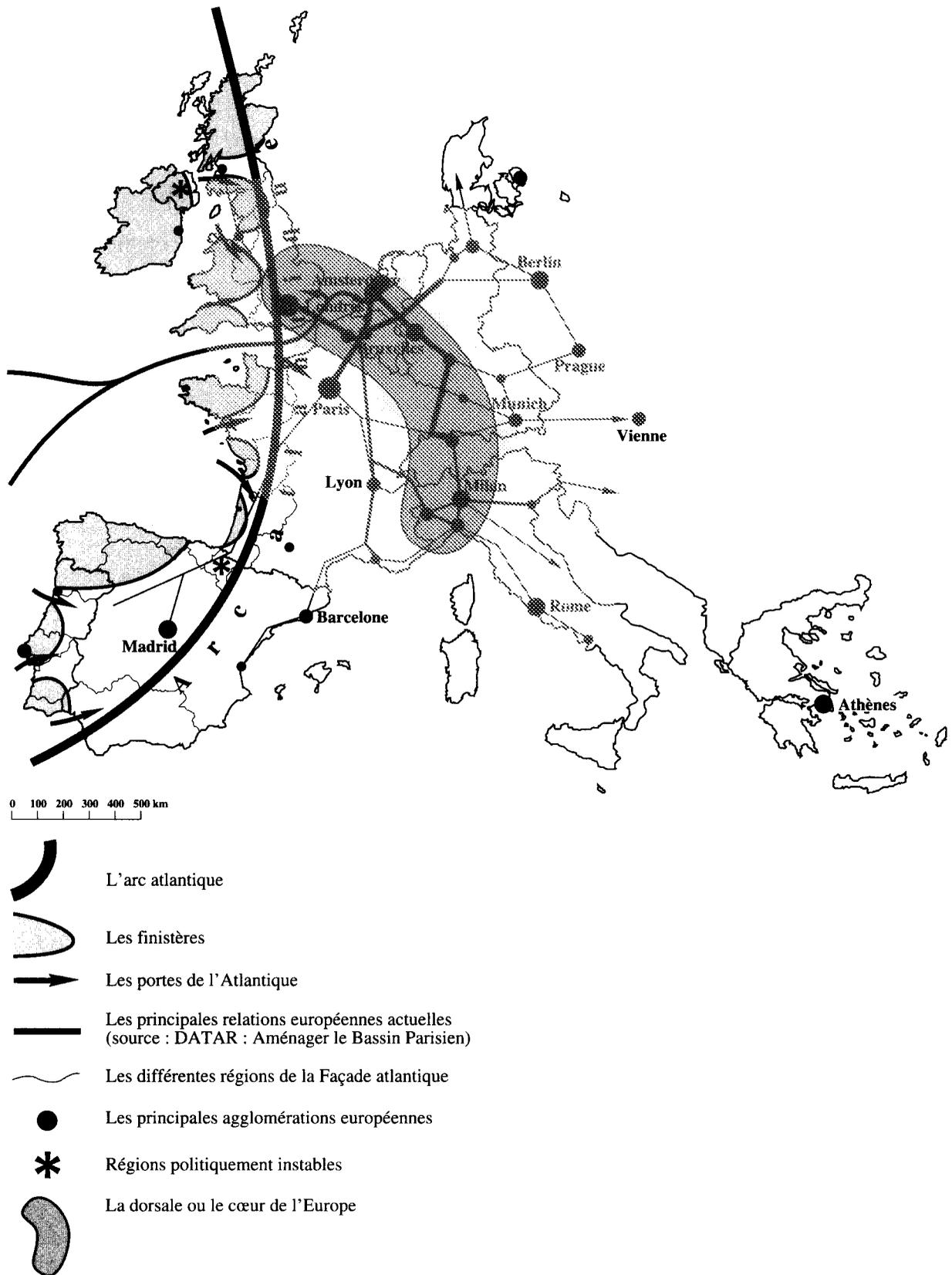
- De qualité et à un prix compétitif : ce fut un des facteurs pris en compte dans le choix de Rennes pour la décentralisation des usines Citroën dès 1951 (il en fut de même plus tard pour le choix de Vigo, au Portugal, toujours par Citroën). Récemment, la firme japonaise Canon a encore choisi Rennes pour des critères de main-d'œuvre.

Les limites

La distance aux centres décisionnels fondamentaux pose le problème du développement des infrastructures de transports.

- Le réseau de routes rapides (4 voies ou autoroutes) qui relie les différentes régions de

La façade atlantique et l'Europe



Source : Jacques Beauchard - Université Paris XII

l'Ouest et les rattachent au reste de l'Europe - sans passer nécessairement par Paris- est insuffisant. L'autoroute des estuaires n'est pas encore construite.

- Le problème du rattachement du réseau TGV atlantique à des voies transversales formant un véritable maillage.

L'exemple de « Tours ville frontière : le nord du Sud ou la porte de Paris ».

«Tours et Poitiers ne se situent pas sur le même axe par rapport à Paris, que Nantes, Angers et Le Mans. Il faut actuellement quarante minutes pour aller de Tours à Poitiers et une heure de Tours à Angers par le train. Avec la réalisation de la voie nouvelle, il ne faudra plus que vingt minutes pour Tours-Poitiers, et entre ces deux villes l'autoroute existe depuis longtemps... De même, en temps de parcours, Tours est plus proche de Paris que d'Angers ou du Mans. Cette rupture vient d'être accentuée, paradoxalement encore, par la mise en service de l'interconnexion sud qui fait maintenant passer le trafic Nantes-Lyon par Paris (Massy-Palaiseau) en TGV d'où gain de temps mais aussi risque évident d'une stabilisation au mieux des durées du transport sur la ligne Tours-Angers.

Tours accède donc involontairement au statut de ville frontière dans la structure territoriale française : le nord du Sud, ou la Porte de Paris!» P. Mathis.

Un réseau urbain insuffisant

Bien qu'il soit relativement bon et serré au centre de l'Arc -autour de Nantes-, il présente des faiblesses en Bretagne et en Aquitaine. Dans l'ensemble, les implantations du tertiaire supérieur (en particulier de centres financiers) sont insuffisantes.

Le manque de coordination : les villes sont plus rivales que solidaires

Les échanges entre régions sont souvent réduits par les frontières, les contraintes administratives et les discontinuités.

- Les frontières forment le plus souvent des obstacles (tarifs douaniers, contrôle) mais il se crée parfois des liens transfrontaliers :

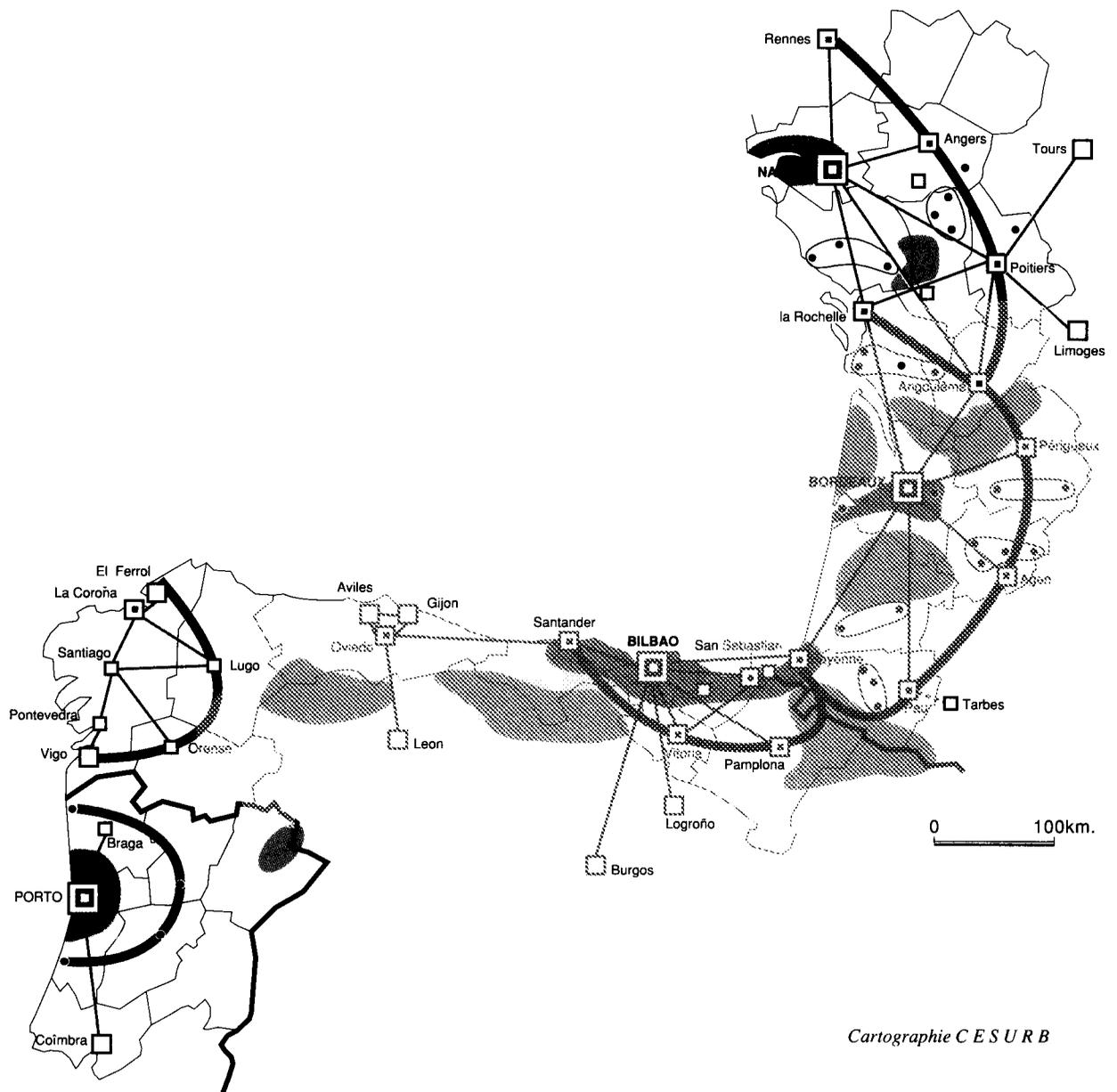
- par les déplacements de personnes (nord du Portugal et Galice),

- par les échanges économiques complémentaires agricoles et industriels (Pays-Basque espagnol et Aquitaine).

- Les contraintes administratives sont peu propices aux relations interrégionales : les relations entre les régions françaises existent mais sont encore trop rares. Il est de même pour les coopérations interrégionales au sein de l'Arc atlantique.

- Certaines discontinuités contribuent à limiter les échanges (obstacle naturel, absence de jonction entre les infrastructures). Elles peuvent être intérieure aux régions (Landes, avec une densité de population insuffisante) mais aussi entre les régions (les Pyrénées, la Manche).

Mise en réseau des villes et d'une métropole



Situation actuelle

- Métropoles : population > 500 000 hab.
- Villes intermédiaires : population > 100 000 hab.
- Villes moyennes : population de 50 000 à 100 000 hab..
- Fonctionnement en réseau
- Ebauche de réseau
- Aire urbaine dans la mouvance d'une grande agglomération
- Densité < 20 hab./ km2 et absence de pôle urbain fort

Scénario du souhaitable : réseaux de villes

- Métropole à conforter = vocation européenne et régionale
- Ville intermédiaire à conforter = vocation régionale et locale
- Ville "moyenne" à hisser au rang de ville intermédiaire
- Réseau hiérarchique à dominante bilatérale
- Réseau de villes de même niveau à la fois bilatéral et multilatéral
- Ceinture de coordination des villes "intermédiaires" et moyennes en dialogue avec la métropole
- Réseau de petites villes sur la façade française

Source : cartographie CESURB

Les scénarios

Premier scénario : la marginalisation, le repli sur soi et la segmentation en unités isolées

Le développement de l'Europe de l'Est renforce puissamment l'économie allemande ; le maximum de potentialités pour un avenir tout proche se situerait quelque part dans le centre nord-ouest de l'Allemagne.

Par ailleurs, la dorsale européenne, -«la banane bleue»-, (voir carte «La façade atlantique et l'Europe»), a attiré depuis longtemps l'essentiel des activités européennes.

Devant l'ouverture de l'Europe à l'Est, ces deux ensembles du centre économique de la CEE sont les mieux placés géographiquement et dynamiquement pour les capitaux et pour la main-d'œuvre (l'Est allemand disposant d'une main-d'œuvre bon marché).

L'Arc atlantique français est pris par le marasme, c'est la marginalisation qui entraîne la segmentation en unités régionales repliées sur elles-mêmes. «*La nuit, vue de satellite, les 2500 km de l'Arc atlantique européen plongent dans l'obscurité tandis que, de l'Italie du Nord jusqu'à l'estuaire du Rhin, l'isthme européen se couvre de lumière*» (Jacques Beauchard). Le Comité Bretagne-Galice a déjà constaté le recul des activités en relation avec les transformations de la situation à l'est.

Deuxième scénario : le développement des liens avec les partenaires européens de l'Arc atlantique

On peut penser que les régions périphériques du Nord (Irlande) et du Sud (Galice, Portugal, Alentejo, Algarve, Andalousie) qui bénéficient d'un large soutien financier de la CEE depuis qu'elles sont entrées dans la Communauté vont peu à peu s'enrichir et constituer des marchés intéressants.

C'est la logique des régions périphériques communautaires.

Les régions prennent le relais de l'Etat qui s'est massivement désengagé depuis 1975 pour les investissements portuaires.

Ces stratégies des régions s'appuient sur des réalisations existantes (les activités transmanche de Brittany-Ferries, l'armement breton) et entraînent de nouvelles mobilisations.

- Cette logique comporte des limites.

Le développement entre les régions périphériques les maintient à l'écart du cœur de l'Europe : elles restent périphériques.

Une étude sur «les liaisons maritimes interrégionales en Europe atlantique» montre l'absence d'avenir du cabotage limité aux échanges intérieurs de l'Arc atlantique. Celui-ci ne peut plus être exclus de la redistribution des marchandises des porte-conteneurs géants appartenant aux grands armateurs mondiaux.

L'Arc atlantique ne doit pas être le support d'une vision limitée à la CEE, sans prendre en compte la nouvelle division internationale du

travail. Les réalisations doivent s'articuler avec les zones les plus développées de la façade atlantique européenne.

Les scénarios 1 et 2 sont complémentaires dans une même logique qui ignore les mutations réelles du commerce mondial.

Troisième scénario : le renforcement du maillage urbain et l'intégration dans l'Europe

Une nouvelle étape de la décentralisation, où les retombées d'une programmation des activités issues du développement de l'Europe de l'Est pourraient entraîner des effets sur les grandes villes de l'Ouest. Des décentralisations sur Rennes entraîneraient ensuite le développement de PME sur la Bretagne occidentale.

Les obstacles à surmonter sont :

- la méfiance traditionnelle des villes moyennes par rapport au niveau supérieur (Pau / Bayonne-Angoulême / Poitiers) ;
- les déséquilibres économiques et culturels entre villes et métropoles ;
- les concurrences pour l'emploi ;
- les discontinuités apportées par les espaces à faible densité (Landes, Poitou-Charentes), autant que par les obstacles naturels (Pyrénées) ;
- les contraintes administratives (exemple des agglomérations de Poitou-Charentes par rapport à Bordeaux, à Nantes, ou exemple du Pays-Basque coupé entre l'Espagne et la France) ;
- les complexités croissantes des relations (jumelages, accords entre des cités de même rang dans la CEE).

Des fonctions et des pouvoirs à partager

Dans quels domaines ?

- Il existe déjà des liens pour la santé et l'éducation, mais un problème se pose pour les petites villes asphyxiées par les villes moyennes (rôle des pouvoirs publics). L'action vers les entreprises privées doit être développée, car des secteurs innovants manquent dans toutes les villes de plus de 100 000 habitants.

De quelle manière ? Par qui ? Par les élus des villes ou des régions ? De façon hiérarchique ou entre villes de même niveau ?

Dans tous les cas, il faut développer, faciliter l'accès des différentes villes pour atténuer les concurrences.

Des objectifs

- Favoriser un réseau intermédiaire (Agen, Périgueux, Niort).
- Renforcer les petites villes dans les espaces à faible densité.
- Donner plus de cohérence aux régions dans la répartition des investissements, dans le renforcement des liens.
- Définir des stratégies territoriales hors des limites actuelles (Pays-Basque et Poitou-Charentes).

Quatrième scénario : le développement des liens avec les rives non européennes de l'Atlantique

L'année 1992 est l'occasion de rappeler la vocation océane de l'Arc atlantique. «*Le Finistère occidental de l'Europe n'est pas la façade atlantique, c'est l'océan. L'océan est l'ouverture sur le monde et c'est la route économique qui relie l'Europe atlantique à l'Afrique et au continent américain*» (S. Wachter).

Le développement des liens avec les rives non européennes de l'Atlantique peut être considéré comme une priorité.

Ce scénario repose sur deux éléments essentiels

– La centralité de la voie maritime

L'activité portuaire et maritime augmente sans cesse. Depuis 25 ans, les échanges ont été multipliés par :

- 10 entre l'Europe et l'Amérique ;
- 20 entre l'Europe, l'Afrique et l'Asie ;
- 30 entre l'Amérique et l'Asie.

Le transport maritime est trente fois moins cher que le transport terrestre (le prix d'un réfrigérateur coréen est compétitif avec celui d'un réfrigérateur italien pour le consommateur français).

Les acteurs essentiels de l'économie sont les villes portuaires de cette circulation à trois pôles : Europe / Amérique / Asie, à condition qu'elles possèdent les infrastructures et l'esprit commercial nécessaires.

– Le recentrement géopolitique de la façade atlantique

La marginalité de la façade atlantique par rapport au cœur de la CEE s'estompe dans ce contexte. Cette façade atlantique se replace dans l'économie internationale.

Ce scénario peut être mis en œuvre par deux moyens

D'une part, en affirmant les «synergies» ou interactions de la façade atlantique française, en rétablissant des relations entre les villes portuaires de taille différente et en favorisant

l'interconnexion du cabotage et de la redistribution, au-delà des limites administratives.

D'autre part, en mobilisant les villes portuaires. Les communautés urbaines et commerçantes doivent retrouver leur place au côté des ports dans chacune des grandes métropoles pour élaborer des stratégies communes et s'insérer dans les nouveaux réseaux urbains.

Elargissement à l'usage des élèves

Après avoir lu attentivement ce dossier, étudiez de près les divers éléments de chaque scénario.

Utilisez les différents scénarios pour définir votre scénario du souhaitable à l'horizon 2015.

Voici quelques pistes de travail : le tourisme sur les côtes de l'Ouest dans 20 à 25 ans : vous aurez 40 ans environ, comment voyez-vous à cette date les loisirs dans l'Ouest ? Quelles transformations de l'espace, quelles retombées économiques le tourisme peut-il apporter ? Quel avenir pour le monde rural de l'Ouest dans le contexte européen ? La pêche, les industries de transformation des produits de la mer, l'aquaculture : quels peuvent être leurs devenir ? Les transports et en particulier les liaisons Continent-Iles britanniques : par quels moyens ? pour quels utilisateurs ?

Bien d'autres questions peuvent susciter votre intérêt...



S E R I E G E O G R A P H I Q U E

Le Massif central est une "région-problème". La plupart de ses indicateurs économiques sont aujourd'hui dans le rouge. S'interroger sur son avenir, c'est évoquer celui des espaces ruraux fragiles, en général et des moyennes montagnes françaises, en particulier. C'est aussi rechercher de nouvelles formes d'activités économiques et d'utilisation de l'espace adaptées à la région et susceptibles de la promouvoir dans le cadre français et européen.

L'intérêt pédagogique de cette étude est multiple

Elle pose le problème des découpages régionaux, en soulignant la différence entre régions administratives et régions géographiques. Elle invite aussi à réfléchir à la gestion future de l'espace national : peut-on accepter le dépeuplement démographique de vastes régions et leur relégation dans un rôle de réserve naturelle alors que la majorité des habitants occuperait une portion étroite du territoire, ou bien faut-il accroître les aides en faveur des pays en voie de marginalisation ? S'interroger sur le devenir d'un espace, c'est aussi se confronter à de nouvelles méthodes de travail : l'enquête statistique et de terrain, la recherche et l'analyse de documents, enfin la cartographie de phénomènes dynamiques et l'effort de synthèse qu'elle implique.

10 Le Massif central

Sommaire

Crise et perspectives d'avenir d'une moyenne montagne rurale défavorisée

Comprendre les processus de marginalisation d'un espace fragile dans le contexte d'une économie productiviste concurrentielle

Le Massif central, terre d'aménagement

Envisager le Massif central à l'aube du XXI^e siècle : trois scénarios possibles d'évolution

Comment réaliser un dossier de prospective sur le Massif central ?

Quelles limites donner à votre étude ?

Comment procéder ?

Quelles sources utiliser ?

Dossier établi par Jean-Noël Toulon
d'après les travaux de Jacques Gory,
DATAR. Prospective et Territoires

Crise et perspectives d'avenir d'une moyenne montagne rurale défavorisée

Le Massif central présente aujourd'hui tous les symptômes d'une crise économique et sociale aiguë : population en forte baisse, vieillissement accentué, stagnation des métropoles régionales, contraction rapide de l'espace agricole, régression industrielle, faiblesse persistante des services. De quels handicaps souffre-t-il donc ? Comment ses indicateurs socio-économiques évoluent-ils ? Toutes ses régions sont-elles logées à la même enseigne ? Que fait-on pour aider le Massif central ? Enfin que nous réserve l'avenir et peut-on espérer un renouveau ?

Comprendre les processus de marginalisation d'un espace fragile dans le contexte d'une économie productiviste concurrentielle.

Depuis le début du XX^e siècle, le poids humain du Massif central est passé de 13 % à 5,5 % de la population française. Il a perdu plus de la

moitié de ses habitants. En effet, la région additionne les handicaps face à l'économie moderne.

Le plus vaste ensemble montagneux français et ses handicaps

Le Massif central⁽¹⁾ couvre 1/8 du territoire national. C'est le plus vaste domaine montagnard de l'Hexagone. Moyenne montagne à topographie de plateaux, il est coupé de gorges profondes qui entravent les communications. Région isolée, enclavée, les routes importantes l'évitent à cause des surcoûts (terrassements, ouvrages d'art) qu'induisent ses reliefs.

La rudesse du climat (précipitations abondantes, étés frais, congères de neige dues à la violence des vents hivernaux) renforce le caractère répulsif du milieu. En fait, le Massif central subit les inconvénients de la montagne (circulation difficile, terres pauvres, climat rigoureux, isolement) sans avoir les avantages de la haute montagne (enneigement régulier, relief spectaculaire, image touristique forte).

Le Massif central est aussi la plus rurale des montagnes françaises. Plus des 2/3 du Massif sont situés à plus de 50 km de toute ville de plus de 100 000 habitants, handicap important quand on connaît le rôle d'impulsion économique des métropoles. Il compte 40 % d'actifs agricoles, soit le double du Jura et des Vosges. C'est hélas la rançon de la faiblesse des autres activités, services et industrie. Ce caractère trop agricole explique qu'il soit la dernière montagne française à se dépeupler.

Espace sous-peuplé (densité sensiblement égale à 24 habitants/km²), faiblement urbanisé, peu

(1) Les limites retenues ici sont celles définies par la loi Montagne de 1985. Le Morvan en est exclu.

industrialisé, il n'a pu s'imposer en tant qu'entité humaine et politique. Tronçonné par les frontières administratives, écartelé entre six régions, il est partiellement commandé par des villes extérieures (Lyon, Montpellier, Toulouse) qui le considèrent comme un simple arrière-pays et lui prêtent peu d'intérêt.

Voyons maintenant comment évoluent ses principaux indicateurs socio-économiques.

Le délabrement démographique

Le Massif central fait partie de la "diagonale du vide" qui joint les Landes aux Vosges. Le Limousin, les Causses, les Cévennes sont devenus de véritables déserts humains. En Lozère, la densité n'excède pas 14 habitants par km². Il est aussi la dernière montagne française à se dépeupler tant par l'émigration que par déficit naturel. Sa population est également très vieillie : la Creuse compte 26 % de personnes de plus de 65 ans, la Corrèze 23 % pour une moyenne nationale de 14 %.

Le dépeuplement du Massif central est le produit d'une longue histoire. Dès le XIX^e siècle, les zones montagneuses connaissent l'émigration (maçons de la Creuse, bougnats du nord-Aveyron). Les villes locales, anémiées, s'avèrent incapables de fixer ces migrants. Comme l'émigration réduit le stock de jeunes adultes, l'âge moyen de la population augmente et la natalité s'effondre. Aujourd'hui, les décès l'emportent largement sur les naissances.

Vieillesse et dépeuplement sont lourds de menaces pour l'avenir. Le vieillissement sécrète la routine, l'extinction de l'esprit d'initiative. Quant à l'émigration, elle écrème les élites : les partants sont les plus instruits, les plus qualifiés, les plus aptes au changement. Enfin, de vastes zones sont entrées dans la spirale de la désertification. Lorsque la densité tombe à moins de 20

habitants/km², c'est tout le tissu économique et social qui se désagrège : les commerces ruraux disparaissent, les services publics s'étiolent (fermeture des écoles de village, des bureaux de poste), la création d'ateliers n'est plus possible faute de main-d'œuvre, les impôts locaux s'alourdissent – les contribuables devenant moins nombreux – sans que les budgets communaux suffisent à assurer les dépenses courantes. Les personnes qui restent, ressentant un isolement croissant, sont poussées à leur tour au départ. Cet appel du vide n'est pas sans effet sur l'agriculture.

Le déclin agricole et l'expansion forestière

Le Massif central reste une montagne fortement agricole, domaine de l'herbe et de l'arbre. Les élevages, bovin et ovin, constituent l'activité principale.

Pourtant les conditions naturelles ne sont guère favorables : les sols sont pauvres, les terroirs morcelés et les hivers rudes imposent une longue période de stabulation du bétail. Conséquence, la production d'un litre de lait revient 25 % plus cher qu'en Bretagne ou qu'en Normandie.

Par contre, le support humain s'améliore : l'âge moyen des exploitants, quoique élevé (52 ans), a beaucoup diminué depuis deux décennies. On compte deux fois plus de jeunes agriculteurs (moins de 35 ans) en 1988 qu'en 1970. La volonté de vivre au pays demeure et tout espoir n'est pas perdu.

Mais, les conditions économiques restent handicapantes : la taille moyenne des exploitations (33 ha) est insuffisante pour une production extensive, les rendements sont bas et les surcoûts importants par rapport aux plaines. Pour l'agriculteur de montagne, tout est plus cher : le gazole, les engrais, les aliments composés. Il ne peut être compétitif dans le cadre du systè-

me productiviste intensif prôné jusqu'à ces derniers temps. En outre, les quotas laitiers qui limitent la production la mieux adaptée à la montagne, le gel des terres et les prétraitements qui risquent de vouer un grand nombre de parcelles peu rentables à la friche prennent des allures de catastrophes. Déjà, les terres vacantes se multiplient.

Alors quelle voie choisir pour demain ? Trois solutions semblent envisageables :

- Trouver des produits spécifiques, non industrialisables et les vendre cher. S'inspirer des exemples jurassien et nord-alpin (comté, beaufort). Obtenir des labels de qualité. Dans le cas du saint-nectaire fermier, la valorisation du lait atteint 60 %.

- Abaisser le prix de revient, passer à l'élevage extensif comme dans l'Aubrac ou les Causses. Mais cela suppose la disparition de nombreux emplois agricoles avec répercussion sur les commerces et les services. De plus, l'agrandissement des exploitations les rendra plus difficiles à transmettre en raison de l'importance du capital engagé. Enfin, cela pose la question de la fiscalité car l'impôt foncier, calculé d'après la surface exploitée, pénalise les faibles rendements.

- Maintenir une agriculture non rentable grâce à des subventions (Indemnité Spéciale Montagne) et à des ressources complémentaires : bûcheronnage, tourisme à la ferme, guidage de randonneurs, entretien du paysage, travail d'un conjoint hors de l'exploitation. Les pouvoirs publics encouragent cette évolution à l'exemple de la Suisse ou du Tyrol.

La forêt, à travers ses métiers, peut être une bonne activité d'appoint pour les agriculteurs. L'abattage, le débardage s'intègrent bien dans

la morte saison. La forêt du Massif central est une forêt jeune. L'essor des boisements de résineux n'est guère antérieur à 1950. Le passé "tête chauve de la France", le morcellement des propriétés, la médiocre productivité de plantations "bas de laine" (indigence des coupes d'entretien) expliquent la faiblesse de la filière bois. De plus, la ressource est mal valorisée. On se limite aux activités de première transformation (sciage) au détriment de celles à plus forte valeur ajoutée (menuiserie, ébénisterie). Mais le potentiel de développement est tel que l'avenir paraît assuré (agrandissement de la papeterie Ausseolat-Rey du Saillat). Qu'en est-il de celui de l'industrie et du tertiaire ?

La médiocrité du tissu industriel et l'insuffisance de l'appareil de services

L'industrie du Massif central est peu développée. A l'exception des petits bassins houillers périphériques (Blanzy, Saint-Etienne, Decazeville), celui-ci s'est tenu à l'écart de la première révolution industrielle. Quelques réussites ponctuelles dues au dynamisme d'entrepreneurs locaux (Michelin à Clermont-Ferrand, Legrand à Limoges) ne doivent pas occulter la variété des obstacles : lenteur et coût élevé des communications, rareté des jeunes qualifiés, manque de structures de formation de haut niveau, image négative de la région, difficulté à recruter des cadres.

Il existe pourtant des atouts. On trouve des entreprises de pointe dans plusieurs branches d'activité : pharmacie (MSD), pneumatiques (Michelin), matériel électrique (Legrand), agroalimentaire (Limagrain). De petits bassins d'emplois affichent un dynamisme surprenant : Thiers (coutellerie, travail des métaux), Yssingelais (matières plastiques), région de Rodez (mécanique). L'usage de la télématique a permis

l'implantation récente de plusieurs petites sociétés d'informatique en milieu rural.

L'essor industriel reste possible pour peu que les services suivent. Or le tissu tertiaire manque de densité et on constate l'insuffisance criante des services aux entreprises : informatique de niveau supérieur, centres de décision bancaires, infrastructure hôtelière.

L'avenir de l'industrie tient donc largement à la qualité de l'encadrement urbain. Voyons si le réseau des villes est à même d'impulser le développement régional.

La faiblesse de l'armature urbaine

Le Massif central compte peu de villes importantes et aucune ne s'impose comme capitale régionale. Les grandes cités (Saint-Etienne, Clermont, Limoges) sont mal reliées entre elles, ne coopèrent pas et ne forment pas de véritable réseau.

Le dynamisme urbain est faible. Beaucoup d'agglomérations – y compris les plus grandes ont perdu des habitants de 1982 à 1990. Rodez, Aurillac, Le Puy sont de brillantes exceptions. Ces villes polarisent incomplètement l'espace régional parfois commandé de l'extérieur. Pourtant les trois métropoles du Massif sont dotées d'équipements universitaires et Clermont-Ferrand possède un potentiel de recherche non négligeable (INRA, laboratoires et centre d'essais Michelin).

Les bourgs-centres forment la base du système urbain. Ils fournissent la campagne en services élémentaires depuis la disparition des commerces villageois. On met aujourd'hui l'accent sur leur équipement (services publics, infrastructures de loisirs, logements locatifs) pour maintenir ou créer une dynamique locale.

Un tourisme diffus

Le Massif Central offre un potentiel moyen. Il dispose d'atouts : beauté des paysages, vastes espaces naturels, abondance des stations thermales. Mais les handicaps ne manquent pas : circulation difficile, irrégularité du manteau neigeux, manque de points forts focaliseurs, accueil fruste (hôtels vétustes, inadaptés à la clientèle de groupes car trop petits), mauvaise perception de la moyenne montagne par le public (moyen est synonyme de peu spectaculaire donc peu intéressant).

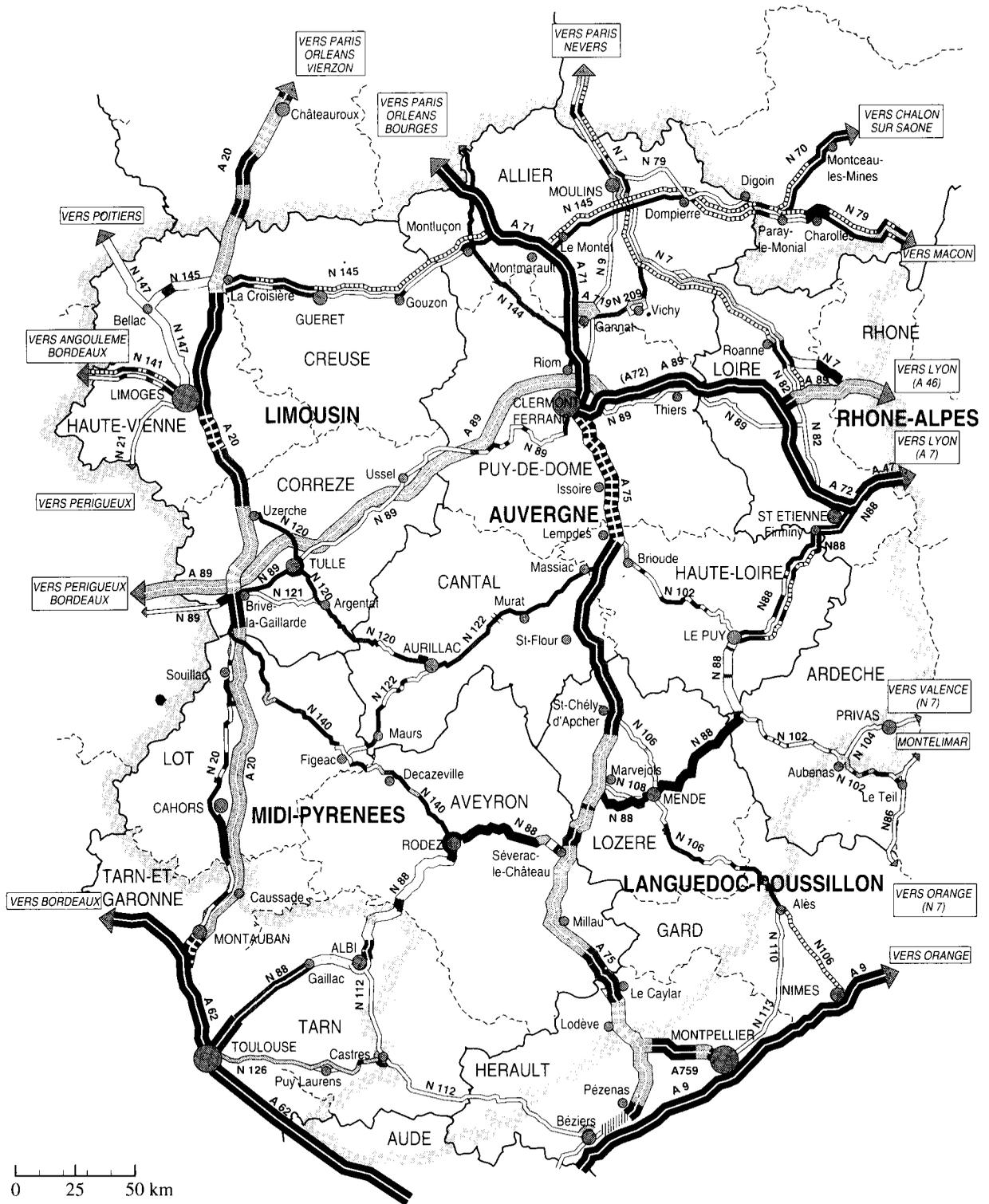
Le Massif central, terre d'aménagement

Espace défavorisé, le Massif central a bénéficié d'opérations de rééquilibrage territorial.

- Le CEE intervient par le biais du FEDER (Fonds européen de développement régional), du FSE (Fonds social européen) et dans le cadre de programmes intégrés établis avec les autorités locales. Les crédits vont surtout à l'équipement rural, à la conversion des vieux bassins industriels et à l'amélioration du réseau routier.

- L'état a très tôt ressenti la nécessité d'aider le Massif central. Dès les années 60 a été créée une société d'aménagement, la SOMIVAL (Société de mise en valeur Auvergne-Limousin), surtout chargée du développement touristique. Montluçon, Roanne, Decazeville bénéficient du statut de pôles de conversion. Le plan routier Massif central (carte «le programme routier du Massif central») poursuit le désenclavement de la région par la construction des autoroutes A20 (Limoges-Brive-Toulouse), A75 (Clermont-Ferrand-Béziers) et A89 (Lyon-Clermont-Bordeaux). Pour coordonner les actions, la loi Montagne de 1985 a créé un Comité de Massif. Ont aussi été nommés un commissaire à l'Aménagement et au Développement écono-

Programme routier du Massif Central



	OPERATIONS EN SERVICES AU 01/11/1990	OPERATIONS DONT LA MISE EN SERVICE EST PREVUE	
		AVANT FIN 1993	APRES 1993
AUTOROUTES	AMENAGEMENTS		
	MISE AU NORMES AUTOROUTIERES		
GRANDES LIAISONS D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	A 2 X 2 VOIES		
	A 2 VOIES AVEC CRENEAUX OU 2 X 2 VOIES		
AUTRES ROUTES			

TRACE NON DEFINI

Source : Direction Régionale de l'Équipement d'Auvergne

mique du Massif central et un commissaire à l'Industrialisation.

- Les régions coopèrent avec l'Etat dans le domaine des transports (TER, liaisons aériennes, schémas routiers) ainsi que pour la recherche et la formation (plan Université 2000).

- Enfin, les Chambres de commerce ont mis en place des structures d'aide à la création et à la transmission d'entreprises (conseil, audit financier, structures d'accueil).

Envisager le Massif central à l'aube du XXI^e siècle : trois scénarios possibles d'évolution

Le prolongement des tendances actuelles conduit à une désertification sélective (carte «le Massif central vers 2015 : le prolongement des tendances actuelles»)

La population poursuit son vieillissement et diminue. Pendant une vingtaine d'années encore, le retour des retraités cache la gravité du phénomène puis le déclin démographique s'accélère.

La contrainte internationale en matière de rentabilité des investissements publics oblige à restreindre la part du Massif central et à concentrer les dépenses sur ses zones les plus peuplées. Le phénomène de "double massif" s'accroît avec polarisation sur quelques "gouttes de vie" (Val d'Allier, plaine de Forez) dont les plus importantes se situent à la périphérie. De vastes espaces (Montagne Limousine, Margeride, Causses) se vident totalement.

Les grands flux économiques continuent à contourner la région qui évolue vers une zone sans passage. De plus en plus commandée de

l'extérieur, celle-ci est morcelée en "parts de tarte", chacune étant rattachée à son piémont.

Un scénario de préservation écologique : le Massif central "réserve naturelle" (carte «le Massif central vers 2015 : un scénario de préservation écologique»)

Il procède des tendances naturelles à la recherche de l'authenticité et au retour à la nature. Quelques immigrants étrangers (Belges, Néerlandais, Britanniques) et des citoyens français, séduits par les grands espaces du Massif central, viennent s'y établir comme agriculteurs, artisans ou retraités.

De vastes territoires sont transformés en parcs naturels ou boisés. Aux alentours, quelques agriculteurs se consacrent à un élevage extensif ou diversifient leurs activités : guidage de randonneurs, entretien de la nature, vente directe des produits de la ferme. Quelques sites célèbres (monts Dore, chaîne des Puys, gorges du Tarn) ou proches des villes périphériques connaissent une fréquentation plus intense et un équipement à caractère ludique.

Ce scénario soulève deux questions :

- Quels services restera-t-il pour les derniers "Indiens" et pour les aventuriers d'un week-end venus goûter à la nature sauvage ?

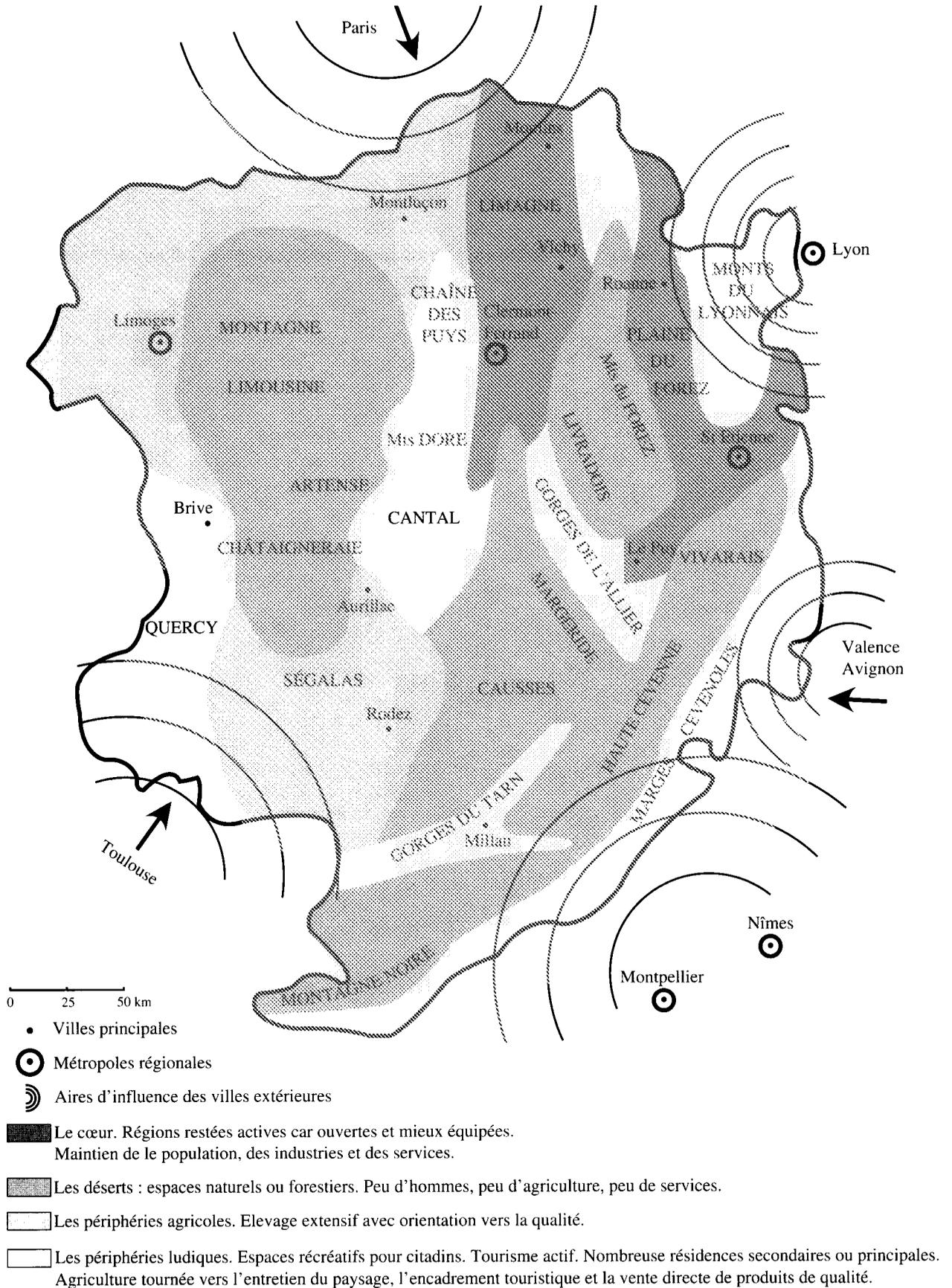
- Qui financera le coût de l'accessibilité des campagnes profondes et de l'entretien du paysage ?

Un scénario des équilibres (carte «le Massif central vers 2015 : un scénario des équilibres»)

Il n'est pas utopique d'imaginer un maintien des équilibres entre tradition et modernité, dynamisme économique et préservation du patrimoine, économie de produits et économie de services.

Le Massif Central vers 2015

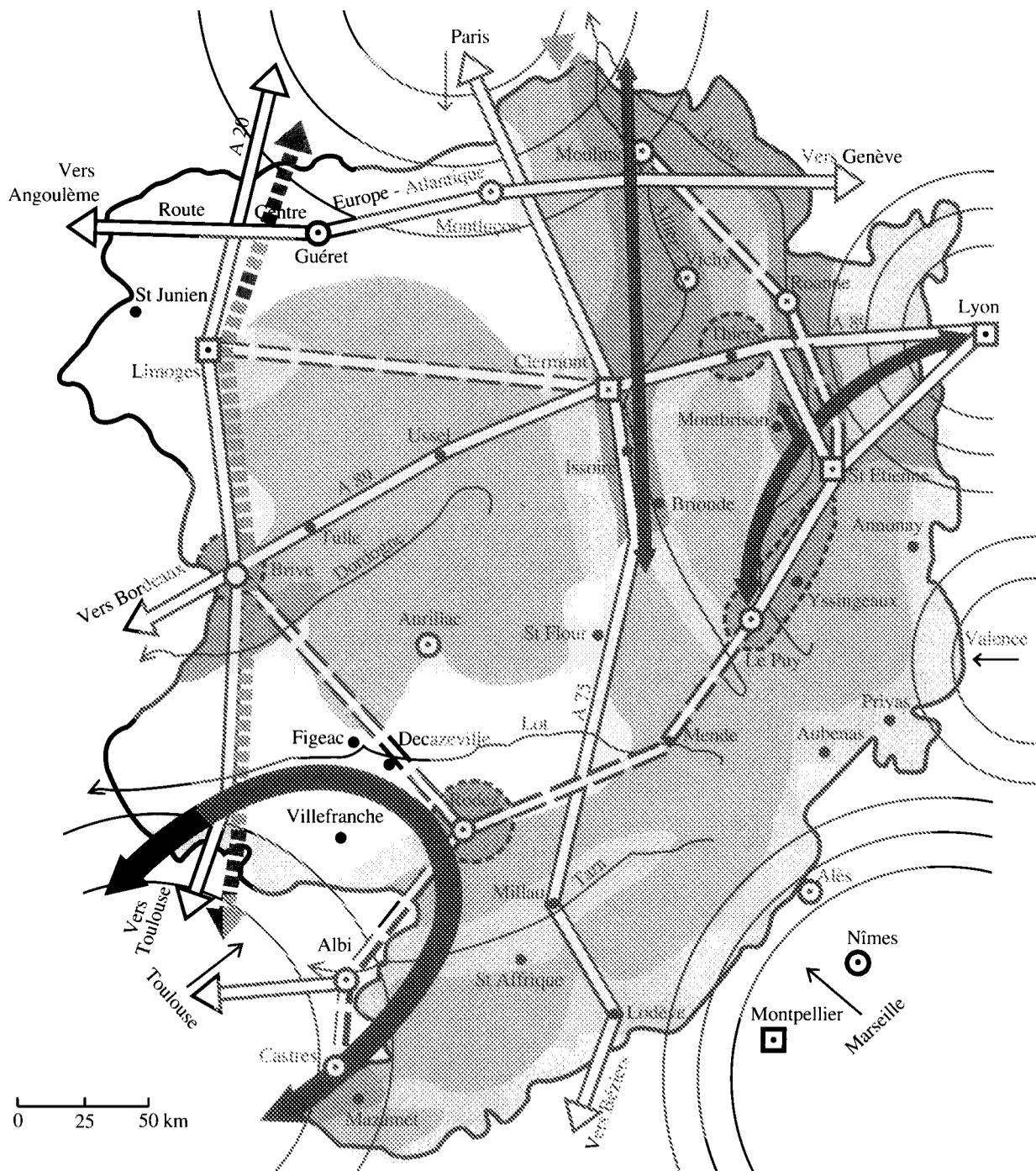
Le prolongement des tendances actuelles



Auteur : J.N. Toulon d'après les travaux de J. Gory.

Le Massif Central vers 2015

Un scénario des équilibres



- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ◻ Métropoles régionales commandant un espace étendu et dotées de services rares (universités, recherche, centres de décision) ⊙ Centres sous-régionaux bien pourvus en services courants : I.U.T., hôpitaux, etc ... • Centres locaux dotés de tous les services de base == Autoroutes == Liaisons routières à aménager ■■ Voies ferrées rapides | <ul style="list-style-type: none"> ⊙ Bassins industriels dynamiques
Développement endogène ■ Campagnes urbanisées. Activités très diversifiées □ "Campagnes-décor". Résidence de citoyens, tourisme, industrie diffuse, agriculture de qualité □ Campagnes à dominante agricole
Élevage extensif de qualité ▨ Forêts et parc naturels |
|---|--|

Auteur : J.N. Toulon d'après les travaux de Jacques Gory.

L'Etat accroîtrait ses investissements pour compenser les handicaps et restaurer le tissu économique et social de la région. Avec ses partenaires (collectivités territoriales, chambres consulaires), il développerait une stratégie de la qualité : qualité de vie, des paysages, de l'eau, des produits, de l'accueil, des services. Cette politique de la qualité passe par un renforcement des services. Par exemple, la qualité du tourisme dépend du soin apporté au paysage, de l'accueil, des services locaux ou encore des facilités d'accès. La formation est une des clés de cette qualité.

Pour rendre le Massif plus attractif aux entreprises, il importe aussi de développer les réseaux de communication immatérielle (télétransmissions) et de renforcer le tertiaire de proximité afin que les conditions de vie restent acceptables.

Enfin toute initiative locale pertinente doit être soutenue. Il importe de sélectionner et de faire aboutir les meilleurs projets. Le maintien de l'espoir est à ce prix.

Comment réaliser un dossier de prospective sur le Massif central ?

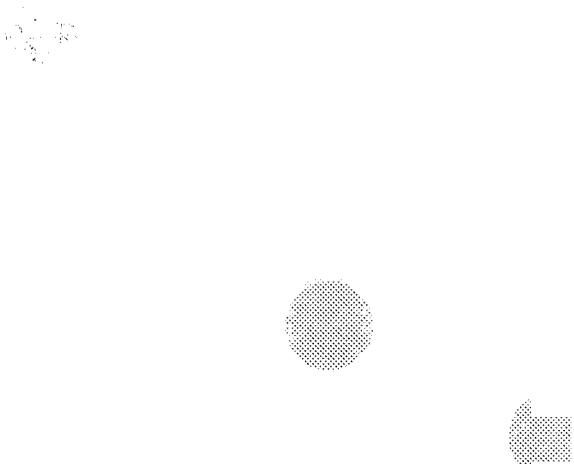
Quelles limites donner à votre étude ?

Vous devez travailler à l'échelle régionale. Vous pouvez également – et c'est sans doute souhaitable – compléter votre étude en l'élargissant à tout le Massif central. Vous envisagerez l'avenir de ces espaces de manière globale, mais vous pourrez insister sur un thème particulier tel que la démographie, l'agriculture, l'industrie et le commerce, les transports, l'éducation et la formation, etc.

Comment procéder ?

Pour déterminer l'avenir d'une région, on part des évolutions observables. Il faut remonter un peu dans le temps pour vérifier qu'il s'agit bien de tendances lourdes, structurelles, qui ont donc des chances de se prolonger. Ensuite demandez-vous si elles peuvent se poursuivre, s'inverser et pourquoi ?

Demandez-vous aussi si les évolutions prévisibles sont de nature à affecter indifféremment l'espace considéré ou si une ségrégation doit s'opérer. A vous de caractériser cette différenciation géographique.



Vous devez enfin cartographier les scénarios d'évolution envisagés en insistant sur les discriminations régionales qu'ils risquent d'induire.

Quelles sources utiliser ?

Les documents de l'INSEE : recensements de la population, inventaires communaux, souvent disponibles en mairie et dans les bibliothèques publiques. Les articles plus spécialisés (industrie, services) paraissent dans les Points économiques régionaux (publication INSEE). Chaque direction régionale de l'INSEE possède un service de documentation.

Les Recensements généraux de l'agriculture consultables auprès des DDA, des Chambres d'agriculture (le dernier date de 1988).

Les études menées par les CCI, les Chambres d'agriculture, les organismes professionnels. La plupart ont des services de documentation.

Les publications d'organismes publics tels que DDA, DDE, DRIR.

L'enquête directe auprès des décideurs : banquiers, chefs d'entreprises, présidents de CCI, élus locaux, aménageurs.



S E R I E G E O G R A P H I Q U E

Le cadre territorial de l'Arc méditerranéen diffère du découpage régional classique. Pour l'assimiler au mieux, il est nécessaire de procéder à un état des lieux, d'analyser le passé et les évolutions récentes afin de cerner d'éventuelles tendances lourdes.

La première partie du dossier contient des analyses géographiques et historiques que l'on retrouve partiellement dans certains manuels scolaires. Cependant, quelques éclairages nouveaux sont proposés, notamment concernant l'organisation territoriale en plaques.

La seconde partie, "Imaginer, créer" est davantage stimulante pour l'enseignant et les élèves car elle permet de faire de la géographie active.

Les trois scénarios présentés en fin de dossier s'appuient sur des tendances, constatées, possibles ou probables, comme la littoralisation de l'Arc méditerranéen et la métropolisation de l'espace. D'autres scénarios pourront être imaginés dans le cadre du concours d'idées.

11 L'Arc méditerranéen

Sommaire

Comprendre

L'Arc méditerranéen

Un mouvement de déstructuration-restructuration

Des problèmes

Les dynamiques de l'espace

Imaginer, créer

Replis métropolitains et concurrences régionales

La "méditerranéisation" et la "littoralisation"

L'ancrage européen d'un ensemble interrégional

Dossier établi par Jacques Poirier d'après les travaux de Georges Bertrand et Bernard Morel. DATAR. Prospective et Territoires

Comprendre

L'Arc méditerranéen

"Le sud de la France", un chaînon manquant ?

La situation : le sud de la France ou le Bassin méditerranéen sont les cadres classiques de l'étude de la France du Midi. Le territoire de réflexion de la DATAR - l'Arc méditerranéen - se veut plus large et innovant, en incluant dans un même ensemble quatre régions : Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) et Corse.

- La première question qu'il faut évoquer est celle de son unité. Pour R. Leclerc, ce qui fait l'unité de la France méridionale, c'est sa diversité : c'est la pluralité des suds.

Quel est le poids de chaque "Sud" face à l'ensemble national et surtout européen ? Le Midi-Toulousain, la PACA, peuvent-ils individuellement être comparés aux grandes régions européennes ?

- Ils sont d'abord les "suds des nords" (R. Leclerc). L'Arc méditerranéen appartient à la moitié sud de l'Europe (carte "Isthme et façades maritimes de l'Europe occidentale"). On peut réfléchir sur sa position périphérique par rapport à la grande dorsale européenne, qui s'étend du sud de l'Angleterre au nord de l'Italie.

De même, le glissement de l'Europe vers l'est n'accroîtra-t-il pas les handicaps souvent évo-

qués pour les pays et régions méridionales alors que les atouts ne manquent pas ?

- L'Arc méditerranéen appartient aussi au Bassin méditerranéen et à ce titre, il est une interface avec l'autre rive de la Méditerranée, avec ses enjeux et ses problèmes de développement.

Quelles questions pour l'aménageur ?

"Entre Europe du Nord et Europe du Sud, entre CEE et monde méditerranéen, entre puissantes régions de l'Italie et de l'Espagne du Nord, la partie française de "l'arc latin" (ou méditerranéen) pourrait bien figurer comme un chaînon manquant dans la structuration des territoires de l'Europe méridionale". (R. Leclerc)

Le rôle de l'aménageur est de favoriser le développement et l'intégration de l'Arc méditerranéen dans ces divers ensembles.

Comment l'équiper, le densifier, le promouvoir afin d'en faire une région essentielle à la fois dans l'espace français, européen et méditerranéen ?

Comment rééquilibrer cet ensemble avec des métropoles dynamiques (Toulouse, Montpellier, l'aire métropolitaine marseillaise, Nice) et l'arrière-pays souvent en déclin ? Tel est l'enjeu.

Quels sont les acteurs de l'aménagement ?

- l'Etat dont on attendrait *"plus d'incitation prospective, moins de gestion, plus de volontarisme, moins de sectorialisation"* (R. Leclerc) ;

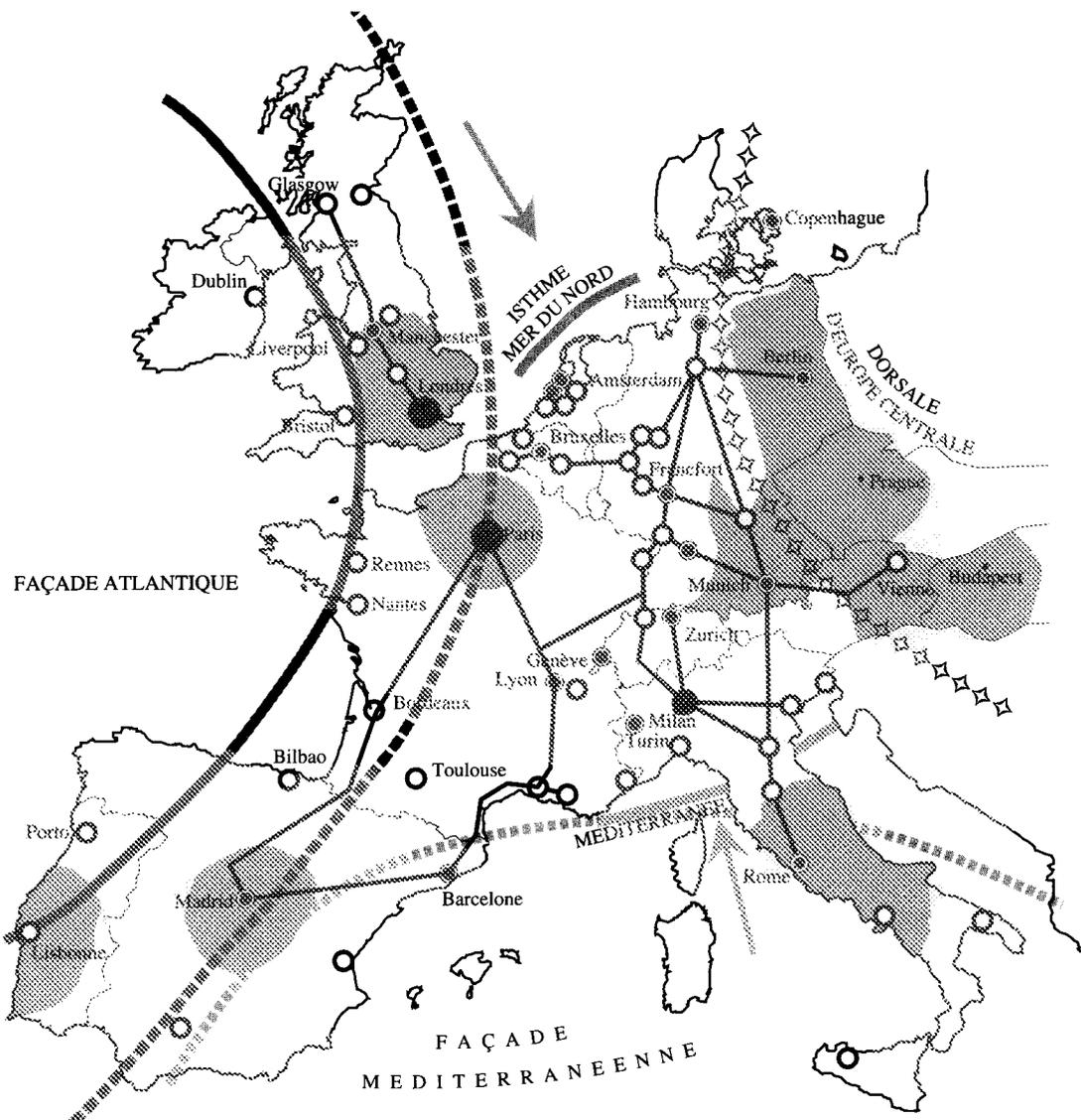
- la Région ? le département ? les élus des grandes métropoles dont l'action ne doit pas être sous estimée ?

Quel rôle pour chacun : complémentaire ou concurrentiel ?

Isthme et façade maritimes de l'Europe occidentale

(voir carte)

Isthme et façades maritimes de l'Europe occidentale



0 100 300 500 km

1. ISTHME MER DU NORD - MEDITERRANEE

- ➔ Espace fondamental de l'Europe avec ses deux fronts portuaires nord et sud
- Espace organisé en réseaux de villes à forte densité et faible hiérarchisation : «type rhénan»

2. FAÇADE ATLANTIQUE

- Axe des centres de commandement territorial de la façade atlantique
- Finisterres de la façade atlantique
- Espace fortement polarisé autour des métropoles nationales : type «parisien»

3. FAÇADE MEDITERRANEENNE

- ⊘⊘⊘⊘⊘⊘ Axe des centres de commandement territorial

4. DORSALE D'EUROPE CENTRALE

- ◇◇◇ Dorsale développée entre deux isthmes : mer du Nord - Méditerranée et Baltique - mer Noire
- Principales villes classées en trois niveaux d'après l'Atlas des villes européennes

Source : A. Chauvet - Institut de géographie - Université de Nantes

Analyse

"L'Arc méditerranéen", cadre du travail de prospective DATAR, est un ensemble régional qui s'étend de Midi-Pyrénées à la frontière italienne.

Ce dossier doit permettre :

- de proposer une réflexion sur la situation de cet ensemble dans l'espace national, européen et méditerranéen (on n'oubliera pas de le situer par rapport à l'ensemble du Bassin méditerranéen) ;
- de réfléchir sur la pertinence de ce découpage "régional" : existe-t-il une unité physique, culturelle, économique ? Correspond-il au découpage classique du bassin midi-méditerranéen ? ;
- de poser les problèmes liés au développement de cet ensemble. Quels sont les enjeux pour l'aménageur ?

Un mouvement de destructuration - restructuration

L'évolution des années 50 aux années 90

Le processus de mutations de cet ensemble peut être divisé en trois étapes : la destruction des tissus traditionnels, la spécialisation, la reconversion.

La destruction des tissus traditionnels (1955-1965)

Les mutations s'inscrivent dans un contexte plus général qui n'est pas le seul fait méridional. Trois événements sont essentiels : la crise du monde rural, la crise des industries traditionnelles et la crise des petites et moyennes entreprises.

La crise du monde rural : en PACA ou dans l'arrière-pays languedocien, le recul des activités agricoles n'a été que ponctuellement compensé par le développement d'autres types d'activités notamment touristiques. C'est à cette époque

qu'est décidée la création de stations de sports d'hiver dans les Alpes du Sud et dans les Pyrénées et que le phénomène des résidences secondaires se développe.

Dans les régions plus spécialisées - Bas-Languedoc, Midi-Pyrénées - la crise est plus tardive, ce qui n'exclut pas des îlots de déclin comme en Ariège par exemple.

La destruction des tissus traditionnels est un phénomène national. Dans l'Arc méditerranéen, elle affecte essentiellement les PME-PMI et les secteurs industriels traditionnels : textile, agro-alimentaire, industries du liège.

Ces industries anciennes ne profitent pas de la dynamique nationale. Les secteurs en mutation (automobile, sidérurgie...) ne sont pas - ou peu - représentés dans l'Arc méditerranéen.

L'explosion démographique, essentiellement urbaine, est un élément fondamental. L'arrivée des rapatriés d'Afrique du Nord et le mouvement de résidentialisation des personnes âgées retraitées ont eu pour conséquence l'apport de main-d'œuvre et de nouveaux flux monétaires.

Ceci explique le maintien ou le développement des activités tertiaires (services publics, commerces, services divers, etc.) du bâtiment et des travaux publics... et aussi d'une économie souterraine.

Les activités induites par l'arrivée de ces populations ont finalement masqué le déclin des activités traditionnelles. Mais il faut nuancer : la localisation des emplois nouveaux correspond-elle à celle des économies en difficulté, souvent rurales ? Ne voit-on pas déjà s'esquisser la carte des dynamismes et des déclin régionaux actuels ?

La spécialisation (1965-1980)

Cette période est marquée par les effets de l'action volontariste de l'Etat et la création des Etablissements publics régionaux et Missions d'aménagement.

L'Etat : son action est déjà engagée avant 1965 avec la création des métropoles d'équilibre (Toulouse - Marseille), véritables pôles de croissance, à la spécialisation affirmée :

- à Toulouse : l'aéronautique civile ;
- à Marseille : l'aménagement du Golfe de Fos et la sidérurgie.

Nice et Montpellier restaient des métropoles régionales dont la logique était la création d'un maillon administratif intermédiaire.

D'autres actions furent engagées donnant une orientation spécifique à certains territoires. Ainsi fut décidé l'aménagement touristique de la côte du Languedoc, première réalisation d'envergure de la DATAR, avec un double objectif :

- national : répondre à la demande croissante pour l'héliotropie et le bord de mer, au moment où la Côte d'Azur montrait des signes de saturation ;
- régional : relancer l'activité économique du Languedoc soumise aux crises quasi permanentes de la monoculture viticole et à sa faible industrialisation.

Les Etablissements publics régionaux : la loi de 1972 donne aux régions le statut d'Etablissements publics (avec la création d'un Conseil régional et d'un Comité économique et social). Dans chacun, une réflexion s'engage sur la politique de développement régional qui ne coïncide pas toujours avec les grandes décisions nationales.

A cela viennent s'ajouter des revendications locales ; ainsi Toulon, Avignon, Perpignan souhaitent devenir des pôles universitaires.

Les acteurs se multiplient, les enjeux aussi, avec une augmentation des "*processus d'éclatement sur l'ensemble de l'Arc méditerranéen*", comme le soulignent G. Bertrand et B. Morel, rendant difficile l'émergence de politiques inter-régionales dynamiques.

Par contre, les grandes villes - Toulouse, Montpellier, Marseille - s'affirment comme pôles d'attraction majeurs (phénomènes de métropolisation).

La reconversion

La crise, qui n'a pas épargné l'Arc méditerranéen, affecte de nombreux secteurs : bâtiment, travaux publics, charbonnages (Alès-Carmaux), textile (Lavelanet), tourisme...

En même temps, la politique de modernisation engagée dans les périodes précédentes est amplifiée. Le rôle des acteurs change ; les collectivités territoriales relaient un Etat dont l'action est plus modeste, mais toujours présente.

La stratégie des entreprises renforce le dynamisme des pôles en investissant dans les secteurs porteurs d'avenir :

- l'aéronautique à Toulouse et dans les Bouches-du-Rhône ;
- l'électronique à Aix, Marseille, Toulouse, Montpellier ;
- l'informatique à Aix, Montpellier, Toulouse, Nice ;
- l'agro-alimentaire dans l'Hérault ;
- les biotechnologies à Toulouse, dans les Alpes-Maritimes, les Bouches-du-Rhône ;
- le tertiaire dans les grandes villes.

En même temps, la diversification des activités économiques devient impérative. La crise a montré les limites de la spécialisation : ainsi, à côté du tourisme, les Alpes-Maritimes, le Var,



l'Hérault développent une politique d'industrialisation rapide (Hautes Technologies) associée au mouvement des technopoles.

Les complémentarités avec les villes voisines sont aussi souvent recherchées :

- Marseille - Aix - Etang de Berre ;
- Montpellier - Nîmes ;
- Toulouse et les villes de Midi-Pyrénées.

Analyse

A travers l'étude des mutations, on pourra identifier les acteurs et analyser leur rôle (passé et présent) :

- l'Etat, dont l'action fut très importante pendant la période de spécialisation, avec la création des métropoles d'équilibre, l'aéronautique toulousaine, l'aménagement touristique de la côte du Languedoc, le complexe de Fos-sur-Mer, le financement d'une technopole à Sophia-Antipolis, les infrastructures, etc. ;
- les collectivités territoriales, de plus en plus présentes dans la reconversion : régions, départements, municipalités ;
- les agents économiques et leur stratégie : multinationales (IBM pour Nice et Montpellier), grandes entreprises nationales, PME-PMI, exploitants agricoles ;
- la CEE (exemple du PIM - Programme intégré méditerranéen).

Des problèmes

Des mutations difficiles

L'arrivée de nouveaux habitants (rapatriés d'Afrique du Nord, retraités, nouveaux actifs, immigrés) a souvent destabilisé une population locale qui s'est sentie dépossédée de son territoire, de sa culture et bousculée dans ses habitudes. Le problème de l'intégration des nouveaux arrivants est d'autant plus important qu'il

s'inscrit dans un contexte de crise de l'économie traditionnelle à laquelle la population locale participait.

Il faudrait également évoquer les problèmes nés du phénomène des résidences secondaires et du tourisme à la fois souhaités et parfois mal acceptés.

A la croissance rapide des villes, on pourrait opposer des espaces ruraux aux évolutions très contrastées : ici désertification, là périurbanisation...

Les problèmes du monde agricole n'ont pas épargné l'Arc méditerranéen. Ici, l'agriculture a dû faire face à un autre défi : la concurrence - avec l'élargissement de la CEE- d'autres agricultures méditerranéennes aux avantages comparatifs favorables (précocité des récoltes, salaires bas...).

L'environnement

Ensemble de pays de vieille civilisation, l'Arc méditerranéen connaît une forte dégradation de son environnement. Quels sont les enjeux ?

Sauvegarder un patrimoine, héritage de l'action des hommes et des sociétés, témoin de nos racines, actuellement menacé par l'uniformisation de la culture, l'aménagement des villes, la transformation des paysages ruraux et côtiers.

Préserver un milieu fragile. Le déclin des activités traditionnelles qui maintenaient les grands équilibres et l'émergence de nouvelles activités (tourisme...) ont accentué les problèmes (incendies de forêts, pollution de la mer et des eaux continentales, destruction des paysages, etc.).

Permettre à l'Arc méditerranéen d'entrer dans la modernité. Comment concilier les nouvelles activités nécessaires pour le développement de la région et la conservation du patrimoine, de l'équilibre éco-

logique de ses milieux ? Il s'agit là d'un défi majeur qu'il faut prendre en compte dans le développement économique et social de cet espace.

Analyse

– Des mutations difficiles

Dans cette partie, on a rappelé quelques problèmes essentiels engendrés par les mutations récentes de l'Arc méditerranéen. D'autres auraient pu être évoqués.

Pour analyser ces mutations, on s'appuiera sur des exemples locaux et régionaux. Des compa-

raisons avec d'autres ensembles régionaux, nationaux ou des pays de la CEE sont souhaitables afin de dégager les spécificités méditerranéennes : par exemple, le chômage du Midi traduit-il la même situation économique que celui du Nord ?

L'environnement

On soulignera la fragilité du milieu méditerranéen en étudiant par exemple :

- la maîtrise et la gestion de l'eau face à une demande croissante (agriculture, industries, villes) ;
- la préservation du milieu maritime soumis à

EVOLUTION DE LA POPULATION PAR DÉPARTEMENTS DE 1982 À 1990
(taux de variation annuel moyen en %)

RÉGION	DÉPARTEMENT	< 0	de 0 à 0,5	de 0,5 à 1	>1
MIDI-PYRÉNÉES	Aveyron	*			
	Hautes-Pyrénées	*			
	Ariège		*		
	Gers		*		
	Lot		*		
	Tarn		*		
	Tarn-et-Garonne			*	
	Haute-Garonne				*
LANGUEDOC-ROUSSILLON	Lozère	*			
	Ardèche		*		
	Aude			*	
	Gard				*
	Hérault				*
	Pyrénées-Orientales				*
PROVENCE-ALPES-COTE-D'AZUR	Bouches-du-Rhône		*		
	Hautes-Alpes			*	
	Alpes-de-Haute-Provence				*
	Alpes-Maritimes				*
	Var				*
	Vaucluse				*
CORSE	Haute-Corse	*			
	Corse-du-Sud				*

Source : Panorama statistique des collectivités locales.

des agressions diverses : pollution, urbanisation côtière mal contrôlée ;
- la protection du milieu forestier fortement dégradé...

Les dynamiques de l'espace

L'Arc méditerranéen est un espace encore peu structuré, peu homogène, avec des pôles (métropoles) dynamiques autour desquels s'organisent des territoires : "*des plaques*" selon B. Morel.

La métropolisation

Un bilan de l'évolution démographique de 1982 à 1990 montre qu'à l'exception de quelques départements, l'Arc méditerranéen a connu une

forte croissance démographique, supérieure à la moyenne nationale.

Cette croissance est essentiellement urbaine. Le fort taux d'accroissement des grandes métropoles - à l'exception de la ville de Marseille - traduit leur dynamisme économique qui, malheureusement, n'a pas toujours un effet d'entraînement sur les régions qu'elles dominent.

Quatre pôles de croissance émergent :

Toulouse : l'évolution démographique et économique de Midi-Pyrénées est marquée par le dynamisme toulousain. Les activités industrielles traditionnelles qui vitalisaient le réseau

ÉVOLUTION DE LA POPULATION DES AGGLOMÉRATIONS DE L'ARC MÉDITERRANÉEN DE 1982 À 1990

RÉGION	AGGLOMÉRATION	Population en 1982	Population en 1990	Taux de variation annuel moyen en %
MIDI-PYRÉNÉES	Toulouse	540 000	608 000	1,47
	Tarbes	78 000	75 000	-0,56
	Albi	60 000	63 000	0,41
LANGUEDOC-ROUSSILLON	Montpellier	227 000	237 000	0,85
	Perpignan	138 000	139 000	0,07
	Nîmes	132 000	139 000	0,57
	Béziers	78 000	75 000	-0,56
ALPES-PROVENCE-CÔTE D'AZUR	Marseille	1 110 000	1 087 000	-0,26*
	Nice	449 000	476 000	0,71
	Toulon	420 000	438 000	0,80
	Grasse-Cannes-Antibes	296 000	336 000	1,6
	Avignon	174 000	181 000	0,48
	Aix-en-Provence	127 000	131 000	0,42
	Fréjus	60 000	74 000	2,59
	Martigues	72 000	72 000	0
Menton-Monaco	59 000	66 000	1,42	

* centre -1,10, périphérie 2,46
Source : INSEE

des petites villes connaissent une crise profonde, souvent irréversible : mines, métallurgie, textile, cuir...

La modernisation de l'agriculture s'est accompagnée d'une réduction de ses exploitations et a accentué la fragilité de certains espaces (zones de montagne ou du Piémont par exemple).

Au contraire, la croissance toulousaine s'explique à la fois par son rôle de capitale régionale et son bassin d'emplois industriels et tertiaires hyperspécialisés (aéronautique, espace, informatique...). "Toulouse est plus technopole que métropole" et regarde davantage vers l'Europe que vers sa région qu'elle dynamise peu.

Montpellier et la mutation languedocienne : la mutation languedocienne a été amorcée dans les années 1960 avec l'aménagement touristique de la côte et les mutations de l'agriculture.

Dans une région traditionnellement sous-industrialisée, qui a connu des crises - le textile cévenol, les charbonnages d'Alès - le phénomène majeur est le dynamisme actuel de Montpellier.

L'installation d'IBM, relayée par le développement d'un réseau de sous-traitants dans la région, a enclenché une diversification des activités industrielles à forte croissance, électroniques, nucléaires, pharmaceutiques.

Parallèlement la croissance du tertiaire, déjà bien représentée, s'est accélérée.

La région métropolitaine marseillaise : on n'insistera pas sur la stagnation, voire le déclin économique de Marseille.

Géographiquement, le pôle de croissance s'est déporté vers le Nord, de part et d'autre de l'Etang de Berre, de Fos à Aix-en-Provence. Déjà ancien, le complexe industrialo-portuaire de Fos a eu un effet d'entraînement sur les agglomérations de l'Etang de Berre où la tradition industrielle était déjà présente (pétrochimie).

Initié par la Chambre de commerce dès les années 1960, le développement de la zone industrielle de Vitrolles, à l'Est, autour du pôle pétrolier de l'Etang de Berre, est récent. Cette zone pourrait devenir le nouveau pôle du dynamisme économique de la région marseillaise axé sur les activités industrielles - avec des entreprises de grande taille comme l'aérospatiale - commerciales et tertiaires.

La réserve d'espace, par opposition à Marseille, sa situation sur le plan des communications et la proximité d'Aix-en-Provence en font un pôle d'avenir central pour la région.

Sophia-Antipolis : on ne s'étendra pas sur cette technopole dont l'étude est abordée dans le dossier "Industries, services et territoires".

On rappellera cependant, la volonté commune de l'Etat et des responsables locaux de diversifier l'économie locale trop dépendante du tourisme, et de profiter d'avantages comparatifs (environnement, héliotropisme...) pour attirer des industries de pointe avec des emplois de haut niveau.

Le modèle californien n'était-il pas une référence ?

L'organisation "en plaques"

L'hétérogénéité de l'Arc méditerranéen a déjà été soulignée. Peut-on isoler des ensembles territoriaux autour des pôles de croissance ?

Pour B. Morel, *"l'hypothèse est que l'Arc méditerranéen est aujourd'hui formé de quatre plaques"* :

- **La première est l'ensemble catalan**, à l'Ouest. Il est dominé par Barcelone mais son territoire dépasse le cadre espagnol. En France, jusqu'où s'étend-il ? La question n'a pas de réponse définitive. Il est certain qu'il couvre les Pyrénées-Orientales et en partie l'Aude. Va-t-il jusqu'à Montpellier ? c'est un point de vue discutable, mais dont il ne convient pas, à notre sens, de faire un enjeu.

- A l'autre extrémité, à l'Est, **la deuxième plaque est l'ensemble italo-niçois** aux contours mal définis, mais qui couvre en partie la Côte d'Azur. Il s'articule autour du tourisme et des activités de haute technologie avec l'ensemble de Sophia-Antipolis. Cet ensemble a sa spécificité et sa cohérence qu'il ne partage pas avec les autres, même proches. Il est dominé par la Ligurie (Gênes, La Spezia, Savone, Livourne) et se dilate jusqu'au Piémont et Turin.

- **La troisième plaque est ce que l'on pourrait appeler "l'entre-deux-mers" toulousain**. Toulouse en est évidemment le centre, mais sa caractéristique essentielle est d'être en articulation avec plusieurs autres ensembles. D'abord, elle fait le lien entre la façade atlantique (à travers Bordeaux et l'Aquitaine) et la façade méditerranéenne. Ensuite, elle a une dimension d'ouverture vers la péninsule ibérique dans son ensemble et, en ce sens, s'articule avec la plaque catalane. Enfin, elle est partiellement affectée par l'évolution du Massif central. La difficulté à positionner cette plaque tient donc au rôle de charnière qu'elle joue.

- **Quatrième ensemble, la plaque centrale du Delta. Un ensemble composé de cinq départements : Hérault, Gard, Vaucluse, Bouches-du-Rhône et Var**. Un ensemble qui va de Montpellier à Toulon en passant par Aix-en-Provence et Avignon, dont Marseille est le pôle central et vital et dont aucun point n'est éloigné de plus d'une ou

deux heures de ces villes. Cette plaque rassemble cinq villes de plus de 100 000 habitants ; elle constitue déjà une véritable mégalopole disposant d'une dimension industrielle et tertiaire qui en fait le second ensemble économique français.

Cet ensemble a un sens dans la composition qu'on lui donne ici, même s'il conviendrait sans doute de l'arrêter aux limites de l'agglomération montpelliéraine à l'Ouest, toulousaine à l'Est et avignonnaise au Nord. L'étendre au-delà en intégrant l'ensemble des départements de l'Hérault (Sète), du Var (Fréjus) et du Vaucluse (Carpentras), c'est prendre le risque de briser cette cohérence, mais ce risque est sans doute nécessaire pour intégrer la dimension départementale. Tout élargissement au-delà serait incohérent et inopérant. Dès lors, il est nécessaire d'étudier plus attentivement les sous-ensembles limitrophes : l'est-varois avec la plaque italo-niçoise, l'ouest de l'Hérault avec le Roussillon catalan.

Cette plaque centrale est un facteur d'équilibre. L'avenir de l'Arc méditerranéen dépend, en grande partie, de sa structuration. Ou bien cet ensemble s'affirme dans sa globalité et l'Arc méditerranéen peut devenir un axe structurant de la future Europe. Ou bien cette plaque centrale se disperse dans la concurrence et l'Arc méditerranéen n'existera pas : Montpellier sera sans doute dans l'attraction de Barcelone et Nice dans celle de Gênes. Mais aucun ne viendra jouer un rôle structurant. La plaque centrale est le lieu où s'opère la jonction entre l'Europe du Nord et la Méditerranée. Penser l'Arc méditerranéen, c'est aussi penser sa liaison avec le Nord et sa relation avec Rhône-Alpes et Lyon. Cette relation est fondamentale. Lyon et la région Rhône-Alpes ont autant besoin de l'ouverture sur l'ensemble méditerranéen que les Bouches-du-Rhône ont besoin d'une porte ouverte vers les grandes métropoles de l'Europe du Nord. Cette logique devra être au cœur de la grande restructuration des territoires que la construction européenne induira.

Analyse

La métropolisation : cette partie pourra être traitée à partir d'un exercice cartographique ; on opposera les pôles de développement et les régions en difficultés (zones rurales, bassins en reconversion).

L'organisation en plaques : à partir de la transcription cartographique des plaques, on réfléchira sur les limites de cet espace. Les frontières nationales ont-elles encore un sens sur le plan économique ? On évoquera ici les conséquences territoriales du grand marché européen (1^{er} janvier 1993), en particulier pour les ensembles catalans et italo-niçois.

Le cas de "l'entre-deux-mers" toulousain pose la question du rattachement de Midi-Pyrénées à l'Arc méditerranéen et son unité : les départements des Hautes-Pyrénées ou de l'Aveyron, par exemple, participent-ils à la dynamique méditerranéenne ?

Imaginer, créer

Les trois scénarios : replis métropolitains et concurrences régionales, "méditerranéisation" et "littoralisation", ancrage européen d'un ensemble interrégional "Grand-Sud" sont inspirés des travaux de prospective sur l'Arc méditerranéen.

L'espace étudié est vaste ; on n'oubliera pas qu'un scénario globalement optimiste peut être localement défavorable... et inversement. Il faudra en tenir compte dans la réflexion pour le concours d'idées.

Scénario 1 : replis métropolitains et concurrence régionale

Les bases du scénario, les tendances lourdes

La métropolisation autour de Toulouse, Nice, Marseille et Montpellier se confirme ; l'opposition métropole-espace rural s'accroît.

L'avenir des villes moyennes est incertain : accepter de se placer dans la dépendance des métropoles ou imaginer un autre développement, quelle voie choisir ?

La concurrence entre les villes se développe. Chacune essaie d'attirer les entreprises et les services, de faire valoir ses avantages comparatifs.

Les collectivités territoriales sont amenées à jouer un rôle régulateur important.

"L'évidement des régions" : l'attraction des métropoles urbaines entraîne un mouvement d'évidement et parfois de désertification de l'espace régional, avec, comme conséquences, la disparition dans certaines zones des services, la concentration des équipements sur quelques axes ou quelques villes. Se pose alors le problème de l'équilibre région-métropole et de la réversibilité du phénomène.

Le scénario

La croissance économique de Toulouse se poursuit mais elle est exogène :

- elle entraîne un rapprochement avec Barcelone, voire Madrid ;
- elle est liée à l'environnement international (aéronautique spatiale). Géographiquement, elle reste concentrée sur la ville et la périphérie mais ne profite pas à la région.

Le développement montpelliérain s'amplifie. Il peut conduire à l'organisation d'une conurbation

allant de Nîmes à Sète et même se prolonger jusqu'à Avignon et Arles.

Le problème de la taille de Montpellier se pose : est-elle suffisante pour les enjeux européens ? la ville ne doit-elle pas, pour assurer son ancrage international, s'appuyer sur une grande métropole européenne, Barcelone par exemple ? Dans ce cas, un axe Barcelone-Perpignan-Montpellier pourrait émerger.

L'Aire métropolitaine marseillaise

Une double dynamique se dessine :

- la crise de la ville de Marseille se poursuit ;
- la périphérie se développe et en particulier les villes d'Aix-en-Provence, de Vitrolles et d'Istres.

Comment éviter ce scénario dual pour l'aire marseillaise ?

Le rôle des acteurs institutionnels est essentiel pour redonner une unité à cet ensemble.

Nice poursuit son développement fondé sur le tourisme et les hautes technologies, plus tournée vers l'Italie que vers Marseille et sa région.

Toulon est partagée entre la dépendance à l'égard de Marseille et son propre développement. On peut même imaginer une attractivité vers le pôle niçois.

Avignon a une position intermédiaire, entre Lyon, Marseille et Montpellier mais l'attraction vers cette dernière reste forte.

Les régions de l'intérieur de la région PACA peuvent être soumises à des forces centrifuges :

- Manosque et Sisteron se tournent vers l'aire marseillaise ;
- Gap vers Grenoble ;
- Digne vers Nice.

Scénario 2 : la "méditerranéisation" et la "littoralisation"

Il s'agit là d'un scénario défensif.

Les bases

- La difficulté à capter des flux économiques nouveaux.

L'ensemble régional se trouve excentré par rapport aux régions françaises dynamiques : grand Bassin parisien, région euro-lyonnaise. Pour faire face à ce nouveau défi, les villes de l'Arc méditerranéen doivent cesser de se concurrencer.

- La recherche de la cohésion en est la conséquence.

Les villes sont alors contraintes de rechercher des complémentarités pour attirer les investisseurs et s'engagent dans un processus de constitution d'un "arc latin".

- L'émergence de territoires défavorisés.

Si le dynamisme des villes n'est pas remis en cause (à l'exception de Marseille), les espaces déjà fragiles connaissent de plus en plus de difficultés : espaces ruraux, bassins en crise ou en reconversion, petites villes. Comment limiter leur déclin ? Quelle doit être l'action de l'Etat, des collectivités locales ?

Le scénario

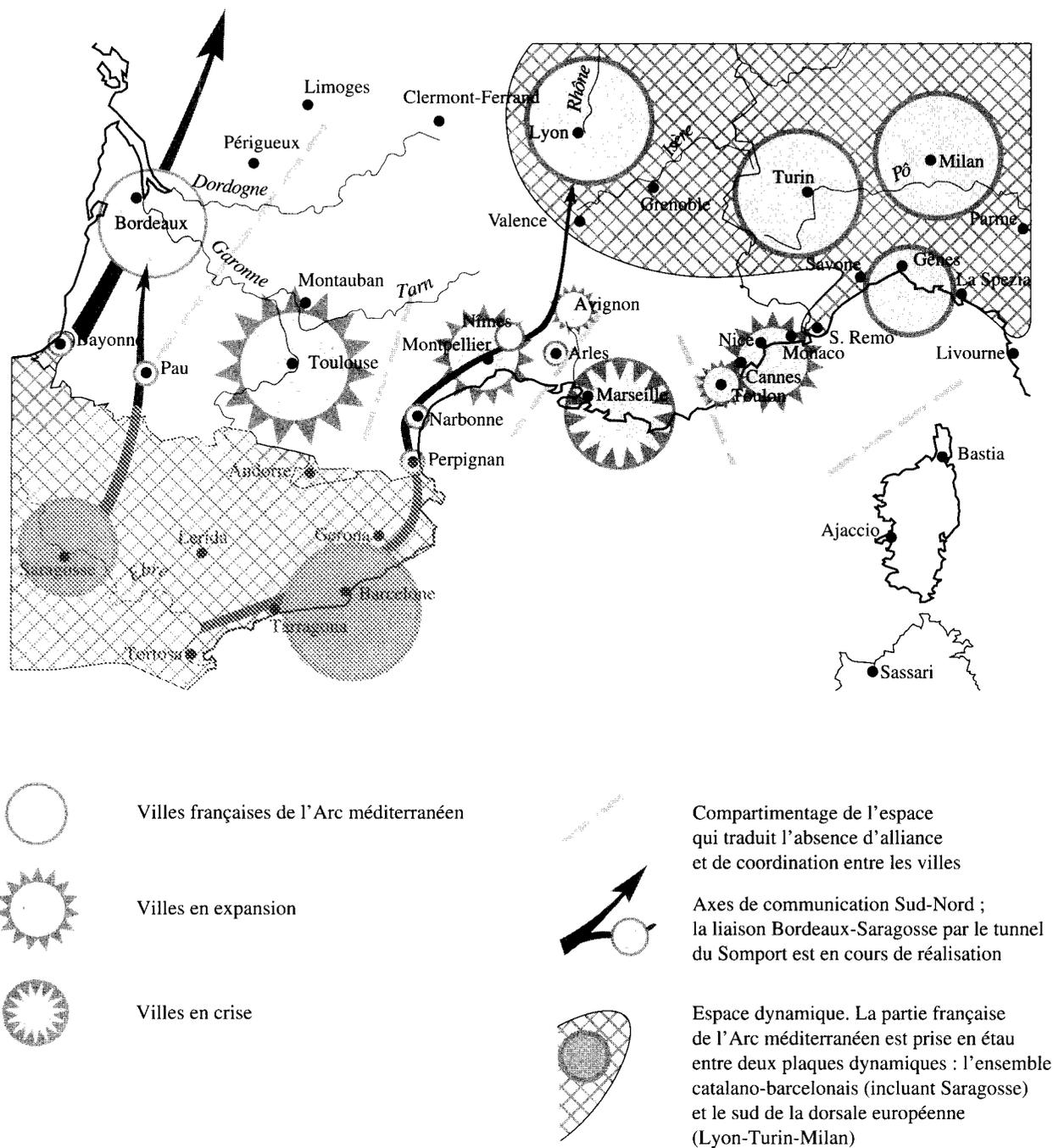
Comment développer "l'Arc latin" en recherchant les complémentarités plus que les concurrences ?

Dans ce scénario, deux métropoles joueraient un rôle structurant majeur : Toulouse et l'aire métropolitaine marseillaise.

Toulouse : la Méditerranée et la péninsule ibérique. Cette complémentarité se fait par le cou-

Scénario 1

Replis métropolitains et concurrences régionales



Source : DATAR - Prospective et Territoires - Espace méditerranéen - G. Bertrand et B. Morel.

loir audois. L'essentiel pour Toulouse est de se rattacher à l'axe méditerranéen Barcelone-Nice.

En conséquence, les préoccupations toulousaines vers la Méditerranée reposent le problème des solidarités avec la façade atlantique (Toulouse n'est-elle pas aussi une ville du Sud-Ouest ?) et surtout celui de l'éclatement de Midi-Pyrénées : Tarbes et les Pyrénées centrales par exemple, plus atlantiques, peuvent-elles suivre Toulouse dans son tropisme vers la Méditerranée ?

L'intercommunalité marseillaise. La position centrale de cette région a déjà été mentionnée. Dans ce scénario, elle est accentuée, en particulier par son rôle d'interface terre-mer. La ville de Marseille peut y retrouver son dynamisme.

Pour cela, elle doit :

- renforcer sa vocation maritime et portuaire (Marseille-Fos) ;
- développer les industries de haute technologie dans le triangle Marseille-Vitrolles-Aix ;
- impulser à l'Est une activité touristique ;
- conforter sa vocation administrative.

Une des conditions de la réussite est aussi de renforcer l'intercommunalité et au-delà une convergence de l'action des acteurs, en particulier des collectivités locales (régions, départements et municipalités).

Les autres métropoles :

- Nice se situe à l'interface du développement du littoral français et ligure. Elle garde son autonomie et son dynamisme ;
- Montpellier est coincée entre Toulouse et l'aire métropolitaine marseillaise, elle peut rechercher un rapprochement avec Barcelone ; dans ce cas, elle entre en concurrence avec Toulouse. Son avenir, dans ce scénario, n'est-il pas dans la

création d'une région-métropole Nîmes-Alès-Avignon (déjà ébauchée) ? ;

- Toulon reste en position intermédiaire entre Nice et l'aire métropolitaine marseillaise, dont elle peut tirer profit ;

- Avignon est un peu décentrée par rapport à l'axe est-ouest méditerranéen. Elle doit rechercher des synergies avec d'autres pôles (Montpellier par exemple).

Scénario 3 : l'ancrage européen d'un ensemble interrégional "Grand Sud"

Ce scénario est beaucoup plus ambitieux et davantage volontariste. Il suppose une cohésion politique entre les différentes collectivités territoriales et avec l'Etat.

Les bases

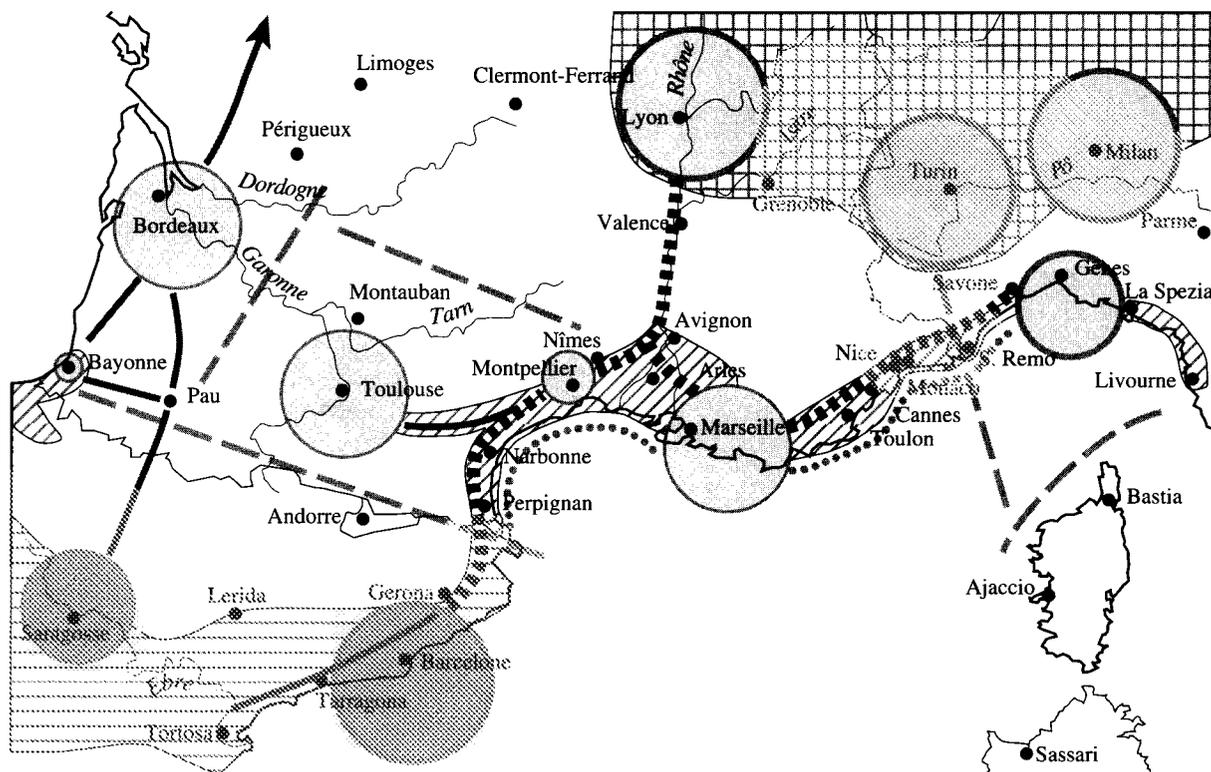
La tendance à la métropolisation se confirme ; chaque métropole structure autour d'elle sa région. On retrouve ici l'organisation en plaques déjà étudiée.

L'intégration européenne devient une réalité, non seulement avec les pôles méditerranéens, mais aussi avec les autres pôles européens, en particulier le grand Bassin parisien et la région euro-lyonnaise.

En conséquence, à l'axe est-ouest méditerranéen vient se greffer deux axes nord-sud majeurs : l'un par la vallée du Rhône, l'autre par Toulouse et le couloir audois. Il faudrait aussi ajouter pour la région niçoise, l'axe italien par Turin.

L'Arc méditerranéen se constitue comme un complément dans la perspective européenne. On retrouve ici les conditions évoquées dans le scénario 2.

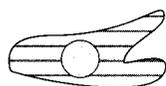
Scénario 2 “Méditerranéisation” et “littoralisation”



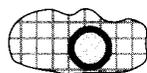
Les villes françaises s'enferment et adoptent un développement de type endogène. Toulouse est géographiquement isolée et apparaît comme un arrière-pays ; elle n'a pas de relation avec Bordeaux.



Compartimentage de l'espace



Zones en expansion



Partie méridionale de la dorsale européenne (Lyon-Turin-Milan).



Axes de communication.



Axes de communication saturés (nécessité de rechercher d'autres passages vers le Nord, par le Massif central).



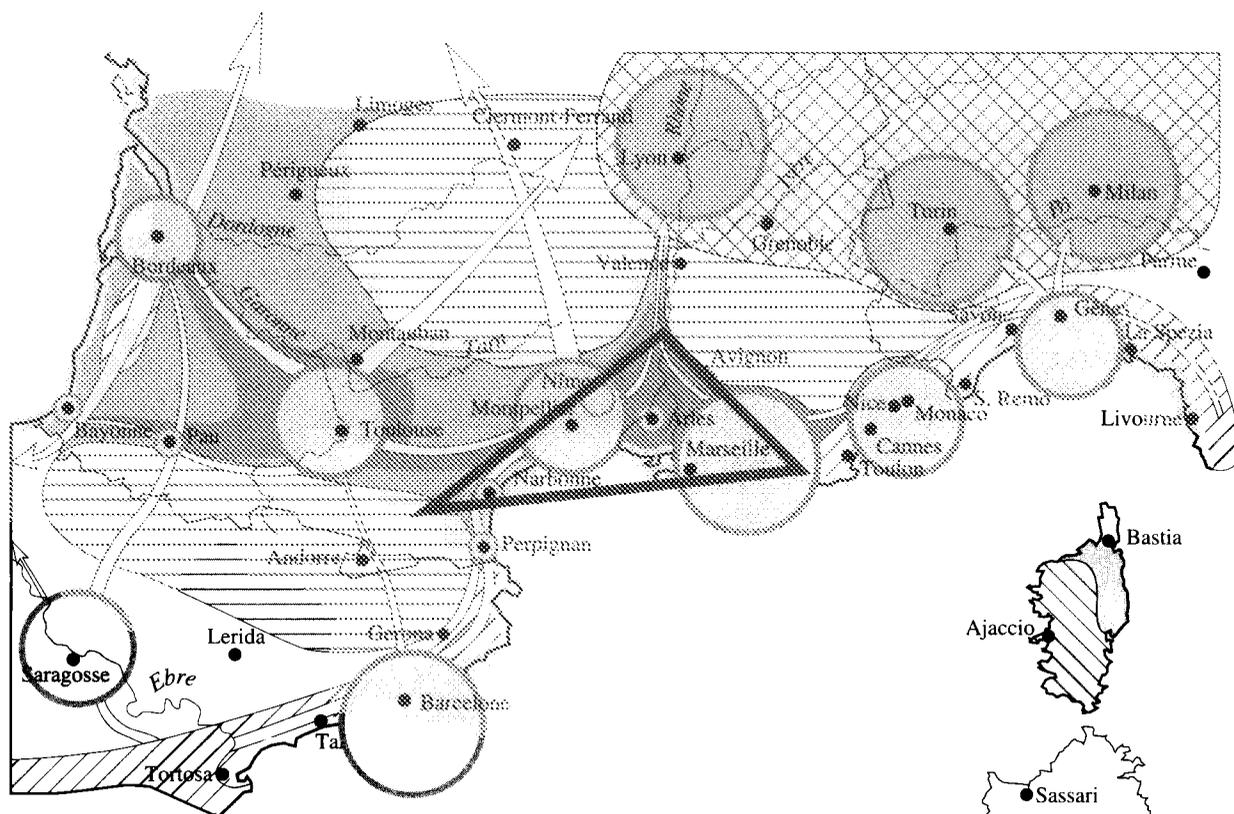
Zones littorales saturées, sur-équipées. La population se concentre sur le littoral qui n'a que peu de relations avec son arrière-pays.

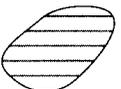


Pollution du littoral engendrée par la saturation de cet espace.

Scénario 3

Ancrage européen d'un ensemble interrégional "Grand Sud"



- | | | | |
|---|--|---|---|
|  | Villes de l'Arc méditerranéen qui se développent autour du bas delta du Rhône |  | Recherche de nouveaux axes Sud-Nord à travers les Pyrénées et le Massif central |
|  | Bas delta. Zone centrale du développement de l'Arc. Cette zone fait la liaison avec la dorsale européenne |  | Zones agricoles périurbaines (agriculture intensive liée à l'agro-industrie) |
|  | Espaces naturels où les effets de la P.A.C. seront importants (massifs montagneux). Ce ne seront plus des espaces agricoles, mais des espaces verts aménagés pour le tourisme et l'environnement |  | Espaces intermédiaires |
|  | Partie méridionale de la dorsale européenne (Lyon - Turin - Milan) |  | Développement maîtrisé du littoral |
| | | | Absence de surconcentration, littoral préservé. |

Source : DATAR - Prospective et Territoires - Espace méditerranéen - G. Bertrand et B. Morel.



Le scénario

Il s'appuie sur "trois points forts" :

- le renforcement du moyen delta du Rhône ;
- l'affirmation d'une grande métropole toulousaine ;
- le développement niçois transfrontalier.

– Le renforcement du moyen delta du Rhône

Au centre de l'Arc méditerranéen, au débouché du sillon rhodanien - axe nord-sud majeur impulsant des solidarités avec Lyon et sa région - doté d'un site portuaire exceptionnel, d'une zone économique puissante et diversifiée, le moyen delta du Rhône a dans ce scénario des atouts remarquables.

La "plaque" qui lui correspond va de Sète à Toulon et au Nord jusqu'à Avignon. Les villes qui l'animent doivent coordonner leurs politiques entre elles et avec les collectivités locales et l'Etat pour donner une homogénéité à cet ensemble.

L'aire métropolitaine marseillaise en est son centre. A l'Est, Toulon en fait partie. Le "triangle" Avignon-Nîmes-Arles peut s'affirmer. Montpellier, à la limite de cette "plaque", regarde aussi vers la Catalogne et Barcelone.

– L'affirmation d'une grande métropole Toulousaine

Le dynamisme toulousain, face à l'atonie régionale, a déjà été étudié. Pour G. Bertrand et B. Morel, l'avenir de Toulouse est lié à l'avenir de Midi-Pyrénées. L'inverse est aussi vrai.

Mais l'avenir de la métropole et de sa région ne peut se concevoir que dans le développement interrégional à la périphérie de Midi-Pyrénées. C'est ici que la position charnière de la région prend tout son sens.

Toulouse doit à la fois s'ancrer dans l'espace méditerranéen - le renforcement des infrastructures sera un élément essentiel - et être sur un axe nord-sud majeur. L'engorgement de l'axe "catalano-rhodanien" peut alors constituer une chance pour Toulouse.

L'avenir de Nice passe par l'élargissement de la dynamique économique à la fois vers l'Ouest - jusqu'à Saint-Raphaël et Fréjus - et surtout vers l'Italie : la "plaque" italo-niçoise prend alors tout son sens.

Notes

Notes



S E R I E G E O G R A P H I Q U E

Pour aborder la région euro-lyonnaise (Grand Chantier Saône-Rhône), il est nécessaire d'abord d'en rechercher les composantes et d'en définir les espaces. On analysera ensuite la situation, les spécificités et les problèmes actuels. La première partie du document a essentiellement pour objet de préciser les caractéristiques du Bassin Saône-Rhône. Il s'agit d'un ensemble hétérogène de régions dont les liens et les points communs -à commencer par le carrefour d'importance européenne qui se localise au centre de cet espace- sont réels.

La région est globalement active, dynamique, ouverte mais certains bassins d'emplois sont sinistrés par la crise de reconversion industrielle née en 1974. Sur les marges du Grand Chantier, à l'ouest, s'étend la "France du vide" (diagonale des déprises). Mais ses franges incluent aussi d'autres régions en expansion, le Jura notamment. Le Chantier Saône-Rhône est soumis au risque d'une évolution à deux vitesses.

12 La région euro-lyonnaise

Sommaire

La réalité du grand chantier Saône-Rhône : un espace de contact Nord-Sud

L'importance du milieu physique et de l'histoire

Un carrefour exceptionnel anciennement valorisé

Une activité économique intense et diversifiée

Les grands ensembles du chantier

L'articulation interne du chantier Saône-Rhône : l'armature urbaine

Scénario 1

Scénario 2

Scénario 3

Dossier établi par François Denisart
d'après les travaux de Jacques Baudrier.
DATAR. Prospective et Territoires

La réalité du Grand Chantier Saône-Rhône : un espace de contact

La réalité du Grand Chantier peut être considérée sous trois angles différents.

Le sillon Saône-Rhône ou couloir rhodanien

Une première approche serait de considérer le chantier à partir du sillon Saône-Rhône, du couloir rhodanien, "ancienne région naturelle" et échancrure entre les reliefs voisins. Il se limite alors à une longue vallée allant d'Auxonne à Arles (400 km), étroite dans sa longue partie centrale, et s'ouvrant largement à ses extrémités nord et sud.

Dès lors, la principale caractéristique du Bassin Saône-Rhône est d'être à l'Est de la France l'axe unique de communication entre le Nord et le Sud. Axe majeur de longue date, il connaît avec la progression constante des trafics de vastes problèmes d'écoulement. Les questions à régler sont multiples (trafic routier, fluvial, ferroviaire, et zones d'activité, sites logistiques...) et nécessiteraient d'être prises en compte dans un même schéma d'aménagement. Les problèmes posés par les activités des vallées de la Saône et du Rhône, au-delà de leur fonction de liaison, sont un enjeu pour leurs espaces périphériques.

Mais, la notion de Bassin Saône-Rhône -appréhendée sous le seul aspect de l'axe nord-sud, fût-il vital au contact de l'Europe du Nord et de celle du Sud- est réductrice ; elle occulte ou tend à occulter les relations transversales et les difficultés de certaines régions périphériques.

Une vision interrégionale, la Bourgogne et Rhône-Alpes

Une seconde approche apparaît possible, appréhender ensemble les deux régions qui sont la Bourgogne et Rhône-Alpes soit 7 millions d'habitants et près de 12 % du PIB français.

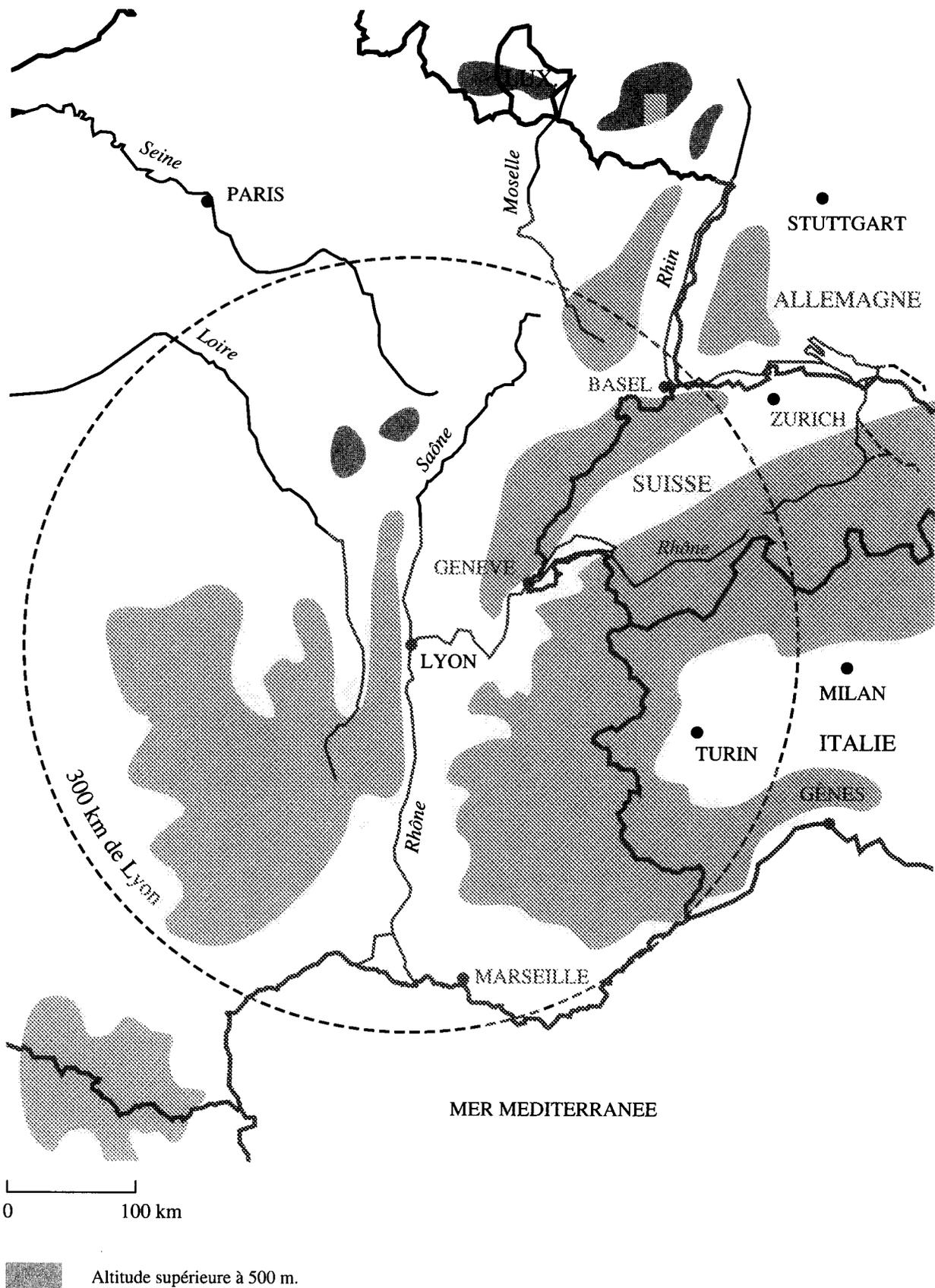
Hormis la voie d'eau et le couloir qui les relie, ces deux régions ont peu de points communs et n'ont pas les mêmes ambitions. Elles n'ont pas de passé commun, chacune doit forger sa propre identité et prendre en compte sa propre diversité. La région Rhône-Alpes souhaite intégrer dans une même entité régionale ses composantes est et ouest, alors que la Bourgogne vise à préserver sa spécificité tout en s'accommodant des attractions exercées à sa périphérie.

Ainsi une conception du bassin Saône-Rhône juxtaposant simplement Rhône-Alpes et Bourgogne et rapprochant leurs destins dans une même démarche d'aménagement correspond davantage à une vision incertaine et délicate qu'à la mise en évidence d'une réalité territoriale.

Un espace "Saône-Rhône", ensemble du "Grand Sud-Est"

Cette recherche de réalité du Grand Chantier apparaît plus efficace si, au-delà des limites administratives, on considère dans une logique spatiale plus étendue, celle de l'Europe de l'Ouest, le quart sud-est de la France. Il faut donc élargir l'espace du Grand Chantier Saône-Rhône.

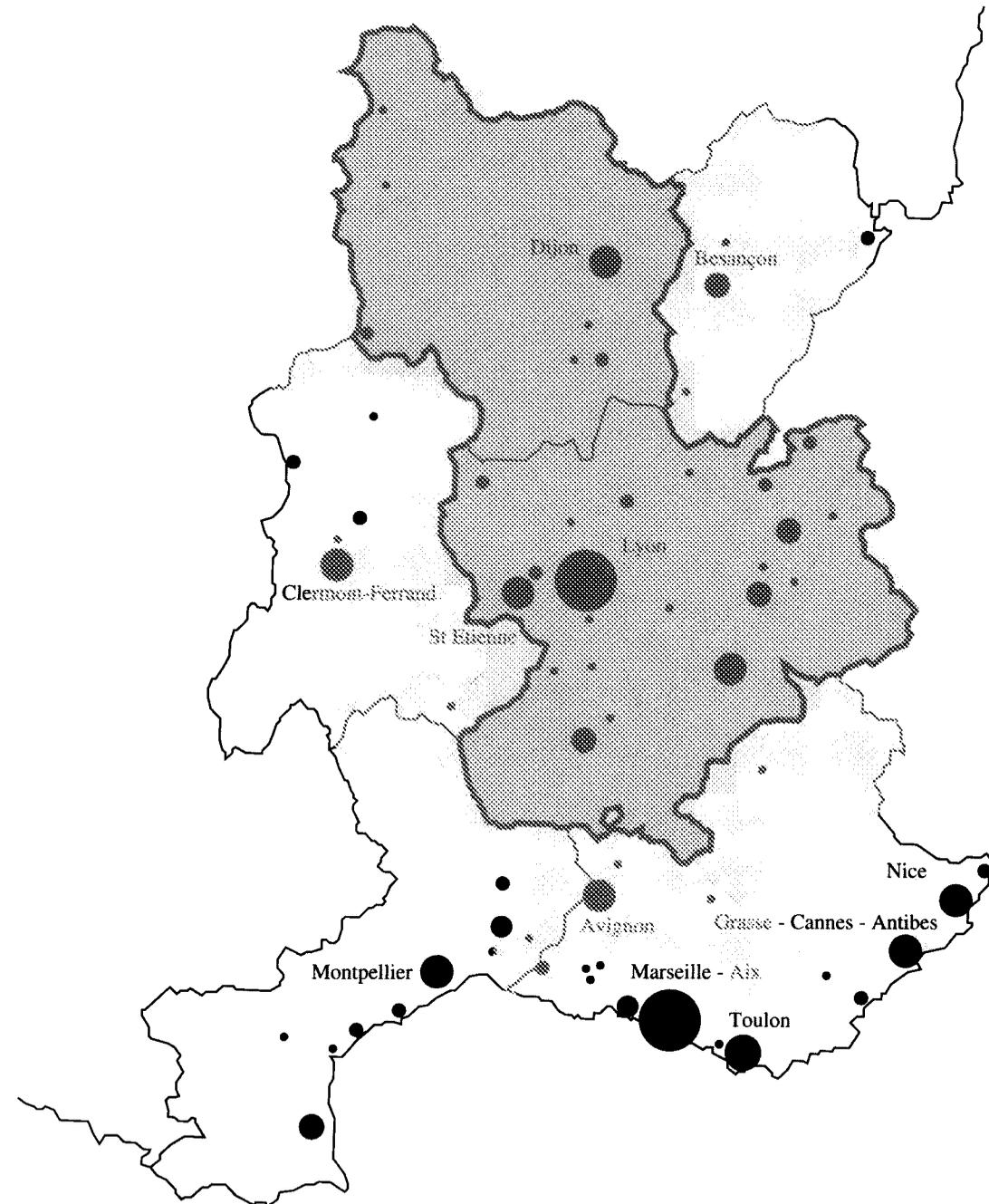
Localisation du grand chantier Saône-Rhône



Source : F. Denisart

Grand chantier Saône-Rhône

Bassin Saône-Rhône



0 50 100 km

UNITES URBAINES

- de 20 000 à 50 000
- de 50 000 à 100 000
- de 100 000 à 200 000
- de 200 000 à 1 000 000
- plus de 1 000 000 habitants

Source : DATAR - Prospective et Territoires - Région Euro-Lyonnaise.

La dénomination du Bassin Saône-Rhône ou du carrefour euro-lyonnais, même peu évocatrice pour désigner une large partie du sud-est de la France, vise non pas à délimiter un ensemble de régions administratives mais à définir un espace de concertation et de projets communs.

Dans cet espace, l'aménagement du territoire ne peut ignorer les réalités naturelles, ni les similitudes de certaines situations. Ainsi les espaces ruraux fragiles comme le centre de la Bourgogne, le sud de l'Ardèche et de la Drôme peuvent justifier des traitements comparables. Les zones frontalières de la Suisse et de l'Italie souhaitent mettre en place de nombreuses concertations avec les régions françaises, du nord de la Franche-Comté au sud de PACA (Provence-Alpes-Côte-d'Azur).

Par ailleurs, l'espace Grand Sud-Est présente une originalité et des facteurs réels de cohésion, mais il convient aussi de rechercher la réalité du Grand Chantier Saône-Rhône vis-à-vis de la France et de l'Europe.

Dans le contexte français, le Grand Sud-Est (15 millions d'habitants) se compose de deux sous-ensembles, l'un au nord autour de la région urbaine lyonnaise, l'autre au sud autour d'une aire marseillaise élargie.

Quant à l'avenir de la région nord autour de Lyon, deux thèses prévalent et s'opposent : le pôle de l'Ile-de-France s'étend au Grand Bassin parisien, le centralisme se renforce, Lyon est alors dans l'orbite de Paris avec ce que cela implique comme effets ambivalents. Autre thèse, le centralisme parisien a des effets amoindrisants et il est souhaitable que les régions s'affirment. Or, la région Rhône-Alpes est souvent considérée comme la plus apte à équilibrer l'Ile-de-France.

Dans un système national bipolaire, la région Rhône-Alpes doit s'affirmer pour tenir le rôle éminent que lui autorise sa dimension et ses capacités. D'autant qu'à la fin du siècle, Lyon sera à moins de deux heures de Paris, de Marseille, de Milan-Turin ou de Lausanne.

Le Bassin Saône-Rhône est devenu région charnière de l'Europe entre ses composantes alpine nord-méditerranéenne et rhénane. Cette position peut faire penser à un carrefour "euro-lyonnais" étendant, au-delà des frontières, ses ramifications sur trois pays.

Au cœur du Bassin Saône-Rhône, Lyon est lieu d'intersection d'axes européens majeurs :

- Londres-Paris-Lyon-Rome ;
- Lisbonne-Madrid-Barcelone-Lyon-Turin-Milan-Trieste ;
- Lisbonne-Madrid-Barcelone-Lyon-Francfort-Hambourg.

L'importance du milieu physique et de l'histoire

L'espace Saône-Rhône est ici seul pris en compte, c'est-à-dire que par rapport au Grand Sud-Est, il fait abstraction du Midi méditerranéen.



L'importance du milieu physique

L'espace Saône-Rhône, un axe majeur de l'isthme français au sein de l'Europe occidentale

Le milieu naturel s'articule autour du sillon Saône-Rhône qui s'allonge sur 400 km, de la bordure méridionale des Vosges aux plaines méditerranéennes. Drainé par la Saône et le Rhône, il correspond à un fossé d'effondrement aisément praticable qui permet le contact, au nord, avec un autre bassin fluvial majeur de l'Europe. Malgré les vicissitudes de l'Histoire, le bassin Saône-Rhône a conservé son caractère de voie de passage entre l'Europe du Nord et celle du Sud. Des nœuds ou axes majeurs articulent cette voie de passage : Dijon-Beaune (trafic vers le nord-ouest surtout), Lyon et sa périphérie (espace de contact avec la Suisse et l'Italie du Nord), le couloir rhodanien (vers la Méditerranée et la péninsule ibérique).

D'autres possibilités de communications méridiennes existent dans ce vaste ensemble mais elles n'ont pas la qualité et l'importance du couloir rhodanien. Cependant, ces infrastructures achevées contribueront à décongestionner l'axe majeur :

- Paris-Nevers et son prolongement vers le sud par Clermont-Ferrand ;
- Dijon (ou Besançon)-Bourg-en-Bresse ;
- Grenoble-Chambéry avec son prolongement vers Nice ou Marseille à travers les Alpes du Sud.

Des transversales est-ouest difficiles

Le milieu naturel n'interdit pas les liaisons est-ouest mais il les a beaucoup moins favorisées.

Quand les conditions naturelles l'ont permis, l'homme a exploité la situation ; ainsi en est-il des articulations entre la région de Beaune et le sud de l'Alsace, de Lyon avec Saint-Etienne ou des liaisons avec Albertville par le sillon alpin.

Quand le relief s'oppose à des relations transversales utiles, des régions en souffrent. Ainsi, le Velay et le Vivarais sont-ils isolés de l'axe Saône-Rhône.

Aujourd'hui, les progrès techniques permettent de surmonter ces obstacles mais au prix de coûteux investissements financiers engendrant des impacts environnementaux irréversibles.

La place de l'Histoire et des hommes

Les territoires du Bassin Saône-Rhône ont été dans l'Histoire maintes fois remodelés et certaines traces subsistent dans un ensemble qui, de ce point de vue, apparaît hétérogène. Bien des régions du Bassin n'ont été rattachées que tardivement au territoire national.

La région est très anciennement occupée et la ville de Lyon faisait, dès l'époque romaine, fonction de carrefour de grandes routes et de capitale des Gaules.

L'histoire économique et sociale a contribué à modifier la région, surtout dès le XVI^e siècle, mais plus encore, les trois révolutions industrielles ont laissé des traces et ont contribué à redessiner les espaces.

Ainsi en est-il de l'industrie de la soie essaimant au milieu du XIX^e siècle à partir de Lyon et contribuant à créer des pôles industriels comme Roanne, mais aussi des ateliers dans des bourgs et des vallées.

Le charbon et l'industrie du fer ont fait naître des foyers industriels souvent en déclin aujourd'hui, mais dont le savoir-faire industriel est toujours disponible.

Dans les Alpes, la "houille blanche" a permis l'essor industriel précoce et diversifié de nombreuses vallées dès le XIX^e siècle. L'Etat a favorisé l'essor scientifique, la concentration de matière grise sur

l'axe Grenoble-Chambéry-Annecy a elle-même permis l'essaimage d'industries de pointe. Le développement de la plasturgie au nord de l'Ain et au sud du Jura, région à vocation artisanale ancienne, montre que la volonté et le savoir-faire peuvent contribuer à l'émergence d'un pôle industriel...

D'autres activités que l'industrie ont façonné l'espace : la culture de la vigne, les cultures fruitières, l'agro-alimentaire, le tourisme qui a bouleversé l'économie alpine et renforcé l'attractivité des Alpes du Nord, les transports...

Le Bassin Saône-Rhône dispose aussi et de longue date d'une population dynamique. Sa croissance a été particulièrement soutenue depuis 1945. La population se caractérise par un nombre de jeunes légèrement supérieur à la moyenne nationale, (le chômage lui, est inférieur). La région Rhône-Alpes est toujours un foyer d'appel.

Cette population dynamique, à l'esprit ingénieux et novateur a largement contribué à l'efficacité et à la réputation de la région.

Un carrefour exceptionnel anciennement valorisé

Aujourd'hui, les voies de communication et les moyens logistiques correspondants contribuent largement à articuler et structurer l'espace du

Grand Chantier Saône-Rhône, au point que la région peut apparaître comme un chapelet de carrefours dont la position a directement influencé la localisation des villes importantes. Le carrefour lyonnais est de loin le plus actif.

L'importance majeure des voies de communication

L'importance des communications dans un vaste ensemble régional où les contraintes naturelles sont fortes, tient à la nécessité de favoriser les relations entre les divers sous-ensembles et d'écouler les énormes flux, y compris, internationaux.

"L'espace Saône-Rhône" est mieux pourvu que d'autres en réseaux routiers et ferrés mais, la progression des besoins est telle que l'augmentation des capacités d'écoulement est à court et moyen terme une priorité majeure. Il convient également de prendre en compte la concurrence, apparue dès le Moyen Age, et toujours bien réelle, de l'axe majeur Italie du Nord-Rhénanie par le Saint-Gothard.

L'axe nord-sud

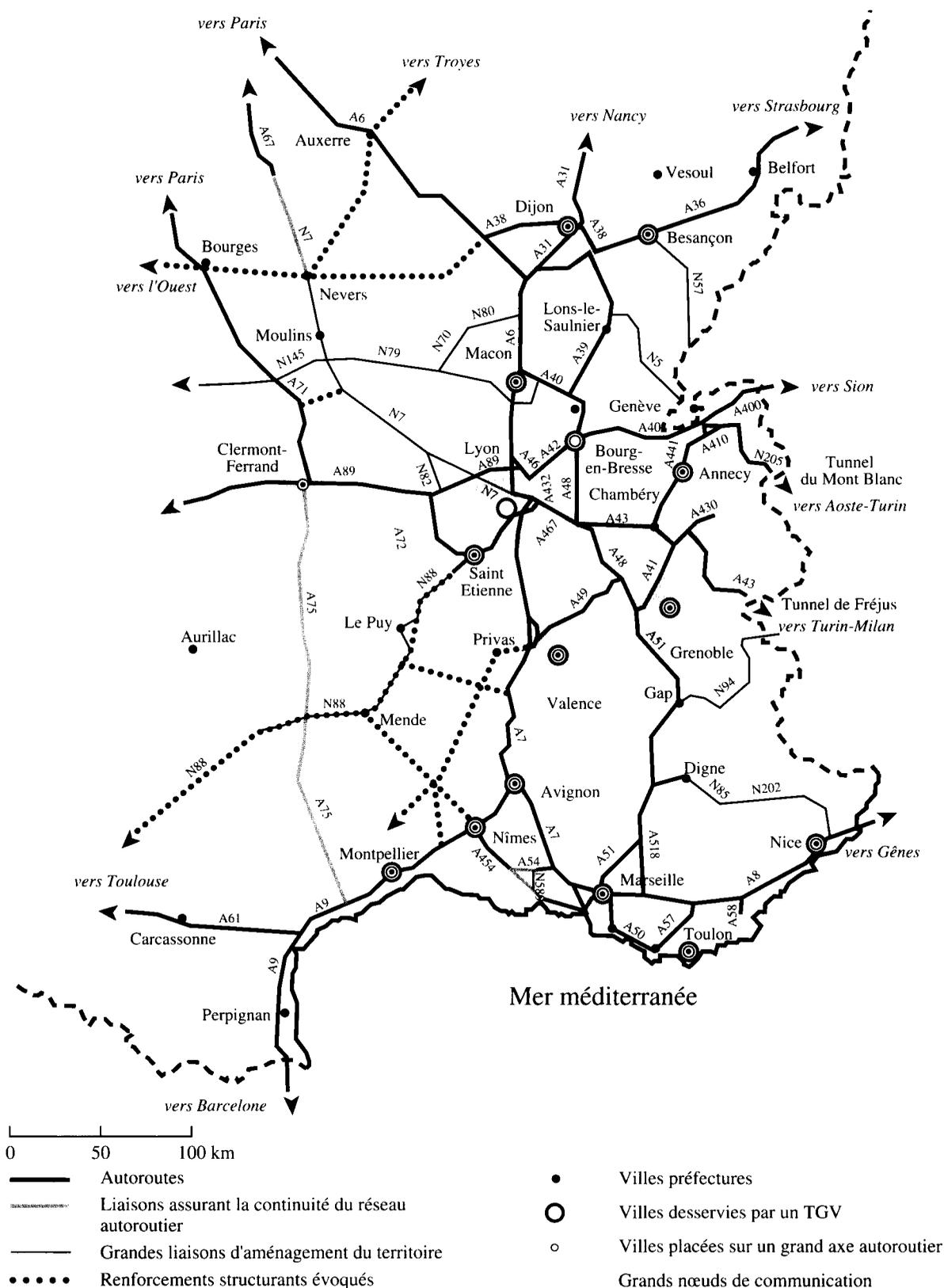
Ce grand axe majeur n'a pas toujours connu une valorisation suffisante mais aujourd'hui, il est bien équipé en infrastructures modernes (A6 et A7 à deux fois trois voies, TGV).

Les problèmes du réseau autoroutier à vocation largement européenne, tiennent aux affluences de circulation en certaines périodes (période estivale, sports d'hiver).

Le réseau des voies ferroviaires est dense mais du fait de la concurrence de la route, les deux tiers des gares de marchandises de Rhône-Alpes sont fermées ou en sous-exploitation. Il supporte un intense trafic concentré dans le sillon rhodanien.

Chantier Saône-Rhône

Principales infrastructures routières à 15 ans et renforcements évoqués, allant au-delà du Schéma Directeur



0 50 100 km

- Autoroutes
- - - Liaisons assurant la continuité du réseau autoroutier
- Grandes liaisons d'aménagement du territoire
- Renforcements structurants évoqués

- Villes préfectorales
- Villes desservies par un TGV
- Villes placées sur un grand axe autoroutier
- Grands nœuds de communication

Source : DATAR - Prospective et Territoires - Région Euro-Lyonnaise

Le TGV irrigue, dans un contexte plus vaste, le Grand Chantier. Dijon met beaucoup d'espoir dans le TGV Rhin-Rhône... et peut-être Paris-Bâle.

L'axe fluvial, bien équipé, subit la concurrence irréversible du rail et de la route. La liaison Rhin-Rhône (à gabarit européen) risque de rester, pour des raisons de rentabilité, à l'état de projet.

Les itinéraires d'évitement et de contournement

Les perspectives à court ou moyen terme de saturation de l'axe nord-sud suggèrent diverses solutions, mais le recours à des itinéraires d'évitement apporte une meilleure réponse tout en dynamisant les régions traversées.

Le contournement des grandes agglomérations est en cours pour Lyon, à l'étude pour Grenoble et Valence.

Ces itinéraires d'évitement apparaissent être le moyen le plus efficace, malgré leurs coûts, de maîtriser la progression du trafic nord-sud. Genève et les Alpes du Nord sont convenablement reliées (A6 et l'A7 par l'A40, l'A42, l'A43 et l'A48, la liaison Grenoble-Sisteron par l'A51 à venir).

A l'ouest du couloir rhodanien, la situation apparaît moins favorable. L'A47 Lyon-Saint-Etienne nécessite un doublement, les deux villes étant appelées à constituer une conurbation dans les prochaines décennies.

Par ailleurs, l'intensification des échanges avec la péninsule ibérique invite à envisager une liaison entre l'A7 et l'A9 par le sud-est du Massif central. Cette "autoroute ardéchoise" pourrait contribuer au désenclavement partiel de la région traversée.

A noter que les conduites (oléoducs surtout) ont également une vocation européenne.

Les liaisons transversales

L'insuffisance des relations est-ouest est du point de vue de l'articulation de ses territoires, le handicap majeur du Grand Chantier Saône-Rhône.

Ainsi pour la Bourgogne, si Nevers va bénéficier d'une liaison améliorée... avec Paris (N7 à deux fois deux voies), rien n'est en vue dans le sens est-ouest et aucune route ne relie commodément Nevers à Dijon. De même, l'A89 qui doit relier Lyon à Bordeaux est toujours en projet.

Les infrastructures logistiques

Sur les axes principaux, des intersections majeures sont propices à l'installation des plates-formes intermodales (combinant autoroute, voie ferrée, voie aérienne) : Dijon, Beaune, Mâcon, Lyon, Grenoble, Chambéry, Valence.

L'aire aéroportuaire de Lyon-Satolas, en bordure d'autoroute, va bénéficier d'une connexion TGV qui en fera une plate-forme multimodale d'importance internationale. Elle peut devenir un pôle logistique majeur.

Les communications et les articulations frontalières

A l'ouverture des frontières et à l'unification de l'Europe doit répondre la continuité des liaisons (internes et externes).

Si la relation Suisse-Rhône-Alpes fonctionne assez bien au niveau de Genève, le Jura, lui, entrave les communications de la Bourgogne. Avec l'Italie, les liaisons sont insuffisantes par rapport à l'importance de leurs échanges. La traversée de la Maurienne par autoroute et TGV (Lyon-Turin) est donc une priorité. La vallée de la Durance serait,

elle, utile pour soulager les trafics entre l'Europe du Centre et l'Espagne. Le maillage routier et ferroviaire est serré et les possibilités qui en découlent pourraient être davantage exploitées.

Le développement des relations internationales a davantage orienté Rhône-Alpes vers l'Europe. Ses frontières échanrées par les cols alpins, moins fermées que celles des Pyrénées y ont contribué, tout comme le développement des transports aériens.

Sur les sites et les axes les plus chargés, spécialement l'axe nord-sud, il faudra une gestion mieux coordonnée et plus directive des transports. D'où la nécessité d'un débat ouvert, de schémas d'infrastructures coordonnés et cohérents, de la mise en évidence et de la confrontation des besoins et des contraintes des utilisateurs, accompagnés d'une large information de l'opinion.

Une activité économique intense et diversifiée

L'activité économique se trouve favorisée par la qualité des hommes et la position remarquable de carrefour. Nombre de composantes régionales du Grand Chantier Saône-Rhône se ressemblent par l'intensité de la vie industrielle et par l'importance de la circulation et des échanges.

Une forte capacité et efficacité industrielle

La région, d'une manière générale est bien pourvue en énergie. Son équipement est remarquable par son ancienneté et sa qualité, mais, et c'est là un fait essentiel que l'on retrouve souvent dans l'industrie régionale, l'innovation est une constante (y compris aujourd'hui, dans le domaine des énergies nouvelles : par exemple la géothermie à Bourg-en-Bresse et à Valence).

L'industrie se caractérise par son poids régional important : la proportion d'emplois industriels est supérieure à la moyenne nationale : la rareté des villes mono-industrielles comme Le Creusot, l'importance des grands groupes industriels qui contrôlent près de la moitié des emplois, la localisation géographique privilégiant nettement les grands axes de circulation constituent trois caractéristiques majeures.

Les grands secteurs industriels sont le textile, branche ancienne et forte mais qui connaît, malgré des adaptations récentes, nombre de difficultés, la métallurgie qui est toujours le premier fournisseur d'emplois industriels se restructure, la chimie qui mise désormais sur les productions à forte valeur ajoutée se restructure elle aussi par concentration ou association. Il convient de mentionner que de nombreux secteurs dynamiques récents sont stimulés par la qualité de l'encadrement et de la recherche comme la construction électrique ou l'électronique.

L'essor du tertiaire

Ce secteur d'activité connaît un développement soutenu. Il correspond largement à un tertiaire de services, en particulier ceux liés aux transports et aux télécommunications. Il est surtout le fait de la métropole lyonnaise qui accroît d'autant ses capacités de rayonnement. Les acti-

vités tertiaires tendent à se concentrer, outre Lyon sur les pôles urbains les plus importants (Grenoble, Dijon).

Le tourisme, quant à lui, a connu depuis les années soixante une véritable explosion. Il a permis en montagne le développement d'un nouveau système socio-économique, tout particulièrement dans les Alpes du Nord qui bénéficient d'une bonne accessibilité, y compris depuis Genève, en valorisant des espaces en déclin économique. Il pose cependant la question du maintien du patrimoine naturel menacé par l'extension du phénomène.

Il convient de prendre en compte l'aspect récréatif des montagnes, espace de détente et de repos des citadins.

Cependant le bassin, en particulier la région Rhône-Alpes, siège traditionnel de grandes firmes, perd une partie de son pouvoir de décision au profit de la région parisienne. Par ailleurs, les déséquilibres intrarégionaux s'accroissent, surtout entre les régions de l'ouest du Rhône qui s'affaiblissent et les Alpes du Nord qui se renforcent.

Une agriculture diversifiée

Les régions composant le Bassin Saône-Rhône ont en commun la faible extension du secteur agricole.

L'agriculture se caractérise par sa grande diversité et la qualité de ses produits. L'élevage est prédominant et les espaces agricoles qui composent le Bassin Saône-Rhône ne sont guère propices à la grande agriculture contemporaine. Les terroirs, très hétérogènes, peuvent être spécialisés : élevage en montagne, cerises du plateau lyonnais, pisciculture de la Dombes... La réputation des vignobles de Bourgogne, du

Beaujolais ou des Côtes-du-Rhône est en partie liée à leur localisation sur un axe de circulation.

Mais l'agriculture est confrontée à un certain nombre de faiblesses :

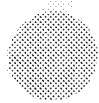
- les conditions naturelles justifient qu'une commune sur trois soit classée "commune de montagne" en Rhône-Alpes ;
- la trop forte proportion d'actifs agricoles ;
- le vieillissement de la population active agricole ;
- la modestie de la taille des exploitations ;
- la modicité des revenus agricoles par rapport à la moyenne nationale et par unité de travail ;
- les disparités intrarégionales.

Ces faiblesses expliquent que la moitié des agriculteurs exercent une autre activité.

Les grands ensembles du chantier

Les régions en difficulté

Différentes les unes des autres, ces régions présentent cependant des caractéristiques communes : déclin démographique et solde migratoire négatif surtout pour les jeunes, localisation en marge des grandes voies modernes de circulation, animation due au tourisme, rareté du tissu urbain... la solidarité collective peut aider à préserver le niveau de vie, mais pas à inverser leur évolution.



En Bourgogne

Ces régions en difficulté sont souvent situées à l'ouest d'une ligne Sens-Auxerre-Mâcon ; elles comprennent le Morvan, l'essentiel de la Nièvre, le sud-ouest de la Saône-et-Loire et à un degré moindre le nord de la Côte-d'Or (Châtillonnais, Montbard).

En Rhône-Alpes

Elles correspondent à la partie sud-ouest d'un axe Lyon-Grenoble, confrontées à davantage de difficultés que le nord-est. Elles incluent la Loire aussi bien roannaise que stéphanoise, le nord et le centre de l'Ardèche (Vivarais), le secteur de Romans dans la Drôme. L'agriculture de la partie est du Massif central est en dégradation profonde, tout comme dans le Vercors, le Diois et les Baronnies. Au nord-est sont concernés le secteur de Belley, le sud de la Savoie (Maurienne) et le sud de l'Isère (Matheysine, Trièves, Vercors).

Les régions en développement

Les régions en développement ne sont pas exemptes de chômage ou de difficultés sociales, mais elles se maintiennent ou progressent grâce à une position géographique favorable, des revenus agricoles satisfaisants, des activités industrielles qui se renouvellent, des activités de services performantes (financières, commerciales) et grâce à l'important capital humain et technologique (recherche, innovation).

Ces espaces sont fortement urbanisés et attractifs.

En Bourgogne

- La partie nord de l'Yonne tire son attractivité de ses avantages propres mais surtout de la proximité du Bassin parisien (Sens et Joigny).

- La dorsale est de Dijon à Mâcon au tissu économique riche et diversifié est la région la plus prospère de la Bourgogne. Les trois quarts de la population bourguignonne y vivent.

- La Communauté urbaine du Creusot-Montceau-les-Mines est en perte de vitesse mais dispose de moyens réels de redressement (population dense et assez jeune, acteurs locaux dynamiques).

En Rhône-Alpes

Ces espaces se localisent surtout au nord de la région à l'intérieur d'un vaste V formé par les villes de Roanne, de Saint-Etienne, de Valence, de Grenoble, de Chambéry et d'Annecy. L'augmentation de la population due au solde migratoire se localise autour de Lyon, Valence et sur l'axe Grenoble-Annemasse.

– Les espaces ruraux

L'importance du relief et la forte urbanisation expliquent que la ruralité occupe une place restreinte. La qualité des sols, la proximité des grands axes et des centres urbains conditionnent le maintien des populations.

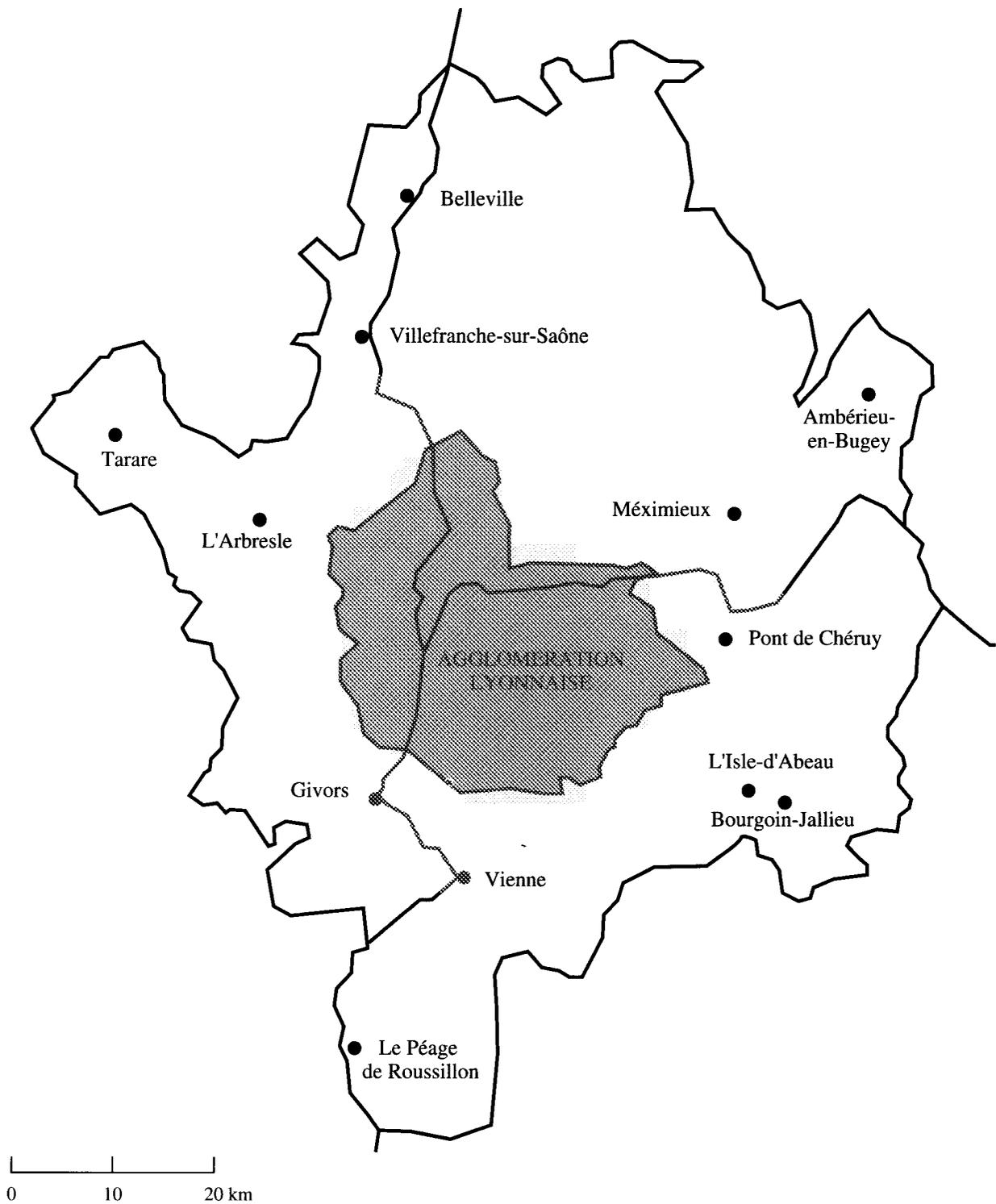
Les espaces ruraux actifs sont la Bresse, les Dombes, le Beaujolais, les côteaux du Lyonnais, le nord du Roannais et le Forez, la vallée du Rhône, le nord-ouest et le centre de l'Isère, ainsi que les vallées autour de Chambéry, Annecy et le pourtour du Léman.

– Les grands espaces urbains

Ils sont le domaine des activités industrielles, tertiaires et logistiques, principalement localisées en fonction des grands pôles urbains et axes de communication.

Dans Rhône-Alpes, deux grandes aires se distinguent : le triangle Lyon-Saint-Etienne-Valence et l'axe Grenoble-Genève.

La région urbaine de Lyon (RUL)



■ Agglomération lyonnaise

○ Région urbaine de Lyon

Source : F. Denisart

Après une crise sévère, l'agglomération stéphanoise (550 000 habitants), tend à se redresser. Elle resserre ses relations avec l'agglomération lyonnaise, mais aussi avec Clermont-Ferrand.

L'agglomération lyonnaise étend son influence au-delà des 55 communes de l'agglomération urbaine. Le concept de Région urbaine de Lyon (R.U.L., 678 communes de 4 départements, 2 800 000 hab.) vient d'être réactivé pour favoriser des orientations communes d'aménagement, la mise en réseau et diffuser les effets du dynamisme lyonnais.

A l'échelle de l'Europe, le Bassin Saône-Rhône a intérêt à bénéficier de la force d'entraînement d'un pôle urbain important.

Valence exploite sa position de carrefour (A7, A49), point d'embranchement vers le sillon alpin. Elle mise aussi dans l'avenir, sur le manque d'espace dans le Bassin lyonnais.

L'axe Genève-Grenoble est un espace majeur de fixation des hommes et des activités. Les villes actives qui le jalonnent, (Grenoble, Chambéry, Annecy) collaborent de plus en plus. Un million d'habitants et 450 000 emplois l'autorisent à devenir un pôle important de l'espace alpin du centre de l'Europe.

La région urbaine de Grenoble en est le point fort mais elle doit surmonter les contraintes liées à sa situation géographique, au déséquilibre entre le haut capital de matière grise et l'insuffisance relative du tissu industriel.

– Les autres espaces

Roanne réalise de gros efforts de modernisation et de formation professionnelle, Bourg-en-Bresse s'impose dans l'agro-alimentaire et comme passage vers la Suisse ; le Genevois français autour du Léman et le Genevois suisse préfigu-

rent une zone d'attraction d'autant plus ouverte que la Suisse vise à s'intégrer dans l'espace européen.

Les espaces en devenir

Il s'agit de nouveaux espaces d'activités économiques destinés à devenir des régions de fixation d'emplois et d'habitats. Ils sont nés des initiatives locales des acteurs avec le concours des partenaires nationaux et locaux (Etat, région, département, communes, chambres consulaires...).

En Bourgogne

Peu de réalisations excepté le circuit automobile Magny-Cours au sud de Nevers sont à signaler, mais de nombreux projets existent comme un palais des expositions et des congrès à Dijon ou un pôle d'emballage et de conditionnement dans le sud de la Côte-d'Or.

En Rhône-Alpes

Les réalisations sont plus avancées ; ces zones nouvelles de fixation ont un triple mérite. Elles freinent l'excès de concentration de certaines agglomérations, elles offrent des moyens de production innovants (surtout nouvelles technologies) et la possibilité de résider et de travailler à l'écart de centres urbains trop denses. Elles donnent une physionomie nouvelle à des espaces naguère vides.

En Rhône-Alpes, on compte 18 sites et 12 pôles de compétence et parcs d'affaires. On peut citer la ZIRST (Zone d'Innovation et de Réalisations Scientifiques et Techniques) de Meylan-Grenoble, pionnière en la matière, l'Isle-d'Abeau à l'est de Lyon (high tech) également bon exemple de ville nouvelle, la zone industrielle de la Plaine-de-l'Ain sur l'axe Lyon-Genève, Technolac entre Chambéry et Annecy, Alimentec proche de Bourg-en-Bresse...

L'articulation interne du chantier Saône-Rhône : l'armature urbaine

Le réseau urbain du Grand Chantier est différent du reste de la France. Si les villes ne sont pas très nombreuses, leur disposition le long des voies de passage les caractérise. La puissante métropole lyonnaise a cependant permis le développement de deux villes importantes proches.

Les espaces intermédiaires

Ces espaces mal structurés, localisés à l'écart des axes de communication ne comptent que de petites ou moyennes villes sans activité dominante ; ils ne sont pas structurants. L'agriculture et l'élevage s'y maintiennent, la présence industrielle quand elle existe, est le fait de PME souvent bien implantées.

Ils correspondent à des besoins de vie de dimension variable, centrés sur des bourgs et des petites villes de 5 à 10 000 habitants, qui veillent à maintenir leurs services. Ils sont attachés à une certaine qualité de vie et misent sur le tourisme.

Ces espaces sont, au Nord, l'Auxerrois, le Châtillonnais, l'Avalonnais, le Bazois et l'Autinois, le Charolais, la Bresse bourguignonne et au Sud, l'est de la Dombes et le sud du Bugey, l'est du Beaujolais et de la Plaine du Forez, la Haute vallée de la

Loire, la Basse Ardèche, les Côtiers du Rhône et le Tricastin, l'est du Diois et des Baronnies, l'Isère rhodanienne, le Bas-Dauphiné, la vallée de l'Arve et le Chablais, Basse Maurienne et Basse Tarentaise.

Un double risque pèse sur ces espaces intermédiaires, la contraction du tissu agricole et la marginalisation de certaines entreprises, mais aussi la dynamique européenne amplifiant les disparités entre les régions. Dans ces conditions, les jeunes sont tentés de partir à la recherche d'un emploi.

Les villes moyennes et de second rang

Le Grand Chantier bénéficie d'un bon maillage de ces villes de 20 000 à 100 000 habitants. Si elles se situent à une certaine proximité des pôles importants (Lyon, Grenoble, Saint-Etienne), elles en acceptent l'influence, mais restent soucieuses de leur identité. L'entente nécessaire à la mise en réseau, qui est largement fonction des élus des collectivités locales, connaît de multiples applications.

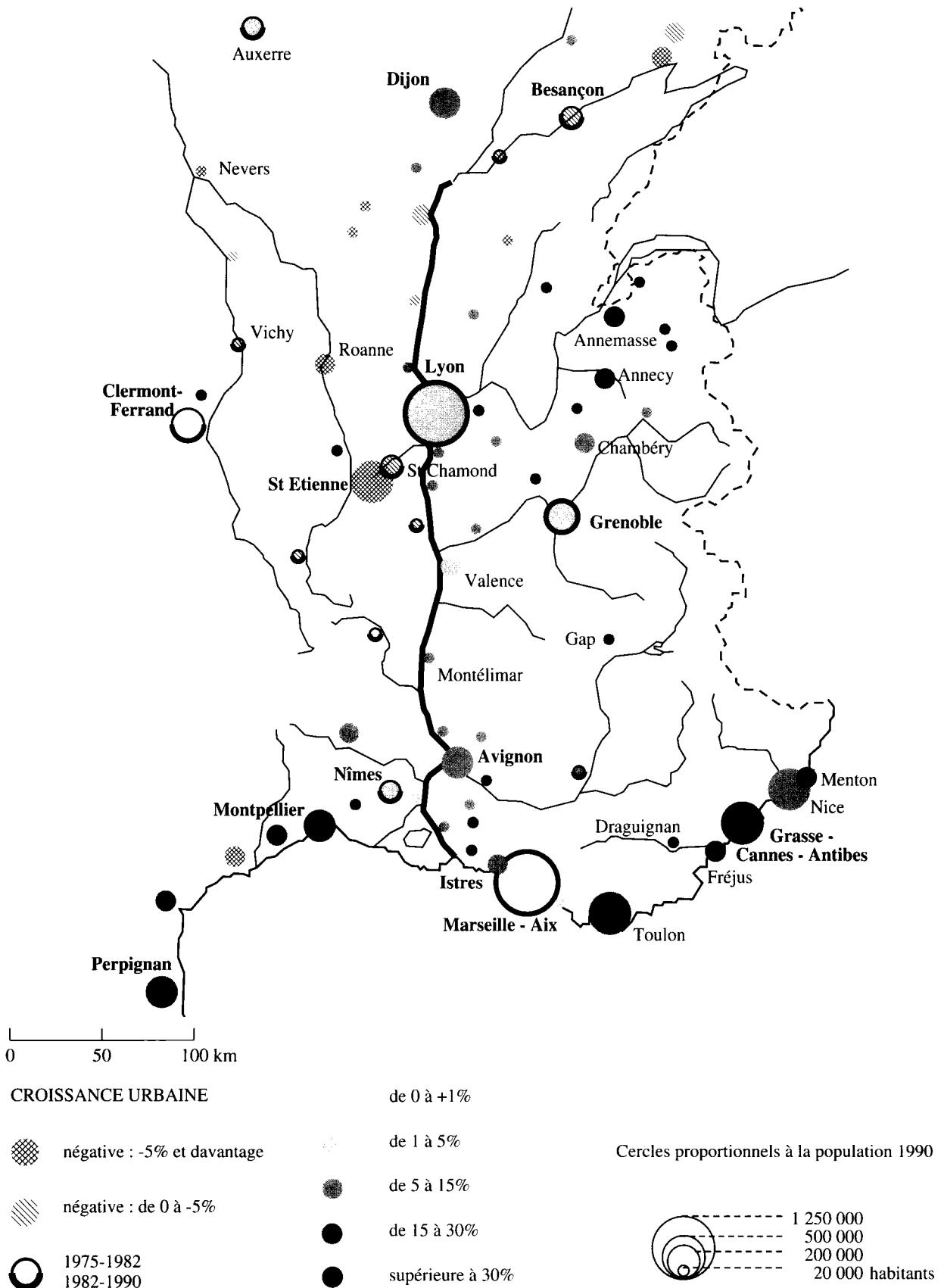
Certains groupes de villes sont susceptibles de favoriser une structure en réseau : Mâcon, Tournus, Louhans, Lons-le-Saunier, Bourg-en-Bresse, Villefranche-sur-Saône, mais aussi Chambéry, Albertville, Aix-les-Bains, Belley, Annecy, La Roche-sur-Foron, Bonneville, Cluses, Annemasse, Thonon.

Les agglomérations importantes et les métropoles régionales

Les agglomérations importantes

Dans le réseau des villes, le rôle des grandes agglomérations comme pôle principal est lié le plus souvent à leur caractère nodal (nœud de communications). Lyon et Grenoble ont un rôle polarisant.

L'évolution des unités urbaines de plus de 20 000 hab. dans le grand chantier Saône-Rhône de 1975 à 1990



Source : DATAR - Prospective et Territoires - Région Euro-Lyonnaise

Dans le grand Chantier Saône-Rhône, l'armature urbaine se caractérise par les articulations suivantes :

- un axe Dijon-Dôle-Besançon relié à chaque extrémité au grand pôle lyonnais et favorable à un rapprochement Bourgogne-Franche-Comté ;
- un axe Clermont-Ferrand-Saint-Etienne-Lyon-Roanne-Le Puy) ;
- un axe Lyon-Valence-Avignon-aire marseillaise, Lyon et Marseille) ;
- trois axes radiaux de Lyon vers l'est, vers la Suisse via Genève, vers l'Italie du Nord via Chambéry, vers Grenoble ;
- un axe Grenoble-Chambéry-Annecy relié à Genève et à Valence, Grenoble est la charnière de l'est du Grand Chantier.

L'armature urbaine fait du Grand Est un espace multipolaire équilibré, disposant avec Lyon d'un pôle de dimension internationale.

Les métropoles régionales

– Dijon est-elle en mesure d'exercer pleinement sa fonction de métropole régionale ?

Dijon exerce sa fonction de métropole sur une région dont le tissu économique retrouve difficilement le chemin de la croissance et dont les voisins sont puissants. Elle subit en particulier l'attraction et la concurrence de Paris. Cette capitale régionale excentrée bénéficie d'une bonne image mais manque de dynamisme. Ses atouts sont sa qualité de vie, sa situation démographique et sociale, des formations supérieures très ouvertes.

Pour mieux s'imposer, cette métropole régionale doit resserrer ses liens de complémentarité et de solidarité avec les métropoles voisines (Besançon, Lyon et Nancy).

– Lyon

La position géographique de Lyon, à un carrefour exceptionnel, proche de trois frontières,

ainsi que le caractère inventif de la population et une région urbaine de 2 800 000 habitants sont des avantages certains. Mais Lyon ne remplit pas complètement sa fonction métropolitaine : si les relations avec les autres pôles urbains (Grenoble, Saint-Etienne) sont bonnes, ce phénomène est récent. Les autres villes importantes (Annecy, Chambéry, Valence, Roanne) tiennent à affirmer leur personnalité.

Lyon ne figure pas cependant parmi les plus grandes villes internationales européennes car les grands sièges sociaux y sont peu nombreux et la part de l'international est encore insuffisante (voir dossier sur les Dynamiques urbaines).

Pour renforcer sa place, sa fonction métropolitaine n'étant pas séparable de sa vocation internationale, Lyon doit être capable d'affirmer sa prééminence tout en étant au service de la région. Au plan national, Lyon doit s'imposer pour contrebalancer l'expansion parisienne.

Pour que Lyon soit une cité de niveau européen comme Francfort, Milan ou Barcelone, il importe qu'elle soit reconnue comme siège de décision, d'organismes à compétence nationale et internationale. Certains organismes œuvrent efficacement pour majorer le rôle de Lyon dans le contexte international : EXPORA, la Chambre de commerce et d'industrie, l'Association du développement économique de la Région lyonnaise.

Le chantier Saône-Rhône bénéficie donc d'un système urbain bien structuré et diversifié.

La capacité de Lyon à exercer un rôle véritablement international est perçue par les autres parties du Grand Sud-Est comme une nécessité logique et bénéfique dans le contexte d'une Europe unifiée.

Scénario 1 : les contradictions acceptées ou subies

Dans ce scénario, les grandes tendances observées actuellement se poursuivent. Les changements qu'elles entraînent n'affectent pas la société française en profondeur qui entend progresser et maintenir sa position dans le monde. Faute d'accord sur les objectifs ou les priorités, des situations conflictuelles apparaissent périodiquement ; aucun dommage durable n'en résulte mais des moyens sont inutilement gaspillés et les réussites observées sont dans certains domaines en-deçà de nos capacités.

Ce scénario présente les caractéristiques suivantes

L'accès au progrès incessant est un droit ; les limites à la consommation sont vécues comme une injustice par certaines populations marginalisées.

Le respect de l'environnement est davantage considéré mais difficile à concilier avec les aspirations au confort et au progrès. En Saône-Rhône, il devient difficile de créer de nouvelles voies de communication.

Les institutions politiques s'exercent dans le double contexte de la décentralisation et de

l'unification européenne. L'autorité de l'Etat est entamée mais le partage des pouvoirs n'est guère clarifié : il en résulte des conflits stériles entre collectivités superposées et surtout une dilution des moyens financiers.

Les grandes villes affirment leur autonomie, les régions fortes visent à se brancher sur les instances européennes tandis que les petites collectivités s'ouvrent davantage à l'intercommunalité pour mieux maîtriser leurs charges.

La France connaît une certaine croissance mais trop modeste et les disparités s'accroissent. Les espaces en déclin du Grand Chantier connaissent l'exode des jeunes. Le paysage rural évolue lentement, par regroupement des activités et des populations, dans des bourgs plus importants.

La concentration urbaine s'accroît, Lyon n'échappe pas aux mêmes types de saturation que Paris. L'urbanisation insuffisamment contrôlée engendre des surcoûts. Les plus grandes villes étendent leur aire d'influence (Grand Lyon, Grand Grenoble...), les structures universitaires, les centres de recherche et de formation se renforcent mais le phénomène de métropolisation est freiné par le poids de Paris. L'incitation adressée aux villes moyennes de s'organiser en réseau n'est guère suivie d'effets.

De son côté, l'Europe des régions se développe à travers les relations directes entre les grandes villes de rang international. Les grands axes connaissent des flux toujours croissants mais le financement nécessaire aux infrastructures pose problème. L'espoir du télétravail n'est guère suivi d'effets.

L'effort de recherche et d'innovation est soutenu surtout en Rhône-Alpes, la collaboration ensei-

gnement supérieur-industrie se renforce, les conditions de travail s'améliorent, mais les jeunes sont davantage attirés vers le tertiaire. Rhône-Alpes reste la seconde région industrielle, mais le potentiel disponible est loin d'être pleinement sollicité. Exception faite des grandes zones d'activités, les créations d'emplois continuent à être le fait des PME s'installant dans les bassins où existe une tradition industrielle.

La population française est certes plus jeune que celle d'autres pays européens, mais cela n'atténue que partiellement l'effet des pesanteurs sociales. Le chômage devient une constante. Le maintien des avantages sociaux suppose une croissance plus soutenue du PIB.

L'intégration dans l'Europe est mieux acceptée.

Dans un tel scénario, l'inquiétude marque la vie sociale. L'individualisme, personnel ou catégoriel, est l'attitude dominante dans une société soucieuse de se protéger.

Scénario 2 : les solidarités assumées

Les frontières s'abaissent, les distances-temps se raccourcissent. Chacun est concerné par les évolutions de sa région, de l'Europe, du monde. Les solidarités finissent par s'imposer et influer sur les grandes décisions collectives.

Les inégalités entre les populations du globe et au sein des grandes régions apparaissent plus nettement

Les pays les moins développés voient leur niveau de vie fléchir, leurs ressortissants cherchent du travail.

Les nouvelles puissances industrielles de l'Asie et la Chine livrent une concurrence sévère.

La communauté européenne s'élargit. Des tiraillements existent sans doute entre les régions riches et les régions moins dynamiques, mais la solidarité finit par l'emporter ; nul ne souhaitant la remise en cause du pacte européen.

Une prise de conscience collective conduit à mieux prendre en compte certaines données et à corriger la hiérarchie des valeurs

Les Français travaillent et vivent sur des espaces de plus en plus restreints, dans un pays peu densément peuplé, entraînant un accroissement des frais (prise en charge de tous les espaces).

L'existence de catégories sociales en difficulté n'est plus considérée comme un phénomène passager, des systèmes de régulation et de traitement en profondeur de ces situations sont mis en place tels le partage du travail, de nouveaux métiers, l'adaptation des formations aux besoins...

C'est une véritable transformation des esprits et des conceptions sociales. Les Français ménagent leur santé, respectent l'environnement et leur cadre de vie.

Les institutions retrouvent une fonction de pilotage et de coordination qui s'était dévalorisée au fil des temps

Au niveau politique, les besoins réels de la collectivité sont mieux pris en compte, le rôle de l'Etat est mieux délimité, ses actions sont plus efficaces, les coopérations entre les diverses institutions sont mieux assurées.

L'intérêt collectif est dans ce scénario mieux assuré, les Français ont fini par admettre que l'Etat c'est eux, l'argent public est mieux respecté, la société se veut plus solidaire.

Les valeurs humaines sont prises en compte

Dans ce contexte, la vulnérabilité de l'homme est davantage considérée, les moments sensibles de la vie sont mieux protégés. Les valeurs intellectuelles et spirituelles sont réhabilitées.

L'organisation et la gestion des territoires font l'objet de stratégies et de concertations

Les impératifs de l'aménagement du territoire l'emportent sur ceux du développement, les citoyens sont consultés pour les grandes orientations.

Les collectivités coopèrent réellement, l'intercommunalité entre les petites ou moyennes communes permet une meilleure utilisation de leurs moyens financiers, le fonctionnement en réseau se développe.

Dans les grandes villes, les effets de la concentration urbaine industrielle et tertiaire sont mieux contrôlés. Les migrations journalières sont réduites.

Ainsi, des régions du Grand Chantier comme la dorsale bourguignonne, l'axe Grenoble-Annemasse ou Lyon-Sain-Etienne-Grenoble voient s'ordonner des espaces urbains où l'efficacité économique et la qualité de vie sont harmonisées.

Les métropoles harmonisent davantage leur triple vocation de siège de pouvoirs régionaux, de lieu de rencontre et de solidarité dans leur sphère d'influence, de pôle d'attraction et de rayonnement dans le contexte européen. Ainsi des liaisons se renforcent (Dijon-Besançon-Lyon-Saint-Etienne-Grenoble).

L'entreprise s'ouvre aux valeurs de solidarité et de partage

Comme les autres acteurs, l'entreprise joue le jeu de l'aménagement du territoire, le dialogue social est favorisé malgré un coût qui se répercute sur l'entreprise.

Cependant, cette pratique de valeurs collectives empreintes de solidarité et de générosité n'est possible que si les nations proches ou moins proches adhèrent au même système de valeurs.

Scénario 3 : un développement cohérent et organisé

Ce scénario, dans un contexte de croissance, aboutit à des changements profonds.

Les facteurs du changement

Le population française présente des caractères favorables ; elle est, relativement à l'Europe, plus jeune, c'est maintenant un avantage que renforce l'allongement de la période d'activité (retraite à 65 ans), la formation est mieux adaptée aux professions.

La société française se rapproche des autres populations de l'Europe unifiée, les charges sociales et de santé sont mieux maîtrisées. Dans les villes, les conditions de vie s'améliorent. L'attention portée aux valeurs collectives se renforce et un esprit européen apparaît.

La conscience nationale perdue, les initiatives locales sont à la base du développement. La conviction est maintenant bien partagée et l'amélioration générale passe par un développement maximum du PIB.

Cela modifie les attitudes ; les compétences entre l'Etat et les différentes collectivités locales sont bien partagées. Les partenaires concentrent les moyens budgétaires sur des projets importants dont l'intérêt et les retombées ont été discutés et mesurés. L'Etat moins omniprésent peut arbitrer les conflits.

La représentation de l'Etat au niveau local est plus homogène, les administrateurs locaux jouent un rôle moteur dans le développement.

L'entreprise connaît deux évolutions : chacun, du patron à l'ouvrier est conscient de la sévérité de la compétition et des efforts que cela nécessite et les PME comme les grandes entreprises doivent s'imposer à l'international (innovations, technologies). Les préoccupations collectives (localisation spatiale, environnement, formation des jeunes...) sont réellement prises en compte.

De son côté, l'Europe des régions n'est guère envisagée pour le XXI^e siècle qui commence.

La réalisation du changement

Dans ce scénario, la France joue la carte de l'intégration dans les nouveaux espaces politiques, valorise ses capacités et renforce la cohérence sociale.

Le chantier Saône-Rhône, en particulier dans sa partie rhônalpine est concerné et dispose de très bons atouts.

La priorité donnée au développement

Cette priorité constitue une nécessité pour une France qui souhaite préserver son rang et son niveau de vie.

Face aux concurrences européennes et asiatiques, la France doit surtout s'affirmer sur le terrain industriel grâce à une forte dose d'innovation... en même temps que la formation progresse, que les entreprises qui se créent ou se développent bénéficient d'aides financières, le développement étant perçu comme un enjeu vital.

Le développement de l'international est largement pris en compte. Les entreprises étrangères voient l'intérêt des implantations dans le Grand Sud-Est. L'Italie du Nord et le canton de Genève trouvent en Rhône-Alpes les espaces et la main-d'œuvre qui leurs manquent et, dans le même temps, les implantations françaises hors de nos frontières sont encouragées.

Un meilleur équilibre du tissu économique et social

Le rééquilibrage du tissu économique et social est l'une des ambitions majeures du scénario. Le développement ouvert sur l'extérieur nécessite

une économie nationale et régionale forte dans laquelle les acteurs prennent largement en compte le niveau communautaire.

Le dépérissement du tissu rural est moins fort que redouté. La plupart des espaces ruraux voient les écarts se creuser avec les grandes agglomérations confrontées à la poursuite de l'urbanisation. Un meilleur équilibre de l'espace ville-campagne est recherché par l'implantation d'activités de production dans les régions en devenir, par le maintien dans les régions intermédiaires et l'encouragement aux créations d'emplois industriels dans les gros bourgs ruraux.

Des emplois s'éloignent des centre-villes ou des banlieues pour les zones périurbaines. Mais l'espace urbanisé demeure le seul espace d'accueil pour les industries qui ne peuvent fonctionner qu'à proximité des centres de recherche et d'innovation et d'un marché de personnel qualifié. Ces industries suscitent des activités tertiaires et de service. Une certaine symétrie s'établit entre hiérarchie de villes et hiérarchie de fonctions.

Le développement du Grand Chantier nécessite un système de communication fortement maillé. Les contraintes multiples conduisent à une politique volontariste de répartition des trafics et de meilleure répartition des modes de transport. Certaines liaisons sont réutilisées (route, fer, eau) et le trafic sur le corridor nord-sud est régulé (péage modulé, fermeture de certains accès autoroutiers...).

La mobilité quotidienne privilégie les déplacements collectifs dans les grandes agglomérations. Le télétravail commence à montrer son efficacité.

Les aménagements de l'espace

Le scénario 3 nécessite aussi, pour que la France maintienne son rang et son niveau de vie, une politique innovante de l'aménagement du territoire.

Les structures politiques et administratives anciennes sont apparues inadaptées à l'évolution des territoires et à l'unification européenne. Les changements ont été conduits dans trois directions :

– La recomposition des territoires

L'intercommunalité s'est étendue à l'ensemble du Chantier. Des communes se regroupent en "districts". Le district est une nouvelle collectivité territoriale de 50 000 habitants (chiffre variable selon les cas) correspondant au découpage du bassin de vie ou d'emploi.

Les départements, regroupant six à huit districts, connaissent un certain remodelage du fait des élus qui sont plus proches des réalités géographiques, économiques et sociales. Plus étendus, les départements sont en nombre réduit ; des fusions sont possibles pour l'Ardèche et la Drôme ou les deux Savoies.

Au niveau régional, des transferts sont possibles : les Hautes-Alpes à Rhône-Alpes alors que la Bourgogne et la Franche-Comté envisagent une fusion.

– Les coopérations urbaines

Les réseaux de villes progressent et certaines réussites sont marquantes : dorsale bourguignonne, Annecy-Chambéry-Grenoble-Valence, Clermont-Ferrand-Saint-Etienne...

– La fonction de métropole

Les métropoles sont les chefs-lieux de région, mais du fait de leur rayonnement, il convient de considérer aussi Grenoble et Saint-Etienne. Dans ce scénario, les métropoles ont une fonction déterminante dans l'organisation et la cohésion des territoires. Elles sont attentives à leur rôle dominant mais aussi à l'aide qu'elles doivent aux autres collectivités.

Lyon, au service de l'espace régional, aborde sereinement ses rapports avec Paris qui trouve avantage à s'appuyer sur un petit nombre de très grandes métropoles. La dimension de Lyon est reconnue dans le Bassin Saône-Rhône mais aussi dans tout l'espace Grand Sud-Est. Des coopérations fructueuses s'établissent avec Clermont-Ferrand, Dijon, Besançon et Marseille. Ces métropoles reconnaissent qu'il est tout aussi efficace de traiter avec Lyon qu'avec Paris. Ainsi, le Grand Sud-Est se recompose autour de Lyon, pôle majeur. Cette collaboration interrégionale intéresse également le Languedoc et Midi-Pyrénées.

Les rééquilibrages institutionnels

La fonction de l'Etat est redéfinie. L'Etat fixe les grandes orientations du développement et de l'aménagement du territoire qui veille aux grands équilibres et qui rend les arbitrages nécessaires.

Les compétences des collectivités locales décentralisées sont bien définies.

La région renforce sa vocation de développement et d'aménagement du territoire à son échelle.

Le département réorganisé en districts s'investit davantage dans le développement local, en cohérence avec les plans régionaux.

Le rééquilibrage institutionnel ne signifie pas un désengagement de l'Etat dans la vie locale, mais plutôt un recentrage sur ses missions essentielles : orientation des adaptations de la société, stimulation du développement de l'économie, arbitrage...



S E R I E G E O G R A P H I Q U E

Le Bassin parisien - Paris et sa zone d'influence directe - est le meilleur exemple au monde, le modèle, dit-on, d'un espace à fonctionnement dominé par la relation centre-périphérie, avec l'inévitable question des effets, positifs ou négatifs, de la croissance parisienne.

Dans la conjoncture de 1992, la réflexion sur le Bassin parisien peut-elle s'orienter sur ce qui est l'essentiel de sa force motrice, c'est-à-dire sur l'agglomération parisienne et la région, sur l'espace périphérique de son territoire, ou sur le devenir de l'ensemble du Bassin en fonction de l'évolution politique, économique et sociale de cette fin du XX^e siècle ?

Ce dossier met l'accent sur l'aménagement du territoire du Bassin tout entier.

13 Le Bassin parisien

Sommaire

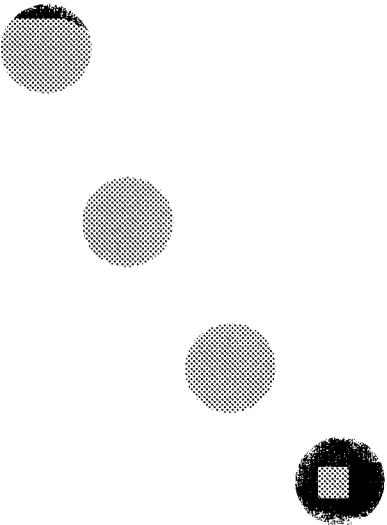
Introduction

La situation actuelle

Les chances des régions

Les scénarios

Dossier établi par François Rémy
d'après les travaux de Jean-Paul Lacaze.
DATAR. Prospective et Territoires



Introduction

Définition économique et urbaine du Bassin parisien

La notion de région parisienne est ambiguë : elle correspond à un espace variable, selon les nombreux critères de délimitation que l'on peut prendre en considération (variation du simple au triple selon les auteurs). En 1976 a été définie la région Ile-de-France, notion à base politique et administrative (on dit aussi région francilienne, ce qui rappelle l'histoire), mais qui évoque aussi des paysages forestiers et agrestes, des villages et des châteaux. La région Ile-de-France n'en comprend pas moins l'essentiel des activités économiques de Paris et de ses proches et lointaines banlieues. Une réponse a été donnée dès 1965 par les planificateurs du V^e Plan : *"il est apparu que la solution des problèmes posés par la croissance de la capitale ne pouvait être trouvée dans les seules limites de la région parisienne et devait être repensée à l'échelle d'un espace mieux à sa mesure, celui du Bassin parisien"* (Livre Blanc du bassin parisien. DATAR, 1992).

Afin d'éviter que le Bassin parisien ne soit écartelé, la décision "d'orienter vers les régions de la couronne les activités qui doivent s'implanter à proximité de Paris" fut prise. Tout doit alors être fait pour *"organiser le développement de l'ensemble du Bassin parisien de telle sorte que chacune de ses parties en tire le meilleur profit"*.

Faut-il dissocier région Ile-de-France et périphérie du Bassin parisien ? Les problèmes de la croissance

parisienne et ceux des autres régions du Bassin se font jour et la problématique franco-française du centralisme parisien apparaît avec force.

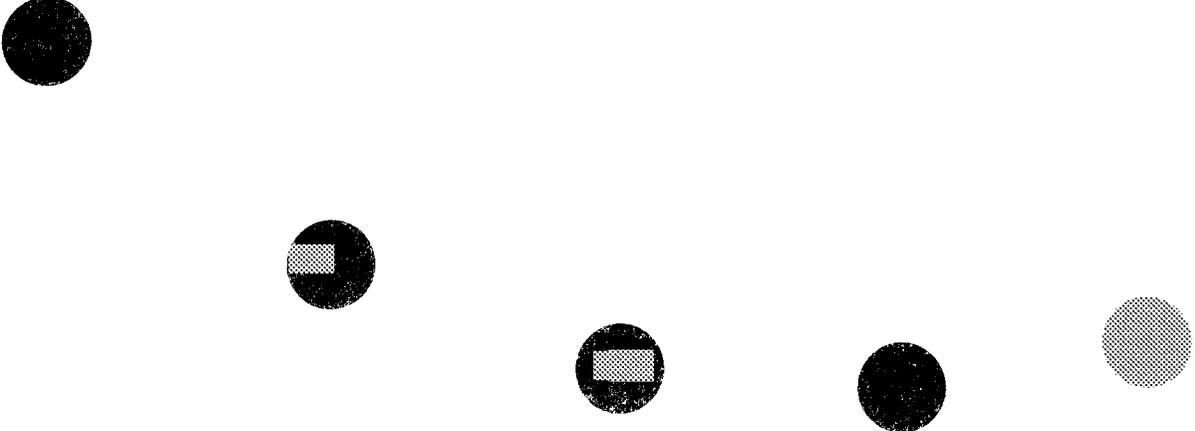
Après dix ans de relative stagnation (1975-1985), le redémarrage de la croissance de la région parisienne pose les problèmes du Bassin parisien en 1992 dans des termes analogues à ceux de 1965.

Définition et limites du "Grand Bassin parisien"

Pour actualiser les limites du Bassin parisien, on tend à retenir les espaces enveloppant les villes d'où l'on peut atteindre Paris en peu de temps par liaison ferrée rapide ou par TGV.

Ainsi, dans le cadre de la relance de la politique d'aménagement du territoire, la DATAR a fixé les limites du Bassin parisien en comprenant en totalité les régions Ile-de-France, Picardie, Champagne-Ardenne, Centre, Haute-Normandie, Basse-Normandie, et en y ajoutant le nord-ouest de la Bourgogne avec le département de l'Yonne et l'est des Pays de la Loire avec le département de la Sarthe. La Basse-Normandie est également comprise dans les limites, sans doute dans la perspective d'un regroupement régional unique normand.

Le problème d'une délimitation est difficile. On groupe les deux régions de Normandie pour avoir une Normandie de taille européenne, on inclut la Manche dans l'ensemble régional, or ce département regarde de plus en plus vers l'Ouest. On peut discuter aussi de l'inclusion de la Haute-Marne car Langres est sur la méridienne Nancy-Dijon... cela pose même à terme, la question de l'éclatement des départements, les arrondissements étant souvent les véritables noyaux homogènes. L'ouvrage de F. Damette et J. Scheibling "Le Bassin parisien - Système



productif et organisation" ne retient pas, d'ailleurs, la Haute-Marne dans le Bassin.

On passe "d'une zone d'influence" de Paris à "une zone de solidarité" prenant en compte l'intérêt des régions, mais aussi leur identité. Cet espace régional solidaire est intégré et associé à l'ensemble de l'hexagone.

Définition européenne

L'ouverture des marchés, d'une part à l'intérieur de la CEE unie de 1993, d'autre part à l'est de l'Europe et le développement technologique avancé incitent l'Etat français à relancer l'aménagement du territoire (stratégie globale prenant en compte chaque région, notamment chaque région du Bassin parisien).

La situation géographique, relativement excentrée du Bassin parisien et les stratégies des firmes multinationales permettent-elles une répartition harmonieuse, dans un cadre de vie agréable, des activités économiques et du développement urbain à l'horizon 2015 ?

La situation actuelle

Les héritages

L'héritage physique et humain

Une confluence au "creux" de la Seine moyenne et une confluence marquée au creux de la

Loire moyenne, avec deux centres d'origine ancienne : Paris et Orléans.

Un système de cuvette à écuelles emboîtées (au point de vue géologique) donnant des couloirs périphériques de section dissymétrique et bordant autant de couronnes, de cuestas plus ou moins continues.

L'harmonie du Bassin, tronquée à l'Ouest par l'estuaire de la Seine, donne essentiellement deux couronnes de villes au-delà de la région parisienne :

- les villes de petite couronne : Beauvais, Creil, Compiègne, Soissons, Château-Thierry, Sens, Montargis, Chartres, Dreux, Evreux. Orléans et Rouen en font géométriquement partie,
- les villes de la grande couronne : Amiens, Reims, Châlons, Troyes, Bourges, Tours, Le Mans, Caen, Le Havre.

Orléans et Rouen y sont souvent incluses comme étant des villes de rang supérieur à celles de la petite couronne et de rang analogue à celles de la grande couronne.

La qualité des sols limoneux sur un large centre est exceptionnelle, ce qui a favorisé une agriculture céréalière et betteravière très intensive.

Des réserves forestières sur le pourtour aux sols plus frais.

L'héritage historique

La désignation d'Hugues Capet, comte d'Ile-de-France, comme souverain en 987 a entraîné de la part des premiers Capétiens la nécessité de relier leurs possessions éparses en un bloc central de Senlis à Orléans autour de Paris. A la fin du XIII^e siècle, Paris est confirmée comme capitale et le pouvoir politique s'y installe solidement au XVI^e siècle.

Au XVII^e siècle, sous Colbert, la carte du territoire, placée directement sous le contrôle des intendants, se confond presque avec celle du Bassin parisien.

Au XVIII^e siècle, le réseau routier polarisé sur Paris est construit.

Sous la III^e République est construit le réseau ferré, lui aussi polarisé mais qui comporte des voies transversales construites dans un deuxième temps. Celles-ci ont des répercussions rapides puisqu'elles commencent à vider les campagnes de la périphérie du Bassin.

La politique d'Aménagement du territoire

La notion de Plan de 1946 n'avait guère touché le Bassin parisien, car il s'agissait alors de renforcer l'équipement national.

Avec le V^e Plan (1966-1970), la planification s'oriente vers l'Aménagement du territoire, avec les notions conjointes de décentralisation et de développement équilibré du territoire :

– délocalisation des industries parisiennes sur les principales villes du Bassin, et au-delà vers l'Ouest, avec développement de quatre points d'appui, ou zones de base, dans le Bassin (la Basse-Seine, la vallée de l'Oise, le Nord-Champenois et la vallée de la Loire moyenne) et avec développement de huit métropoles d'équilibre dans la périphérie de l'hexagone et hors Bassin parisien (précisément pour équilibrer le développement parisien).

– 1973-1985, les quatre zones d'appui du Bassin ne se sont pas développées à cause de la crise de 1973 et de l'évolution technologique avancée dans les secteurs secondaire et tertiaire.

– 1981-1990, l'Etat mène deux politiques contradictoires : d'un côté, poursuite du développement accéléré des réseaux de transports routier et ferré à grande vitesse polarisés sur Paris ; de

l'autre, la promotion d'une décentralisation politique, économique et administrative régionale.

– En 1990, les régions qui veulent renforcer leur identité développent des plans d'activités et d'emplois. La décentralisation nourrit à nouveau la réflexion sur le Bassin parisien : comment lui trouver une part active dans le développement européen sans mettre en péril d'autres régions françaises ?

A l'ordre du jour, la définition d'une stratégie qui sera exprimée dans une charte du Bassin parisien.

Les disparités régionales

Les faveurs de Paris

La croissance démographique de l'agglomération parisienne augmente et représente une part de plus en plus importante de la population française. Sa croissance est de + 0,50 % par an durant la dernière décennie.

1886	1936	1990
2 500 000 hab.	5 500 000 hab.	10 660 000 hab.

La capitale économique et financière : la région parisienne est la première région industrielle de France, 900 000 salariés du secondaire (plus de la moitié du Bassin parisien) surtout dans l'automobile, l'aéronautique, les industries de technologie avancée.

Paris a des fonctions centrales multiples et de haut niveau.

Son rayonnement est également politique, intellectuel et artistique.

Une évolution démographique différenciée des pôles urbains assez constante sur la longue durée

En un siècle (1886-1990), tous les pôles de la grande couronne rétrogradent dans le classe-

ment des villes françaises, à l'exception de ceux de la région Centre :

Le Havre passe de la 9^e à la 28^e place,
 Rouen "" "" 10^e à la 12^e place,
 Reims "" "" 13^e à la 27^e place,
 Amiens "" "" 14^e à la 38^e place,
 Troyes "" "" 31^e à la 46^e place.

Mais aussi Le Mans de la 27^e à la 33^e place, et Caen, de la 34^e à la 35^e place, alors qu'Orléans se maintient à la 23^e place, et Tours progresse de la 25^e à la 18^e place.

Sur le demi-siècle (1936-1990), on constate le même phénomène (à l'exception du déclin relatif de Caen et d'Orléans).

Le recul de certaines villes s'explique partiellement comme conséquence des deux guerres (Amiens, Reims).

Mais le déclin champenois est dû aussi à l'épuisement du réservoir de main-d'œuvre rurale de la région (exode rural), alors qu'il n'en est pas de même pour les pays de la Loire moyenne.

Sur le quart de siècle (1962-1990), ce sont les villes de la petite couronne du Bassin parisien qui montrent la plus forte croissance. Le tableau ci-dessous nous permet d'affiner notre propos.

Les villes de la petite couronne occupent bien les premières places, seules se glissent parmi elles quatre villes de la grande couronne : Orléans, Tours, Caen, Reims.

Pour la dernière décennie (1982-1990), la progression générale importante des villes de la petite couronne demeure, bien qu'atténuée : Meaux + 1,53 %, Mantes + 1,32 %, Chartres + 1,06 %, Dreux + 0,94 %, Compiègne + 0,83 %, Beauvais + 0,42 %. En fait, on observe un

CLASSEMENT DES VILLES DU BASSIN PARISIEN SELON LEUR TAUX DE CROISSANCE

	Variation 1962-90	Taux/an 62-90	Taux/an 1982/90
1 Dreux	+ 99 %	+ 2,49 %	+ 0,94 %
2 Chartres	+ 71 %	+ 1,94 %	+ 1,06 %
3 Creil	+ 70 %	+ 1,92 %	+ 0,22 %
4 Orléans	+ 70 %	+ 1,91 %	+ 1,23 %
5 Blois	+ 58 %	+ 1,66 %	+ 0,81 %
6 Beauvais	+ 58 %	+ 1,64 %	+ 0,42 %
7 Tours	+ 56 %	+ 1,61 %	+ 0,43 %
8 Caen	+ 56 %	+ 1,60 %	+ 0,35 %
9 Compiègne	+ 56 %	+ 1,60 %	+ 0,83 %
10 Reims	+ 44 %	+ 1,30 %	+ 0,43 %
11 Evreux	+ 43 %	+ 1,28 %	+ 0,74 %
12 Montargis	+ 39 %	+ 1,18 %	+ 0,13 %
13 Bourges	+ 34 %	+ 1,10 %	+ 0,07 %
14 Châlons-s/Marne	+ 34 %	+ 1,04 %	- 0,35 %
15 Amiens	+ 28 %	+ 0,88 %	+ 0,13 %
16 Cherbourg	+ 28 %	+ 0,87 %	+ 0,93 %
17 Le Mans	+ 25 %	+ 0,81 %	- 0,13 %
18 Châteauroux	+ 23 %	+ 0,74 %	+ 0,04 %
19 Troyes	+ 21 %	+ 0,67 %	- 0,25 %
20 Rouen	+ 16 %	+ 0,53 %	+ 0,01 %
21 Charleville	+ 15 %	+ 0,51 %	- 0,09 %
22 Le Havre	+ 12 %	+ 0,39 %	- 0,05 %



accroissement maximal de la population urbaine de manière rampante sur la périphérie de l'Ile-de-France, en-deçà ou au-delà de ses limites.

L'évolution des villes de la grande couronne ralenti avec des disparités :

- sont en progression toujours nette, les villes d'Orléans + 1,23 % par an, de Tours + 0,43 %, de Reims + 0,43 %, de Caen + 0,35 % par an ;
- Amiens et Rouen sont en stagnation et donc en recul relatif par rapport à la moyenne de la croissance française ;
- Le Havre : 0,05 % par an, Le Mans : - 0,13 %, Troyes : - 0,25 %, Saint-Quentin : - 0,48 % sont en recul.

A part Orléans (position privilégiée à la fois sur la grande et la petite couronne), ces villes ont une croissance inférieure à celles qui sont situées au-delà du Bassin parisien dans la périphérie de l'Hexagone.

D'une manière générale, on ne voit pas de manifestation du dynamisme rénovateur dans les centres des villes de la grande couronne, comme on en voit dans les centres de grandes villes françaises situées au-delà du Bassin parisien.

Un tableau nuancé pour les régions de la périphérie du Bassin

Les régions qui ont progressé :

- le Centre a hérité d'une décentralisation réussie des industries jeunes et diversifiées (sauf le secteur de Bourges),
- le nord de la Champagne a hérité de la décentralisation des industries (automobile, électronique, plastique) mais laisse apparaître des faiblesses en matière d'infrastructure.

Les régions au bilan pour le moins incertain :

- la Basse-Seine, où, en dépit d'un bon réseau d'infrastructure et d'un certain dynamisme mar-

qué par la croissance de la ville nouvelle du Vaudreuil, on note l'échec du développement industriel en aval des industries lourdes (crise pétrolière, recul du trafic portuaire notamment à cause de la concurrence des ports du Nord - Dunkerque, Anvers -, sur l'est de l'arrière-pays du Havre, difficultés liées aux reconversions industrielles autour de Rouen),

- la Picardie, particulièrement touchée par la reconversion de l'industrie traditionnelle, est écartelée par le dynamisme de Compiègne et le pôle amiénois.

Les régions en recul :

- la région du Mans, malgré le TGV, bénéficie de moins bonnes relations avec Paris et est relativement délaissée ;
- la Champagne méridionale, handicapée par les difficultés de la bonneterie troyenne est guettée par une désertification diffuse ;
- la Basse-Normandie a bénéficié d'activités nucléaires et d'industries électroniques avec des investissements étrangers, mais elle est touchée par une désertification diffuse.

Les chances des régions

Tout tient ici dans la problématique Centre-Périphérie. Les chances de chaque région du Bassin parisien varient en effet en fonction de leur situation :

- pour le centre du Bassin, la région parisienne, le problème est surtout l'excès de concentration

des activités et des hommes, ainsi que la place de Paris en Europe et dans le monde,

- pour les régions périphériques, le problème est celui de l'arrêt du déclin, du renouvellement des activités et de la définition d'une identité. L'accent est à mettre sur les régions de la périphérie : comment déceler leurs potentialités ? Atouts et handicaps ne sont pas faciles à cerner, et certains atouts comme le tissu industriel ont leurs limites et peuvent même, à l'analyse, se révéler comme des handicaps.

Les atouts

Les liens traditionnels de la périphérie avec Paris

La polyactivité de la capitale est dominée par le tertiaire de tous niveaux.

Le réseau de transports radial, partant du centre en détermine la proximité : *"La tendance spontanée des activités économiques à se desserrer, à l'intérieur de l'agglomération parisienne, suivant des axes radiaux, peut donner naissance à des vocations économiques spécifiques pour les départements et les régions voisines."* (J.-P. Lacaze et M. Unal)

Et demain, au cœur du système radial, on aura même la possibilité de passer directement du TGV-Sud-Ouest au TGV Nord (par Massy).

Des disponibilités dans la périphérie

La main-d'œuvre est disponible, mais quelle est sa qualification ?

La population, au nord du Bassin, se caractérise par sa jeunesse mais le taux de chômage est au-dessus de la moyenne nationale, particulièrement sur la périphérie externe normande et

picarde (> 11 %) ainsi que sur la périphérie champenoise et du Centre. De 1982 à 1990, le nombre d'emplois a baissé de 1,2 % dans la périphérie tandis qu'il augmentait de 2,5 % en Ile-de-France.

La possibilité d'installer des activités propres (usines, bureaux) dans un cadre de vie encore marqué par l'agriculture est réelle : n'y a-t-il pas là un cadre écologique, rural et forestier ?

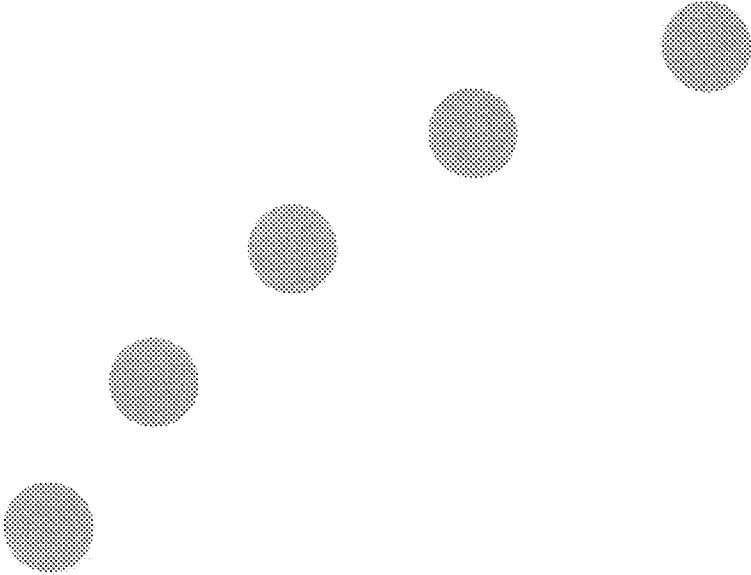
Le développement de l'Europe et des affaires dans le monde

La place spécifique de Paris n'est pas vraiment en cause. Paris ne peut prétendre à la fonction de capitale financière de la CEE, mais Paris et son agglomération renforceront leur puissance économique internationale (dans la mesure où l'Ile-de-France *"saura se projeter au-delà de ses limites et nourrir sa complémentarité avec le Bassin parisien"*).

N'est-ce pas l'ensemble du Bassin, fort de 20 millions d'habitants, qu'il faudrait faire entrer dans la compétition européenne ?

Le Bassin parisien jouxte la dorsale Londres-Benelux-Ruhr-Francfort-Milan par le nord de la Champagne. Avec la voie ferrée Londres-Lille-Reims-Genève, il est *"en situation de capter les flux induits par les échanges entre le pôle du nord et l'arc du sud de l'Europe, avantage amplifié par l'ouverture du tunnel sous la Manche"*. (Livre Blanc du Bassin parisien. Datar, 1992). En outre, la Normandie -avec la réalisation en cours du Pont de Normandie-pourra diffuser les flux économiques issus de l'Eurotunnel, ainsi que les flux touristiques entre l'Arc Atlantique et l'Europe du Nord.

Dans le cadre de l'Europe libérale, quelles sont les stratégies des firmes multinationales ?



Les firmes multinationales ne s'implantent que dans les lieux dotés d'équipements performants. Les pôles de développement nouveaux de la région francilienne, bien que relativement excentrés, ne sont pas les moins recherchés (La Défense, Roissy, le plateau de Palaiseau, les villes nouvelles, Eurodisneyland).

On peut valoriser davantage le patrimoine historique de la périphérie (les monuments issus de la centralisation royale et du nomadisme de cour, les forêts de chasse royale, les grands plans d'eau artificiels créés pour protéger Paris des inondations).

Les handicaps

L'insuffisance des relations entre les villes

L'insuffisance de ces relations en région parisienne est liée aux problèmes d'encombrement du périphérique à la limite de Paris. De plus, le système circulaire autoroutier qui l'enveloppe à son tour est trop proche de la capitale.

L'inadaptation trafic-infrastructure entre Paris et sa banlieue proche, nuit au desserrement de l'agglomération vers l'extérieur.

L'insuffisance des relations dans la périphérie se déploie dans de nombreuses villes, mais on peut noter qu'un effort est en cours : Meaux-Melun est réalisé et la RN154, Rouen-Chartres-Orléans et Beauvais-Reims est à l'étude.

Ces relations interrégionales sont insuffisantes et devraient être améliorées.

Les réseaux centralisés et superpolarisés

Cette centralisation peut être mise à jour par l'étude des réseaux anciens (route, fer, air) et des réseaux nouveaux.

Ces réseaux favorisent Paris :

- Paris, 2,7 millions de voitures entrent et sortent quotidiennement (+ 50 % en 20 ans). En Ile-de-France, un tiers seulement des déplacements est assuré par les transports collectifs ;
- ... Le Livre Blanc du Bassin parisien précise : *"Une congestion préoccupante en Ile-de-France, tous les indicateurs montrent la dégradation des conditions de déplacements... au cours des dix dernières années : accroissement de 400 % du nombre et de la durée des bouchons, 100 millions d'heures perdues annuellement dans les embouteillages (estimées à 5 milliards de francs)"*.

Paris doit donc se déconcentrer et partager.

Ils favorisent relativement les pôles principaux du Bassin, mais les privent de relations aériennes, les aéroports de Paris traitant 85 % du fret national !

Les options prises par la SNCF de privilégier les liaisons rapides de centre-ville à centre-ville sur 300 à 800 km favorisent Paris et les pôles (grands ou moyens) extérieurs au Bassin, c'est-à-dire presque toutes les villes de la périphérie du Bassin.

"Le TGV pose plus de problèmes au Bassin parisien qu'il n'apporte de solutions". La SNCF a décidé "l'exploitation de certains équipements plutôt que d'autres, qui s'effectuent au détriment du Bassin parisien parce que les choix en matière de transports publics privilégient aujourd'hui la performance plutôt que les fréquences et la souplesse d'utilisation pour les usagers". (J.-P. Lacaze, M. Unal).

Comment cela se traduit-il pour chaque ville du Bassin parisien ? Moins d'express ? Moins d'arrêts ? Moins de confort ? A Caen, par exemple, on note un certain recul de la qualité du service. Que faire ?

L'insuffisance de la matière grise

Le contraste entre Paris et son agglomération est flagrant : le plus fort pourcentage en France d'étudiants au centre et le plus faible pourcentage à la périphérie.

Cela n'est-il pas dû à une aspiration des meilleurs élèves de la périphérie vers Paris, autrefois comme aujourd'hui ? Rouen, troisième ville de France au début du XIX^e siècle, n'a créé son Université qu'en 1968 !

Depuis 1990, le Plan Université 2000 vient de multiplier les centres de formation universitaire, même dans les villes moyennes. La recherche se développe dans les universités de Caen, Rouen, Le Mans, mais surtout Orléans, Tours et Compiègne. On note un retard en Champagne. Cependant, le taux d'enseignants-chercheurs par rapport à la population active reste le plus bas de France. Les formations de haut niveau pour fournir des cadres supérieurs et la coopération entre universités et entreprises sont-elles suffisantes ?

Les incertitudes

La dégradation du tissu industriel et l'insuffisance du tertiaire

Les apparences sont flatteuses :

- certes, il existe dans la périphérie une majorité de départements où les emplois du secondaire sont nombreux : ils représentent 42 % des actifs dans neuf départements (Ardennes, Cher, Loir-et-Cher, Loiret, Sarthe, Seine-Maritime, Eure, Eure-et-Loir, Oise), avec l'existence d'une tradition industrielle notamment dans la métallurgie ;
- bien des villes ont été revivifiées par les délocalisations industrielles des années 1954-67 ; sur les 600 000 emplois créés par les décentralisations, plus de 40 % ont été créés dans ces zones.

La réalité est plus sombre :

- l'importance du taux de chômage est imputable pour l'essentiel aux difficultés de l'industrie sur tout le pourtour du Bassin ;
- dans le nord et l'est de la périphérie, les activités industrielles traditionnelles dominantes sont en restructuration (l'axe de l'Oise est particulièrement en difficulté) ;
- l'axe de la Basse-Seine, Rouen-Caen, dispose d'une industrie de bon niveau (métallurgie), mais ses liens avec la région parisienne se dissocient. Comment régénérer cet axe industriel ?

Pour attirer les industries nouvelles dans la périphérie, il faut un tertiaire performant, ce qui suppose le développement dans les grandes villes de commerce de fonctions d'administration-gestion et de conception-recherche.

L'axe ligérien (Orléans, Tours) qui dispose d'activités de conception et de recherche en liaison directe avec Paris est une zone favorisée.

La région de Reims, bien que peu industrielle et sous-équipée en tertiaire supérieur possède de bonnes fonctions de services, de commerce et de transport en liaison directe avec Paris. Elle peut se développer.

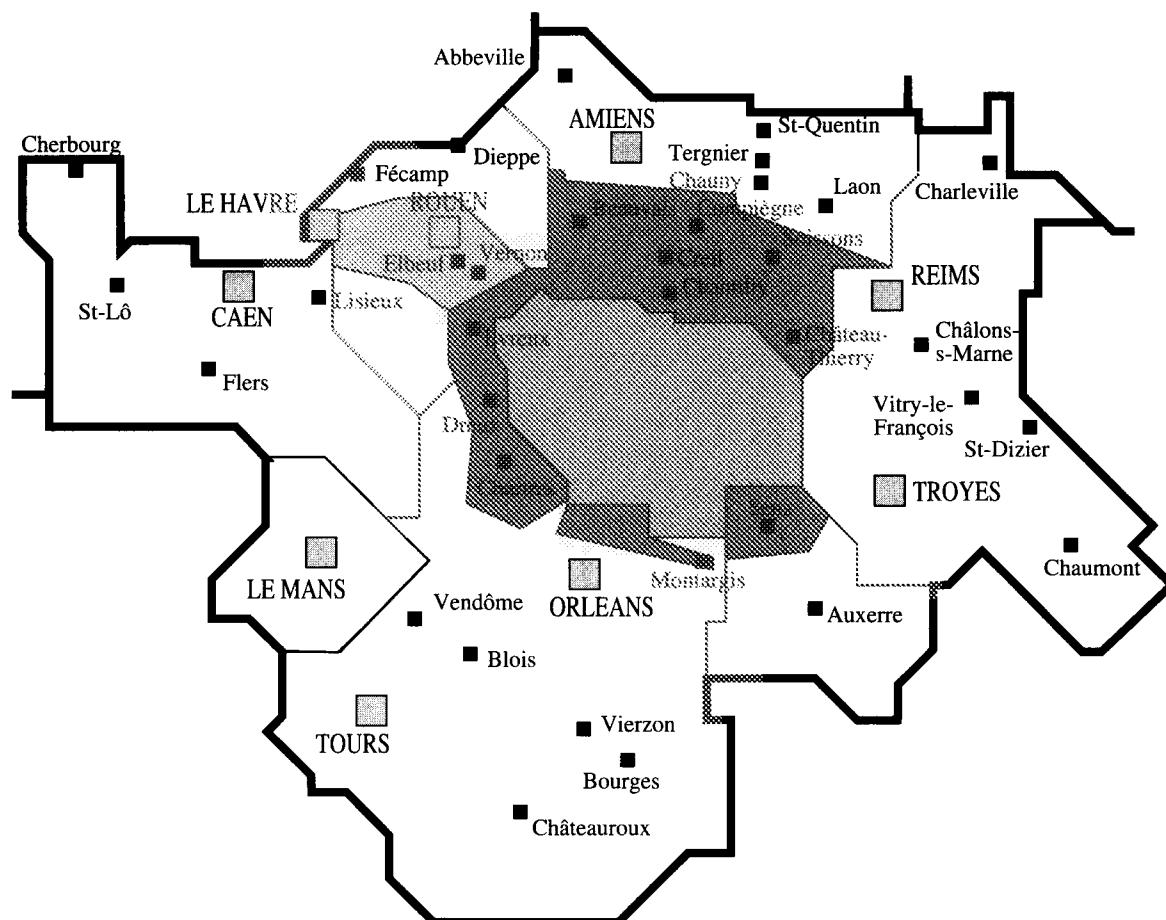
La région de Compiègne associe tradition industrielle et recherche en technologie et se trouve aussi en liaison directe avec Paris.

La réorganisation des activités parisiennes sur la périphérie de l'Ile-de-France

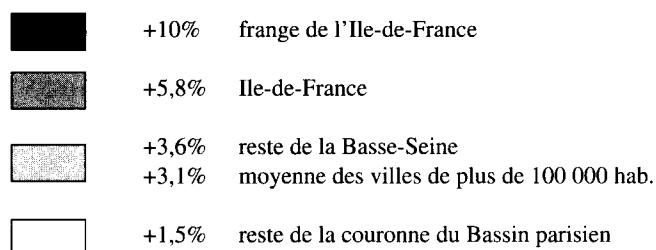
La décongestion de Paris s'opère sur une couronne nouvelle intermédiaire entre l'agglomération parisienne et le Bassin parisien périphérique avec ses deux couronnes classiques.

Cette couronne nouvelle est intermédiaire et comprend quatre villes nouvelles : Marne-la-

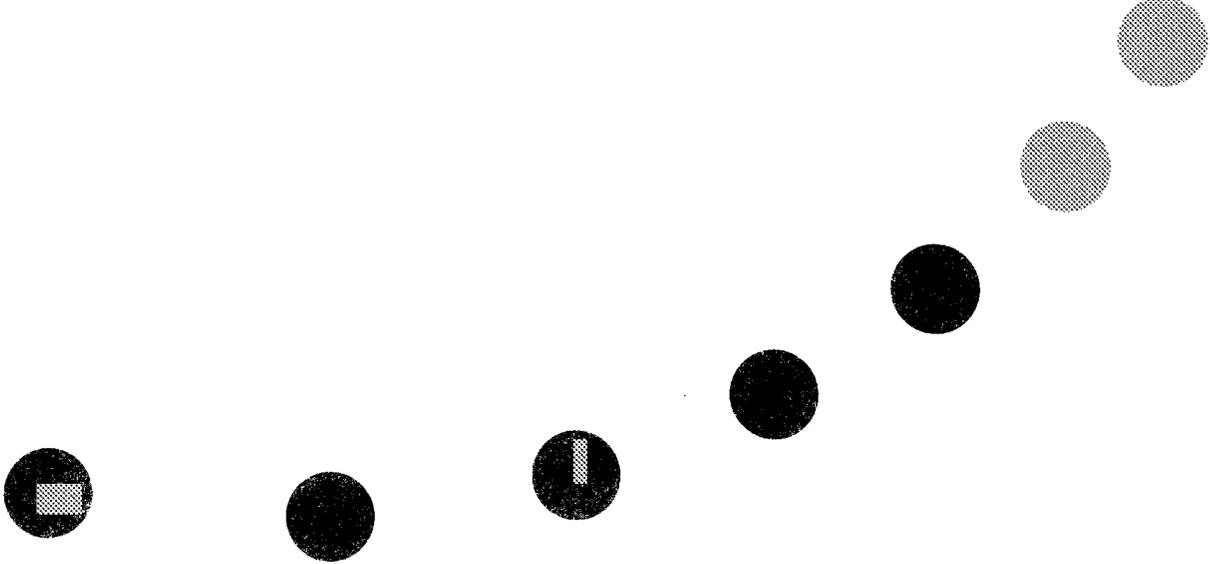
La croissance dans la couronne du Bassin parisien



CROISSANCE
DE LA POPULATION
ENTRE 1982 ET 1990



Source : IAURIF - Livre blanc du Bassin parisien - septembre 1990



Vallée, Melun-Sénart, Saint-Quentin-en-Yvelines et Cergy-Pontoise, auxquelles il faut ajouter les développements autour de Roissy au Nord, d'Eurodisneyland à l'Est et d'Orsay-Massy au Sud sur le plateau de Beauce.

Le dynamisme de cette couronne intermédiaire avec ses villes nouvelles est important : elle capte les universités, les grandes écoles, les technopoles et les activités propres nouvelles qui appartiennent à un secondaire très évolué.

Que voit-on sur ces chantiers ici et là ? IBM, Thomson, Bouygues rivalisent pour occuper les meilleures places. Renault a choisi de placer son centre de recherche-innovation à Saint-Quentin.

L'analyse de la croissance de la population des dix dernières années dans le Bassin parisien montre que la plus forte croissance de la population a lieu sur "la frange" qui cerne l'Ile-de-France, c'est-à-dire à peu près la petite couronne : + 1 % chaque année de 1982 à 1990.

Cette petite couronne ou banlieue doit se préparer vraisemblablement à capter les retombées ultérieures d'activités de la couronne intermédiaire avec les points d'appui des technopoles de Compiègne au Nord, d'Orléans-la-Source au Sud.

Concrètement, comment Paris peut-il générer des activités de proche en proche ?

Essentiellement par l'intermédiaire des villes nouvelles et par les faisceaux radiaux vers l'extérieur. Eurodisneyland vers Champagne-Ardenne, Roissy vers la Picardie, La Défense-Cergy vers la Basse-Seine, le sud de l'Ile-de-France vers l'axe ligérien.

Pourtant, on constate que le développement en marche échappe en partie aux pôles de la grande couronne qui ont des universités mais peu d'espace.

Quelle est l'attitude des régions, des populations face à ce développement en marche ? Que chacun analyse les réactions, la situation dans sa ville !

On peut distinguer :

- les réactions dans les régions proches de Paris, la petite couronne :

Un exemple extrait du Livre Vert du sud de l'Oise (1991) évoque une *"volonté ferme de refuser la dépendance... Toute venue dans l'Oise d'habitant de l'Ile-de-France doit être conditionnée par des compensations... participation au financement de grands équipements... (suppression rapide du double obstacle routier et ferroviaire de l'engorgement au sud de Roissy)... refus ferme de l'immigration venue de la région Ile-de-France, même si elle est de qualité"*.

Les réactions sont-elles partout si hostiles ?

Si décidée à demander la construction harmonieuse d'une vie économique et sociale locale, cette couronne, bien placée, n'en refuse pas moins l'assimilation avec l'Ile-de-France.

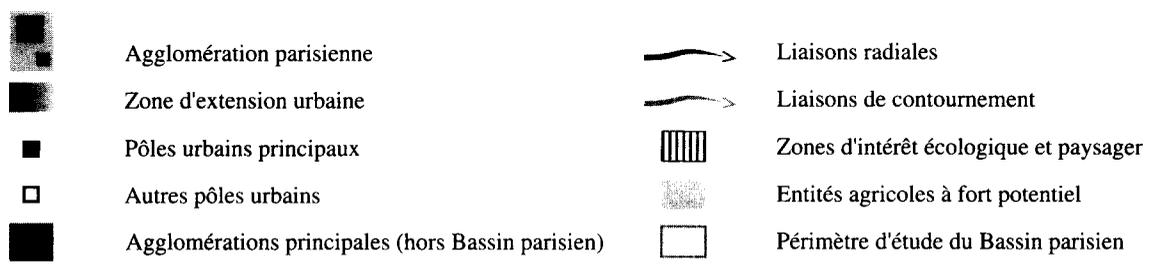
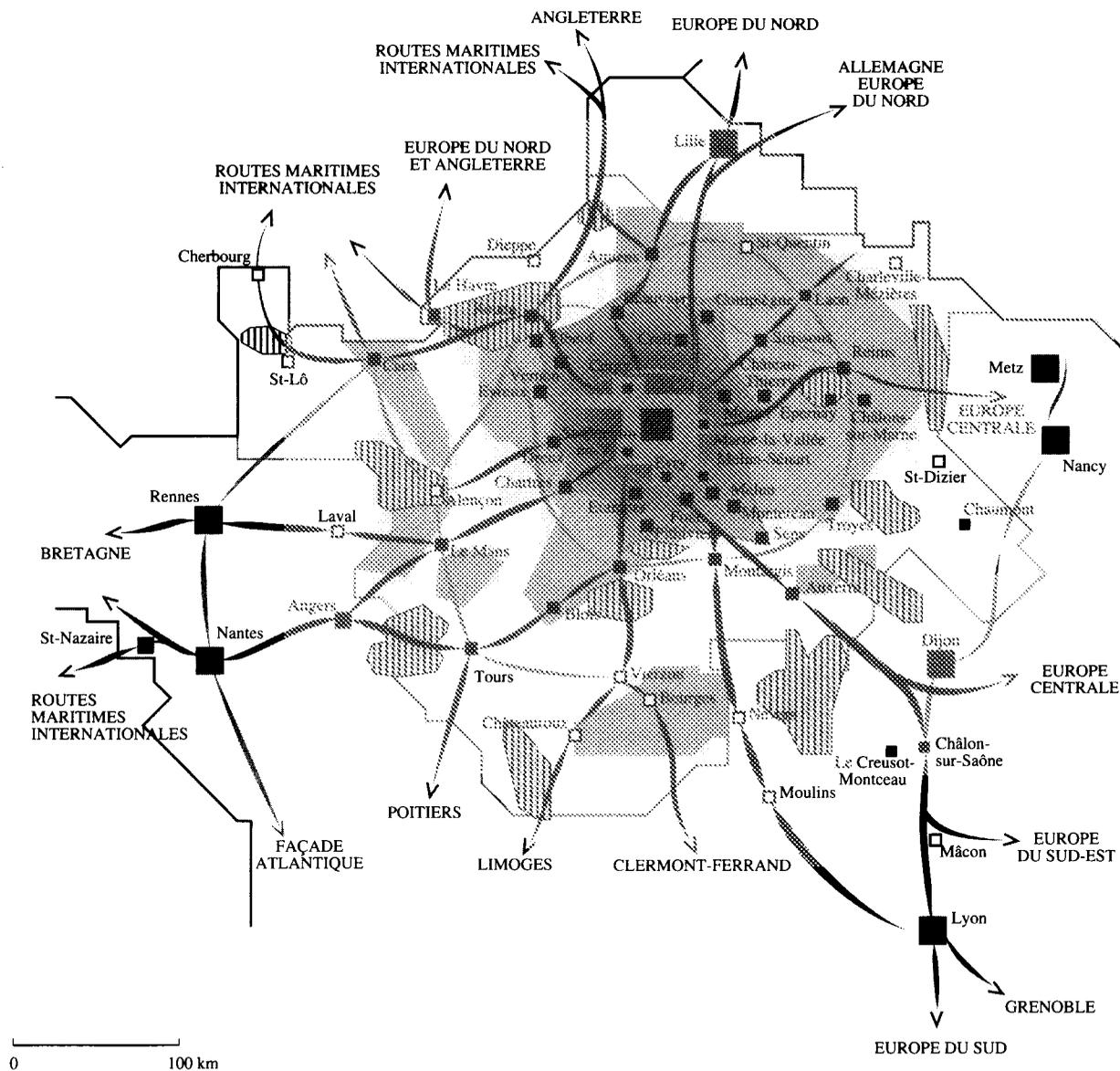
- les réactions dans les régions de la deuxième couronne, dans les principales villes chefs-lieux : Il faut mettre fin à la stagnation, plus ou moins généralisée et coopérer avec l'Ile-de-France. *"L'approche du problème du Bassin parisien par faisceaux de croissance paraît intéressante"* (J.-P. Lacaze, M. Unal). Cela ne pourrait-il servir de trame à un scénario très réaliste ?

L'environnement régional est riche mais il doit être surveillé de près

Il est d'une qualité remarquable :

- l'héritage naturel d'espaces paysagers (espaces verts), soit forestiers (forêt de Rambouillet, forêt de Fontainebleau), soit bocagers (pays d'Auge, Perche, Bray, Pays fort...);

Scénario 1 : La Métropole Concentrée



Source : DATAR - Livre blanc du Bassin Parisien - 1992

- voisinage de champs cultivés ;
- héritage historique monumental religieux et civil exceptionnel.

Mais des risques subsistent :

- en pays de bocage, ces risques sont l'exode rural, l'abandon de terres et l'apparition de friches dans les marges occidentales en crise ;
- en pays d'exploitation intensive agricole : les pollutions par les pesticides, les engrais des pays de grande culture, ou par les rejets des élevages intensifs constituent les principaux enjeux.

Les pollutions industrielles et urbaines de l'agglomération parisienne sur la Seine à partir d'Achères sont à surveiller dans le cadre d'une gestion de l'eau maîtrisée.

Il faut donc :

- éviter la prolifération de lotissements quelconques ;
- produire des villes à haut niveau de qualité de vie et de faible densité, qui soient attractives face à l'encombrement parisien. (Exemple de Chartres avec l'intégration réussie de la nature dans la ville) ;
- parcourir quel chemin pour construire des villes calmes, aérées, colorées et esthétiques ?

Avant de proposer des scénarios, il faut rappeler quelques grandes questions qui émanent de l'examen du dossier :

- n'y a-t-il pas contradiction entre système centralisé parisien et politique régionale du Bassin parisien ?
- ne faut-il pas à la fois, une politique d'ensemble du Bassin et des politiques régionales ?
- comment réanimer l'extrême périphérie du Bassin ?

Les scénarios

Le scénario de la métropole concentrée

Il imagine la poursuite du développement avec les mêmes caractères anciens et actuels si souvent dénoncés, c'est-à-dire le développement au profit de l'agglomération parisienne.

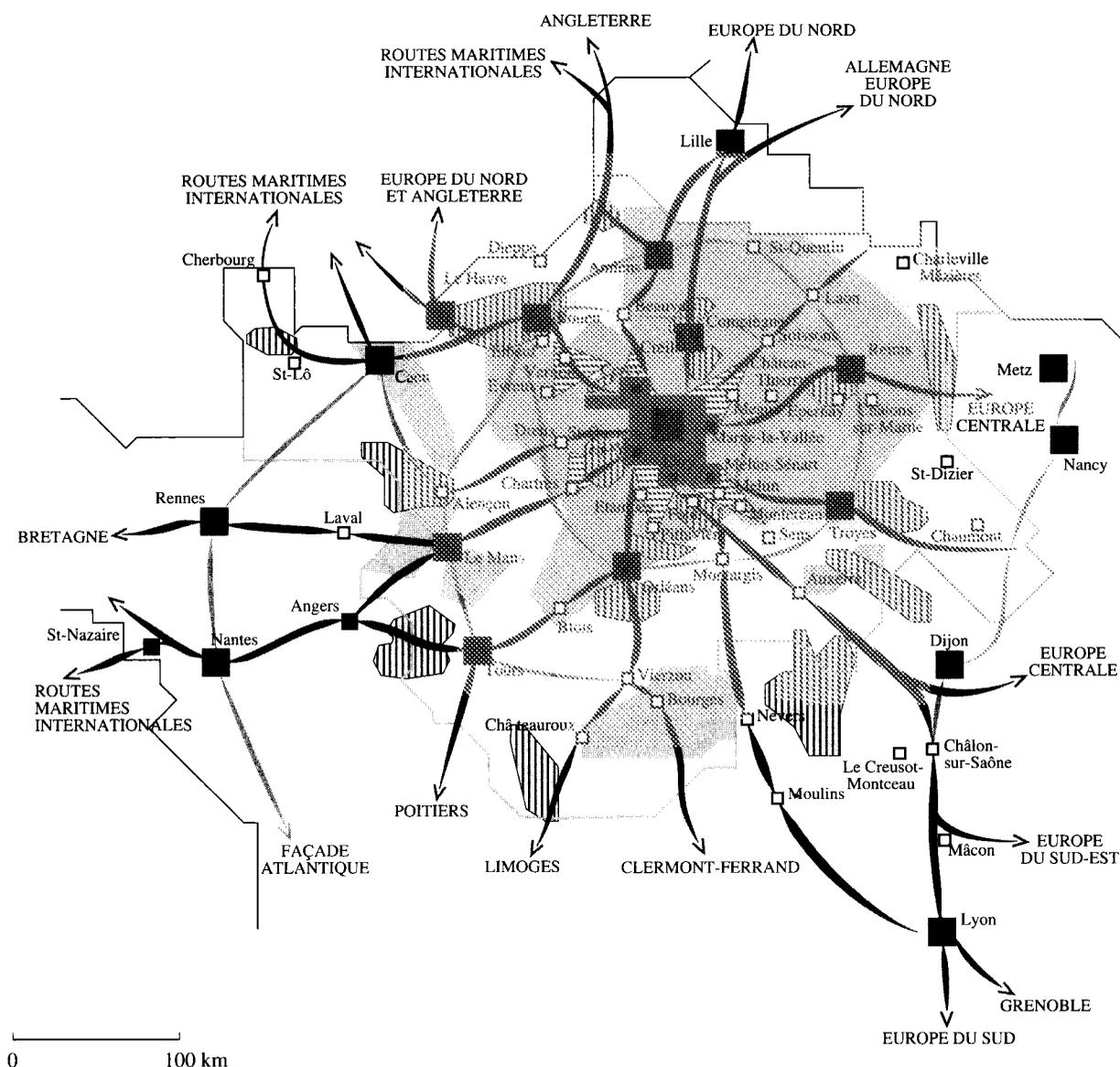
Ce scénario prend en compte qu'il "n'existe pas de politique volontariste sans identification des dynamiques spontanées". Par définition, il est donc rivé aux tendances lourdes les plus traditionnelles qui sont une concentration urbaine sur quelques pôles internationaux, comme Paris, une forte inertie du pouvoir radial et une croissance modérée.

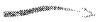
Bref, il se borne à *"la définition d'une politique entérinant l'existence de forces d'inertie trop profondes car trop ancrées dans l'histoire pour enrayer le jeu des dépendances multiples face à Paris"* (J.-P. Lacaze, M. Unal). Il se limite à organiser la surcroissance francilienne aux franges de la région-capitale.

Extension de l'agglomération parisienne. Le mouvement de grande croissance actuelle (décélé entre 1982 et 1990) continue de dépasser l'Ile-de-France (l'Ile-de-France passe de 10,6 millions d'habitants, soit 19 % de la population française à 13 millions d'habitants, soit encore 21 % de la population française).

Maintien d'un système de transports centre-périphérie à dix radiales, avec un renforcement des

Scénario 2 : La Métropole Multipolaire Centralisée



- | | | | |
|---|---|---|--|
|  | Agglomération parisienne |  | Liaisons radiales |
|  | Pôles urbains principaux |  | Liaisons de contournement |
|  | Autres pôles urbains |  | Zones d'intérêt écologique et paysager |
|  | Secteurs d'urbanisation contrôlée |  | Entités agricoles à fort potentiel |
|  | Agglomérations principales (hors Bassin parisien) |  | Périmètre d'étude du Bassin parisien |

Source : DATAR - Livre blanc du Bassin Parisien - 1992

problèmes actuels (engorgements). Les liaisons de contournement restent secondaires.

Les activités nouvelles profitent surtout à l'agglomération parisienne. "L'attraction de la zone centrale est telle qu'elle produit dans le reste du Bassin un effet de dépression qui stérilise les régions périphériques".

Seuls, quatre pôles de la grande couronne du Bassin parisien peuvent espérer se développer : Orléans surtout, Tours et Reims, Caen à un moindre degré.

Trois autres métropoles se développent avec leur espace de dépendance sur le territoire national : Lille, Lyon, Marseille. L'Ouest est annexé dans l'aire d'influence parisienne. Le Nord-Est et le Sud-Ouest vivent dans des aires d'influence transfrontalière.

La métropole multipolaire centralisée

Paris associe les grands pôles périphériques du Bassin à sa dynamique. Mais ce scénario prend en compte d'autres tendances lourdes telles que la réalisation d'un réseau de transport européen, la décentralisation des responsabilités, l'émergence d'un comportement de mobilité personnelle et professionnelle et un mouvement de reconquête des centres-villes et de réhabilitation du paysage urbain. L'agglomération parisienne maîtrise sa croissance : l'Ile-de-France passe de 10,6 millions d'habitants à 12 millions. Elle reste à 19 % de la population française. Son extension est contrôlée en six secteurs le long des radiales.

Tous les pôles de la grande couronne se développent nettement et demandent des concours d'investissements élevés.

A ces pôles, on peut ajouter Oise-la-Vallée qui correspond à Creil-Compiègne, Orléans, Tours,

Reims, mais aussi les trois centres normands qui se développent largement et pourraient ainsi arriver à jouer un véritable rôle de capitale régionale. Elles vont bénéficier de technopoles qui vont leur permettre de rivaliser avec les villes nouvelles de la région parisienne.

Les villes moyennes pourraient bénéficier des retombées de cette force d'entraînement.

La nécessité de lier étroitement Paris et les pôles de la grande couronne induit un trafic de pointe de cadres d'affaires, et renforce le système radial des transports (il faudrait que la liaison Orléans-Paris soit aussi facile que la liaison Orsay-Paris).

Le réseau métropolitain maillé

Ce scénario, le plus novateur, prend en compte :

- la dynamisation des sites périphériques ;
- le développement des identités régionales ;
- la maîtrise de la croissance francilienne ;
- la structuration du Bassin parisien dans un nouveau rapport entre les espaces ruraux et urbains ;
- les exigences de l'environnement.

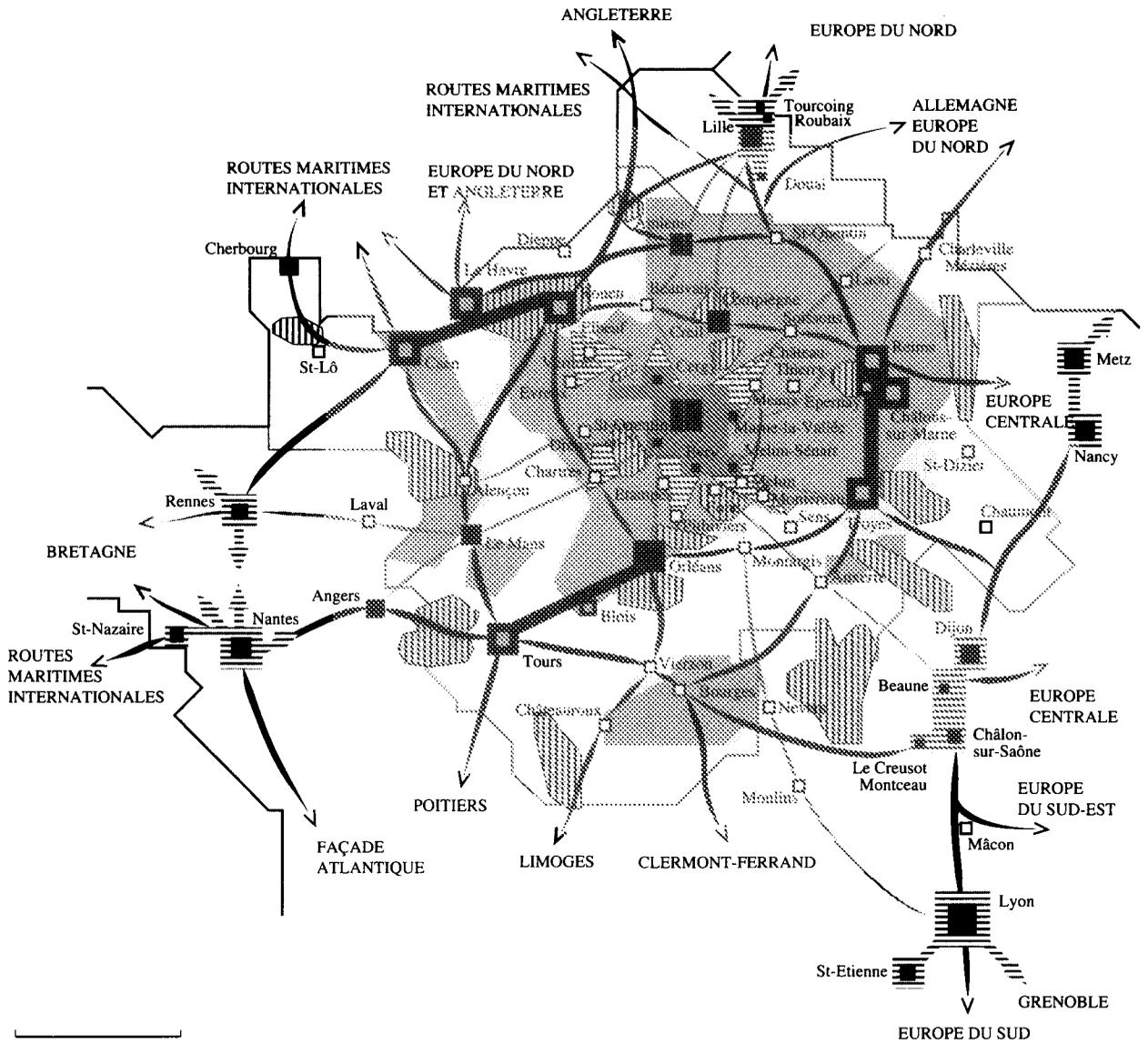
La politique d'aménagement du territoire est renforcée et repensée, en passant du schéma "toile d'araignée" à un réseau urbain et économique "maillé", marqué sur la totalité du territoire français par l'émergence d'une dizaine de territoires métropolitains (l'aire métropolitaine devrait correspondre à un bassin d'emplois de l'ordre d'un million d'habitants).

Le Bassin parisien aura donc lui aussi désormais ses métropoles d'équilibre

Mais en 25 ans, seuls des territoires métropolitains pourront atteindre la taille démographique et économique suffisante :

- l'ensemble normand Rouen-Caen-Le Havre centré

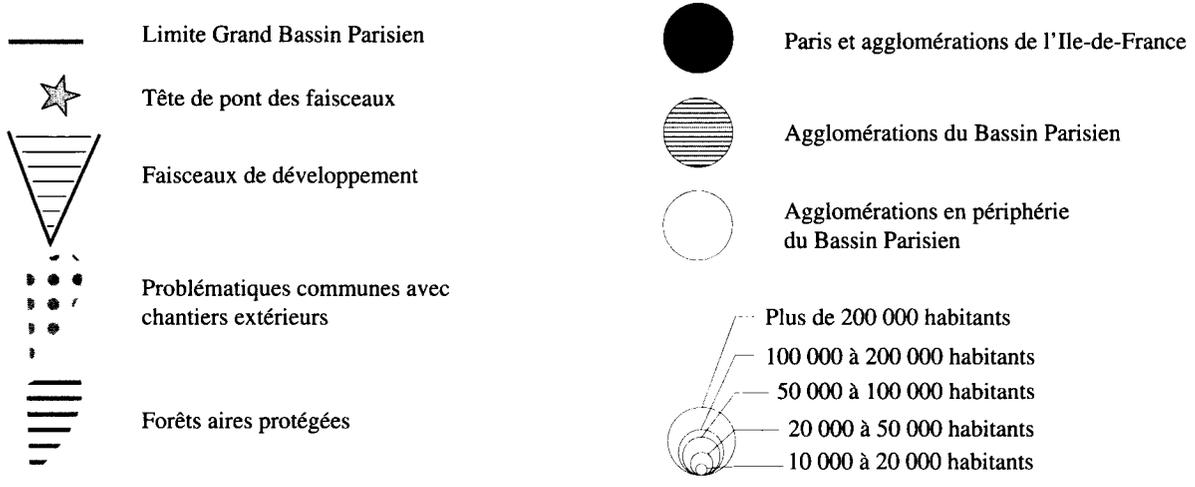
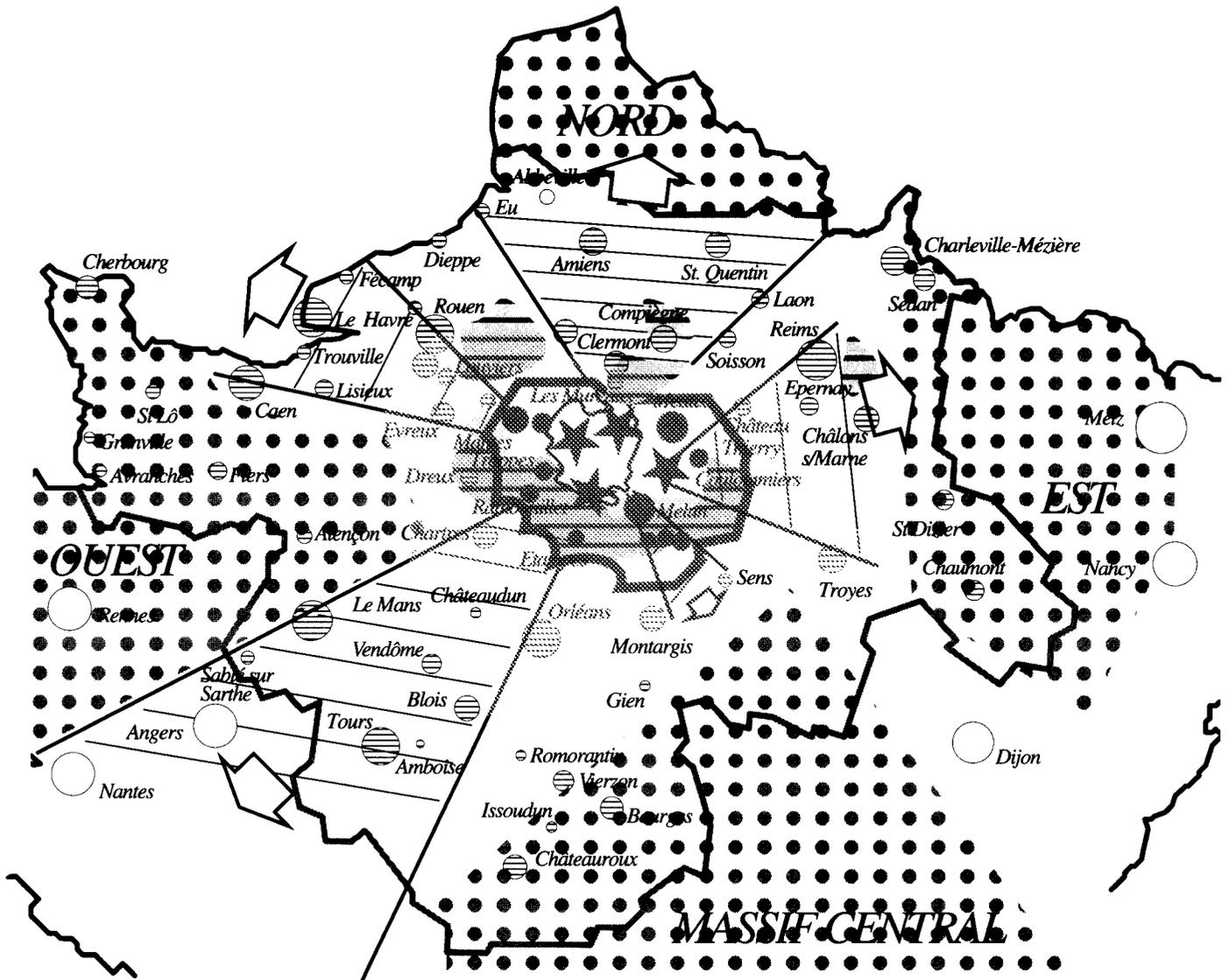
Scénario 3 : Le Réseau Métropolitain Maillé



- | | | | |
|---|-----------------------------------|---|--|
|  | Agglomération parisienne |  | Liaisons internationales |
|  | Territoires métropolitains |  | Liaisons interrégionales |
|  | Pôles structurants |  | Liaisons radiales |
|  | Autres pôles urbains |  | Zones d'intérêt écologique et paysager |
|  | Secteurs d'urbanisation contrôlée |  | Entités agricoles à fort potentiel |
|  | Métropoles (hors Bassin parisien) |  | Périmètre d'étude du Bassin parisien |

Source : DATAR - Livre blanc du Bassin Parisien - 1992

Bassin Parisien : L'approche par faisceaux



Source : DATAR - Prospective et Territoires - Grand Bassin Parisien - J.P. Lacaze



sur la Basse-Seine valorisant sa vocation portuaire ;
- l'ensemble ligérien Orléans-Blois-Tours bénéficie d'une dynamique actuelle qui peut le conduire à ce niveau avec un développement technologique orienté vers les industries nucléaires et spatiales ;
- l'ensemble champenois Reims-Châlons-Epernay-Troyes aura du mal à atteindre la taille critique.

Paris aura toujours les services les plus rares mais avec une répartition harmonieuse des diverses activités entre la capitale et les territoires métropolitains.

Les infrastructures de transports permettent un développement des liaisons entre les régions et l'ensemble européen.

Une approche dynamique

Comment créer les conditions d'une mutation moderne à l'échelle européenne ?

Le point de vue adopté ici est radicalement différent des précédents : il n'est pas théorique et constitue plus une analyse dynamique qu'un scénario.

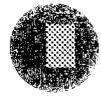
C'est la recherche d'une dynamique s'appliquant à l'ensemble du Bassin parisien pour y générer une urbanisation et une activité diffuses, de manière à ce que l'ensemble régional atteigne une densité le mettant à la hauteur d'une eurorégion.

C'est aussi le constat que l'activité des couronnes, en particulier des villes de la grande couronne, est liée aux flux radiaux d'expansion issus notamment du développement récent du noyau francilien.

Ainsi, il faut combler le retard accumulé depuis vingt ans (par la relative absence d'initiatives

des villes). Il faut y améliorer radicalement l'accueil en facilitant l'accès par une plus grande souplesse, fréquence et qualité de services. L'accueil doit permettre l'installation d'unités de taille respectable grâce aux transports, à la proximité immédiate de services de qualité.

Seuls resteront en dehors de l'expansion les angles morts, quant à l'extrême périphérie, elle relève d'une autre problématique territoriale.



Notes





S E R I E G E O G R A P H I Q U E

Le Grand Est, un nouvel ensemble ou un nouveau regard sur l'espace français ?

Face au voisin allemand, les régions françaises ont souvent été jugées trop petites. Dans le secteur qui nous intéresse, on avait l'habitude de regrouper les régions Alsace, Lorraine et Franche-Comté en un Grand Est stricto sensu. Celui qui est proposé par la DATAR élargit encore notre domaine, à la Champagne - Ardenne et à la Bourgogne, de façon à englober le quart nord-est du pays.

Le Grand Est nouvelle manière s'insère largement dans un grand complexe de dépressions, de plaines et de vallées de direction grossièrement méridienne, le tout s'appuyant sur les axes du Rhin, de la Saône et du Rhône. La géographie et l'histoire ont fait de cet espace un lieu d'échanges, mais aussi de confrontations.

Un centre de gravité économique et culturel d'importance mondiale s'est progressivement mis en place depuis le Moyen Age entre les deux pôles flamand et italien du Nord. Il inclut les métropoles de Londres, Francfort et Milan. Paris, autre métropole mondiale n'en fait pas partie. Elle est séparée de la dorsale par le Grand Est, qui, lui-même y est intégré par ses marges frontalières à l'Est. C'est un des problèmes du Grand Est d'être situé entre ces foyers d'activités et, finalement d'en profiter relativement peu.

Peut-être l'héritage du passé ou le poids de l'histoire sont-ils en cause ? Le destin de la France s'est souvent joué dans ces espaces de l'Est.

14 Le Grand Est

Sommaire

La population

Les problèmes de l'emploi, une évolution inachevée

L'agriculture, un atout ?

Les réseaux de communications

Les éléments d'organisation interne

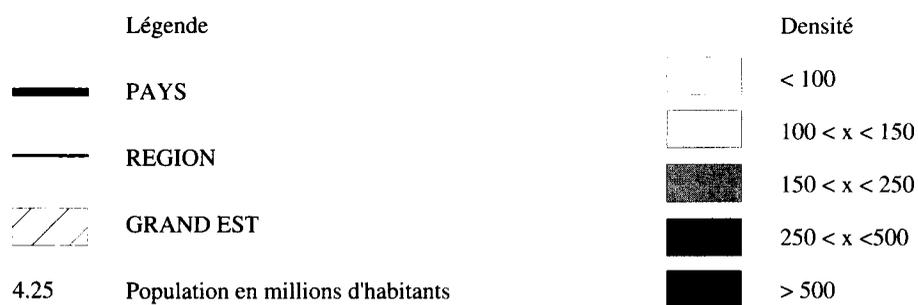
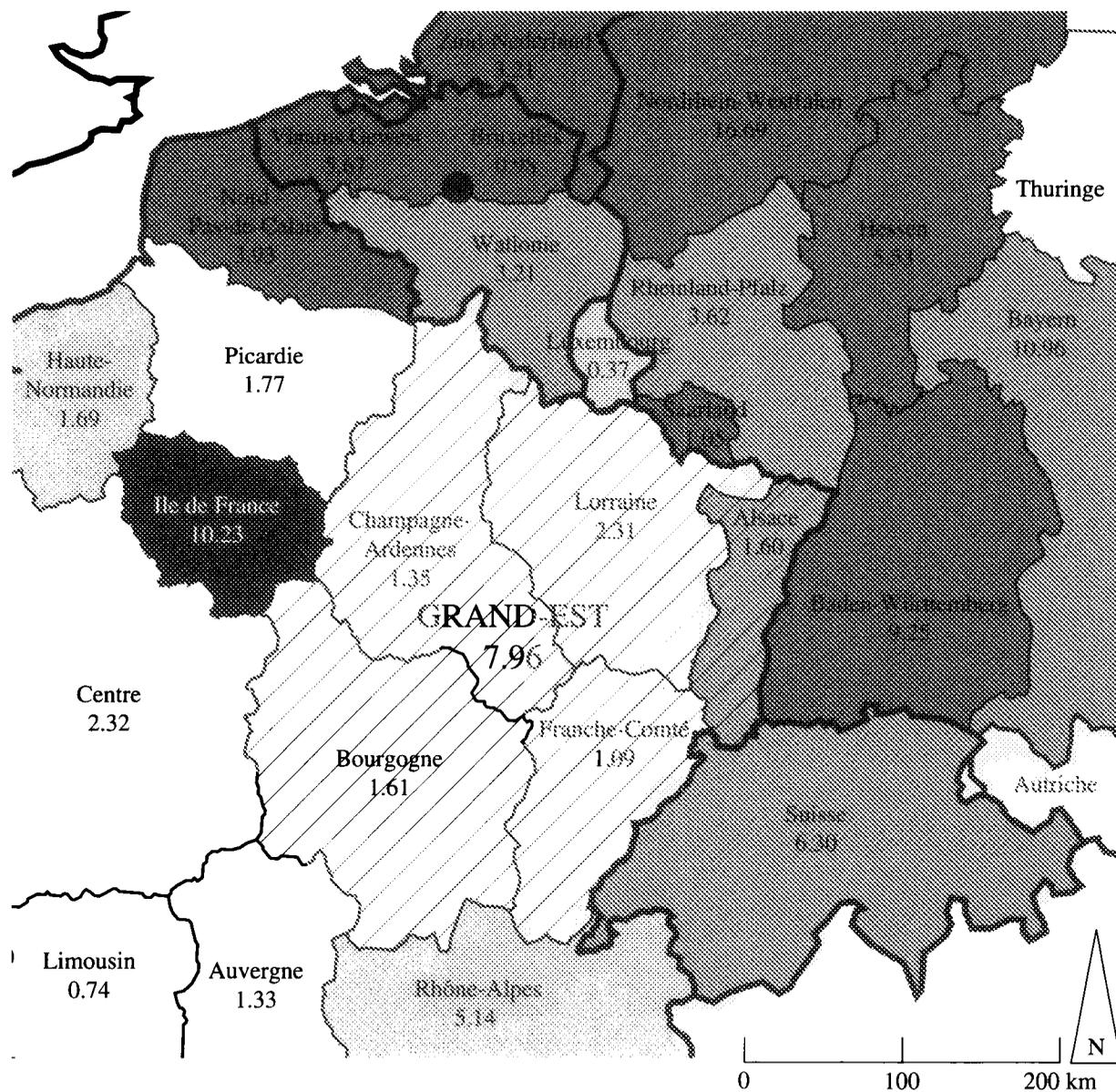
Le scénario A "des espérances "

Le scénario B "des craintes"

Quelques conseils pour le concours

Dossier établi par Roger Dirrig
d'après les travaux d'Henri Nonn.
DATAR. Prospective et territoires

Population totale et densité suivant les régions et les länder en 1985



Source : EUROSTAT - Service d'études du SGAR - Lorraine

La population

La carte «Population et densité» fait apparaître un des problèmes du Grand Est : son sous-peuplement.

A l'échelle de nos voisins européens du Nord et de l'Est, le Grand Est fait partie de la diagonale NE-SO du sous-peuplement. On observe cependant, trois exceptions situées à la limite de notre domaine :

- l'Ile-de-France, avec ses 10 660 000 habitants, en croissance de 587 000 habitants depuis 1982 et sa densité de 887 hab/km². Elle concentre presque le quart de la population française (23,5%),

- le Nord-Pas-de-Calais et l'Alsace, dont les densités s'intègrent mieux à celles des voisins belges ou rhénans.

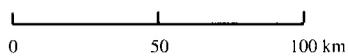
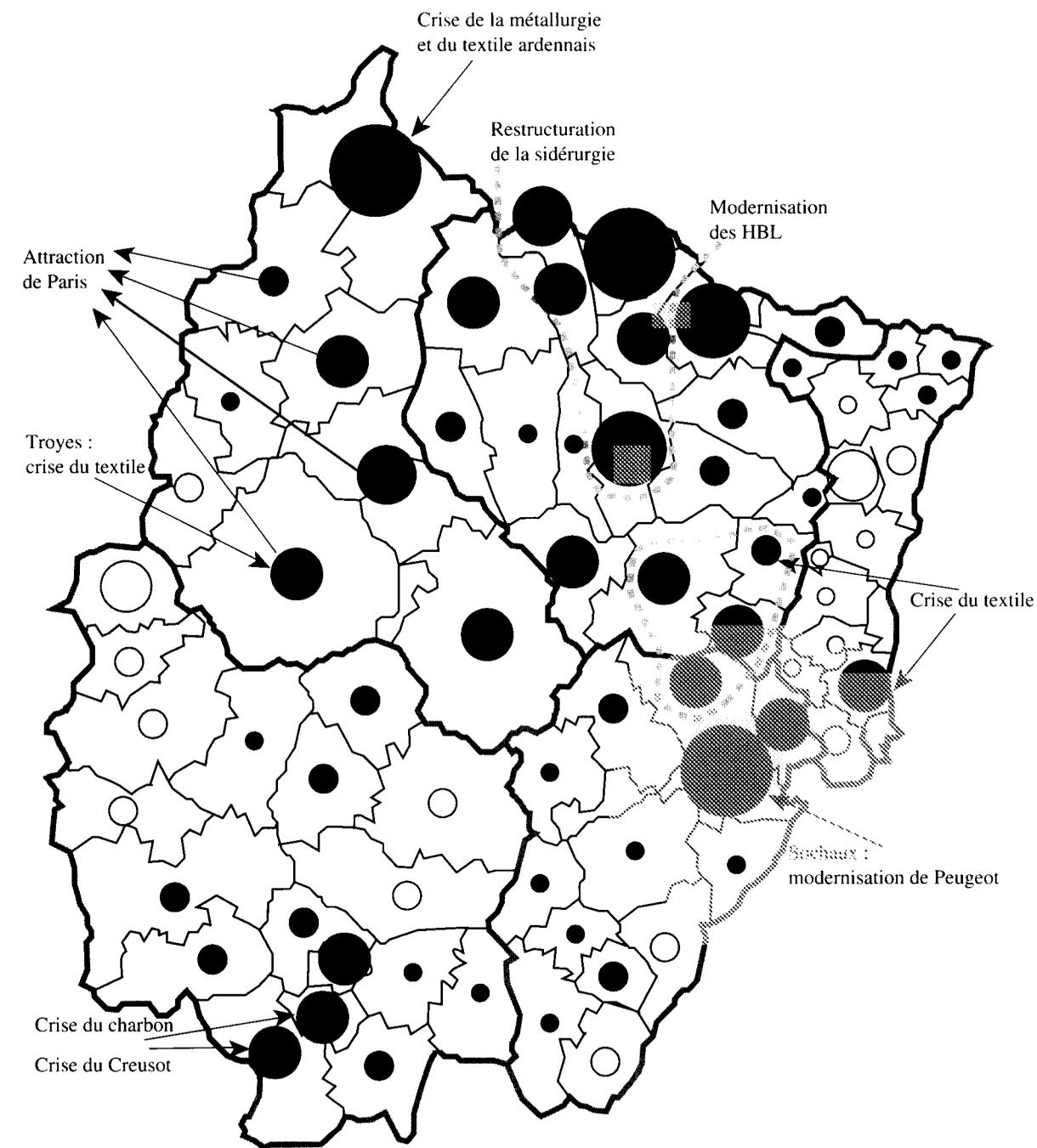
La rentabilité des grands équipements et des services, ainsi que leur financement sont plus difficiles à assurer dans ces grands espaces dépeuplés que dans les zones à forte densité.

Le tableau précédent «Population, renseignements classiques du recensement de 1990» per-

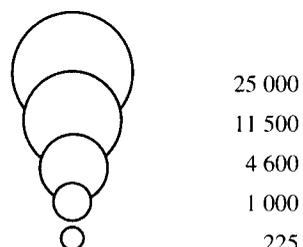
POPULATION ET RENSEIGNEMENTS CLASSIQUES DU RECENSEMENT DE 1990

	Préfecture	Superficie en km ²	Population en mars 1982 en milliers	Population en mars 1990 en milliers	Densité 1990 hab/km ²	Solde migratoire	
						1975-1982	1982-1990
ALSACE	STRASBOURG	8280	1566,0	1624,4	196	8166	58
Bas-Rhin	Strasbourg	4755	915,7	953,1	200	10318	4510
Haut-Rhin	Colmar	3525	650,4	671,3	190	-2152	-4452
BOURGOGNE	DIJON	31582	1596,1	1609,7	51	7555	-3327
Côte-d'Or	Dijon	8763	473,5	493,9	56	653	1360
Nièvre	Nevers	6817	239,6	233,3	34	-885	-635
Saône-et-Loire	Macon	8575	571,9	559,4	65	-3883	-16391
Yonne	Auxerre	7427	311,0	323,1	44	11670	12339
FRANCHE-COMTÉ	BESANCON	16202	1084,0	1097,3	68	-19594	-29127
Doubs	Besançon	5234	477,2	484,8	93	-23468	-19333
Jura	Lons-le-Saunier	4999	242,9	248,8	50	236	1226
Haute-Saône	Vesoul	5360	232,0	229,6	43	4968	-7315
Territoire de Belfort	Belfort	609	132,0	134,1	220	-1330	-3705
CHAMPAGNE-ARDENNE	CHALONS-SUR-MARNE	25606	1345,9	1347,8	53	-39458	-49722
Ardennes	Charleville-Mezières	5229	302,3	296,4	57	-17010	-17188
Aube	Troyes	6004	289,2	289,2	48	-1758	-6811
Marne	Châlons-sur-Marne	8162	543,6	558,2	68	-12399	-12587
Haute-Marne	Chaumont	6211	210,7	204,1	33	-8291	-13136
LORRAINE	METZ	23547	2319,9	2305,7	98	-94472	-107049
Meurthe-et-Moselle	Nancy	5241	716,8	711,8	136	-34106	-34812
Meuse	Bar-le-Duc	6216	200,1	196,3	32	-7471	-9083
Moselle	Metz	6216	1007,2	1011,3	163	-40739	-44533
Vosges	Epinal	5874	395,8	385,3	66	-12156	-18621

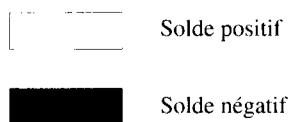
Grand Est : solde migratoire par zones d'emploi entre 1982 et 1990



Nombre d'individus



Nature des soldes



Le solde migratoire de la population des cinq régions du Grand Est est négatif entre 1982 et 1990 : - 188 676 habitants

Source : INSEE 1990 - Service d'études du SGAR - Alsace

met une approche dynamique par la comparaison des recensements de 1982 et de 1990.

Le solde migratoire (différence entre les entrées et les sorties de population) révèle l'ampleur de la crise. Les soldes naturels (différences entre naissances et décès), quoiqu'en recul, sont en général positifs. Comme on le voit, la population totale reste relativement stable. Mais le tissu économique ne pouvant pas renouveler ou créer les postes de travail nécessaires, ce sont les jeunes actifs qui sont obligés de partir, affaiblissant ainsi les possibilités de développement futur.

La carte «Le Grand Est, solde migratoire par zones d'emploi», localise à une échelle plus grande que le département les données du tableau pour les années 1982 à 1990. Certaines zones déprimées peuvent être mises en valeur, mais les causes évoquées sont en réalité plus complexes : l'ampleur de la crise est manifeste en Lorraine et les régions rurales ne semblent

pas épargnées. L'influence parisienne se ferait-elle déjà sentir sur la marge ouest, par un reflux d'activités ou d'habitants vers la Bourgogne ?

Les problèmes de l'emploi, une évolution inachevée

Le Grand Est possède une forte et ancienne tradition industrielle. Après les années de reconstruction et d'expansion de l'après-guerre, on assiste depuis peu à une évolution technique (une troisième révolution industrielle ?) qui a des répercussions sur l'emploi et finalement sur la société.

PRINCIPAUX SECTEURS D'INDUSTRIE DANS LE GRAND EST
ÉVOLUTION 1980-1989

SECTEURS	salariés (fin 1989)	évolution 1980-89	
		nombre absolu	%
Fonderie, travail des métaux	94325	-6983	-6,90
Construction mécanique	87708	-23542	-21,16
Matériel transports terrestres	87665	-21186	-19,46
Industries agro-alimentaires	83952	-6107	-8
Textile-habillement	65634	-38130	-36,75
Matériel électrique/électronique	56458	2520	4,67
Bois-ameublement-divers	55214	-16542	-23,05
Minerais, métaux ferreux	42173	-35626	-45,80
1 ^{ère} transformation acier			
Caoutchouc, matières plastiques	39606	5037	14,57
Matériaux construction, minéraux divers	28185	-9580	-25,37
Chimie de base, fibres artificielles	19227	-5968	-23,69
Parachimie-pharmacie	18176	2795	18,17
Production combustibles minéraux solides	16245	-9650	-37,27
Papier carton	16647	-1999	-10,72

Source : INSEE, Collections D (Comm. SGAR Lorraine)

Schématiquement, on note un recul déjà ancien des actifs de l'agriculture, un recul plus récent du secteur secondaire et un progrès du secteur tertiaire.

Pour le Grand Est, les chiffres (année 1989) sont de 780 000 actifs dans l'industrie (hors Bâtiment-Travaux-Publics), après une réduction de 175 000 emplois entre 1980 et 1989.

Les mutations de l'appareil industriel sont illustrées par le tableau ci-dessus.

Nous voyons l'effondrement des trois piliers de l'économie lorraine, la sidérurgie -45,8%, le charbon -37,27% et le textile -36,75% (englobant aussi Troyes et Sedan). Les créations d'emploi dans l'électronique, les matières plastiques ou la pharmacie ne compensent pas les suppressions dans les autres branches.

Et l'évolution n'est pas achevée : poursuite de la restructuration de la sidérurgie, fermeture programmée des houillères de Lorraine et des mines de potasse d'Alsace, avenir incertain de l'industrie automobile.

Le secteur tertiaire peut-il remplacer les emplois libérés par une industrie en voie de rationalisation ?

Le professeur Henri Nonn constate une faiblesse d'emplois tertiaires intégrés dans l'industrie. Le tableau ci-contre nous donne quelques éléments éclairants.

FONCTIONS DANS LES ENTREPRISES INDUSTRIELLES
(en pourcentage des emplois)

Fonctions	Grand Est	Province	Ile-de-France
Production	70,5	68,3	39,7
Magasinage, conditionnement	7,1	7	5,4
Transports	2,9	3,3	2,8
Administration, gestion	8,9	9,4	19,9
Commerce	4,1	4,5	15,7
Etudes-méthodes	2,7	3,8	10
Traitement de l'information	2,7	2,8	5,1

La situation de l'Ile-de-France et de Paris est particulière : une concentration de pouvoirs unique en Europe. Face à une pression de plus en plus grande de la concurrence étrangère, un rééquilibrage en faveur d'une plus large autonomie de décision en province s'imposerait ; cela enrichirait les emplois du tertiaire dans le Grand Est.

Le tableau de la répartition des emplois par secteurs nous montre que les activités du secteur tertiaire prennent une place essentielle. Pour un salarié du secteur primaire en Lorraine, quinze occupent des emplois tertiaires (ci-dessous).

	Emploi Total	Primaire	Secondaire dont BTP		Tertiaire	Chômage
Alsace	635 600	3,5%	36,6%	6,9%	59,9%	5,2%
Bourgogne	612 200	9,0%	31,6%	7,0%	59,3%	8,1%
Champagne-Ardenne	507 200	9,9%	33,7%	6,6%	56,4%	9,2%
Franche-Comté	406 200	6,5%	38,7%	5,9%	54,9%	7,0%
Lorraine	789 900	4,0%	34,8%	6,8%	61,2%	8,5%
Ile-de-France	4 907 900	0,5%	25,5%	6,3%	74,0%	7,3%
France	21 686 400	6,2%	29,5%	7,2%	64,9%	8,9%

Le tableau qui suit, concernant les chercheurs, confirme le retard du Grand Est. Phénomène

important car c'est la recherche qui conditionne en partie l'avenir.

1988	Chercheurs du secteur privé	Chercheurs du secteur public	Total	Part dans l'emploi régional en p.1000
Alsace	776	1 047	1 823	2,9
Bourgogne	613	218	831	1,4
Champagne-Ardenne	224	37	261	0,5
Franche-Comté	475	45	520	1,3
Lorraine	585	511	1 096	1,4
Ile-de-France	30 018	15 672	45 690	9,5
France	51 842	30 093	81 935	3,8

SIRP INSEE 1992

Seulement 5,5% des chercheurs français sont répartis dans le Grand Est, surtout à Strasbourg et à Nancy, alors que 55,8% sont concentrés

dans la région parisienne. Le chemin qui reste à faire pour dynamiser les régions est considérable.

RÉPARTITION DES ACTIFS PAR SECTEURS EN %

1987	Densité hab/km ²	Primaire	Secondaire	Tertiaire	PIB/hab/écu indice
Europe des 12	143	7,9	33,3	58,8	100
BELGIQUE	323	3,1	31,6	65,2	103
Flandre	420	3,2	34,9	61,9	103
Wallonie	190	3,9	28,1	68,0	85
RFA	246	4,7	40,1	55,2	130
Rheinland-Pfalz	182	5,5	40,8	53,6	114
Baden-Wurtemberg	260	4,8	45,4	49,8	136
Saarland	406	1,4	41,5	57,1	121
FRANCE	102	7,5	30,6	61,9	121
Alsace	193	3,3	38,2	58,5	122
Bourgogne	51	8,5	31,5	60,0	105
Champagne-Ardenne	53	13,9	33,2	52,9	114
Franche-Comté	67	4,1	40,7	55,2	106
Lorraine	99	4,6	37,5	57,9	102
LUXEMBOURG	143	3,3	31,1	65,6	121
SUISSE (en 1990)	165	5,5	34,9	59,5	

EUROSTAT Régions 1989 Ann. Stat. Suisse 1992

Dans le tableau précédent, on peut noter la situation originale de l'Allemagne qui a conservé un secteur tertiaire relativement réduit et, corrélativement, un secteur industriel fort. Considérons simplement le cas de l'élève modèle de la classe allemande et même européenne : le Bade-Wurtemberg. Il a le secteur industriel le plus fort et le secteur tertiaire le plus faible, c'est lui qui crée le plus de richesses (indice 136), qui a le taux de chômage le plus faible (Suisse exceptée) et qui dépasse les 100 milliards de francs d'excédents annuels dans ses exportations.

Existerait-il une autre voie de développement que la croissance du tertiaire ? Ou faut-il mettre en cause les définitions statistiques ?

Les régions voisines possèdent dans leur métropole une capacité de décision et d'action qui, chez nous, sont concentrées à Paris. Ces régions allemandes ou suisses sont souvent à l'origine d'investissements dans le Grand Est. Leurs entreprises y trouvent un espace qui commence à se faire rare, une pression moins forte de la part des écologistes, une main-d'œuvre de tradition industrielle en voie de reconversion mais aussi des ressources énergétiques (centrales de Cattenom, Nogent, Fessenheim).

D'autre part, les établissements étrangers à proximité de la frontière attirent la main-d'œuvre française, mais le phénomène des frontaliers est à sens unique. Il illustre les problèmes de l'emploi dans les secteurs frontaliers. Voici la situation chiffrée :

1990	d'Alsace vers l'Allemagne " la Suisse	21 988 frontaliers 29 616
1990	de Lorraine vers l'Allemagne vers le Luxembourg vers la Belgique	15 340 14 340 1 350
1987	de Franche-Comté vers la Suisse	7 236

La marche vers la progression du tertiaire est appelée à se poursuivre, mais elle a d'autres exigences que celles de l'industrialisation d'il y a cinquante ans.

D'autre part, quel est le niveau minimal de population agricole pour assurer l'entretien du paysage, une notion qui s'impose de plus en plus ?

L'agriculture, un atout ?

Le tableau «Agriculture 1987» rassemble quelques données très générales sur l'agriculture dans le Grand Est, et permet des comparaisons avec les régions voisines.

A sa lecture, on constate une certaine uniformité. Une cartographie nous montrerait une situation largement comparable en ce qui concerne le pourcentage des actifs agricoles : autour de 4 à 5%. La Bourgogne, et surtout la Champagne, font exception (rôle du vignoble ?).

La cartographie est inutile pour la forêt. Le taux de boisement est partout important, il dépasse les 31% et monte à 43% dans la forêt jurassienne. Seules la Champagne et la Suisse font exception. Le recul de l'agriculture et la dépopulation des campagnes favoriseront le reboisement du côté français. Malgré la mise en route de deux grandes usines à papier (Strasbourg et secteur d'Epinal), la valorisation de la richesse forestière est insuffisante.

L'analyse de la superficie moyenne par exploitation montre que ces quatre régions françaises

AGRICULTURE 1987

En milliers d'ha	Forêt		S A U		Nombre d'exploitations 1000	Superficie moyenne Ha
			Totale	dont S T H		
Belgique	617	20%	1 377	625 20%	93	14,8 ha
R F A	7 360		11 956	4 480	705	
Rhénan. Palat.	781	39%	720	223 11%	58	12,4 ha
Bade-Wurtemb	1 305	36%	1 502	617 17%	124	12,1 ha
Sarre	85	33%	68	33 13%	4	17 ha
France	14 470		31 353	11 894	982	
Alsace	306	37%	331	92 11%	21	15,7 ha
Bourgogne	984	31%	1 938	869 27%	36	53,7 ha
Champagne-Ardenne	677	26%	1 598	391 15%	33	48,4 ha
Franche-Comté	698	43%	783	530 33%	19	41,2 ha
Lorraine	857	36%	1 183	579 24%	25	47,3 ha
Luxembourg	89	34%	127	69 26%	4	31,7 ha
Suisse (1990)	1 073	26%	1 156	867 21%	105	10,2 ha

présentent les structures les plus efficaces pour la grande culture avec des superficies de 40 à plus de 50 hectares. L'Alsace, avec à peine 16 hectares par exploitation, s'aligne sur la situation allemande ou helvétique.

Les vignobles de Champagne, de Côte d'Or et d'Alsace (qui ont leur pendant du côté allemand et suisse), viennent enrichir les ressources. Le travail de nombreux petits exploitants est source de richesse et de fortes densités de population.

La situation exceptionnelle de la Champagne apparaît bien avec d'une part, une polyculture extrêmement efficace, et d'autre part, un vignoble et une production de qualité à forte valeur ajoutée.

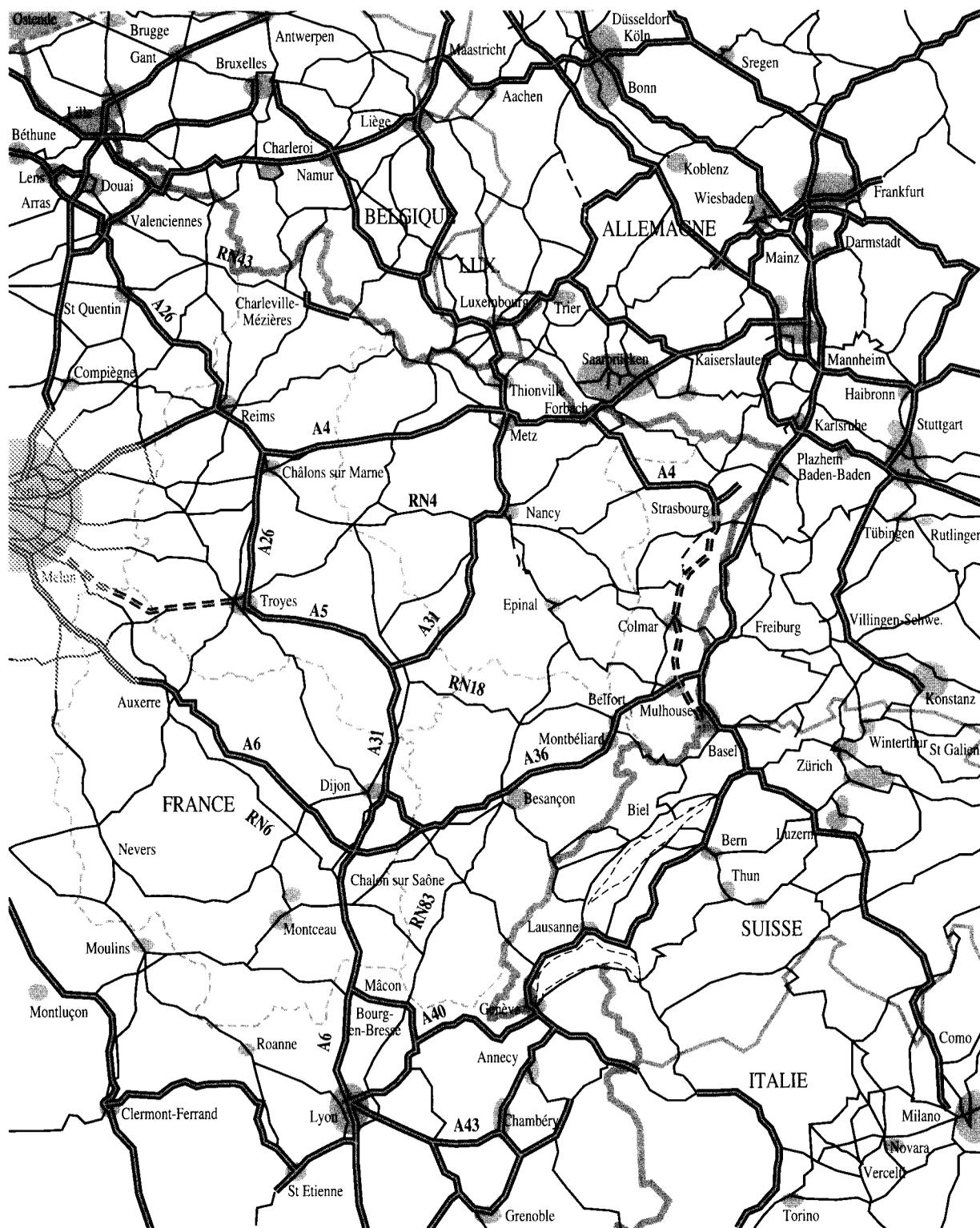
Le Grand Est possède également un certain nombre de parcs naturels régionaux (le Morvan, la haute vallée de Chevreuse). Pourraient-ils servir de base pour un aménagement touristique, capable de ralentir la désertification de

larges secteurs ? La clientèle existe mais dans la plupart des cas, elle ne fait que traverser la région. Comment favoriser son séjour ? Peut-être par un environnement sauvegardé, mais aussi par des bourgs et des petites villes présentant des équipements de qualité. Les grandes villes sont tout aussi indispensables, par leurs monuments prestigieux bien mis en valeur.

Les réseaux de communication

Le Grand Est doit adapter son réseau de communication à deux fonctions. D'abord, assurer les grandes liaisons à l'échelle européenne et ensuite favoriser la cohésion interne des diffé-

Principales infrastructures routières



0 100 km

-  Principales agglomérations
-  Autoroutes
-  Autoroutes en projet ou construction
-  Autres liaisons routières
-  Frontières
-  Limites des régions du Grand-Est

Source : Cartes routières - Service d'études du SGAR - Alsace 1992

rents ensembles régionaux par la mise en place de liaisons adaptées.

La carte «Principales infrastructures routières», met les autoroutes en valeur ; ce sont d'abord les liaisons Ouest - Est, de Paris à la frontière qui ont été mises en place :

- A4 vers Strasbourg, mais qui a d'abord rejoint le carrefour de Mannheim,
- la liaison Paris-Beaune-Mulhouse (A6 et A36), prend de plus en plus d'importance, avec un trafic en accroissement sur la branche A36.

Le rôle traditionnel dans les relations Nord-Sud se développe selon trois axes :

- Lille - Dijon, Angleterre - Méditerranée, par A26, A5 et A31, où l'élément de jonction Châlons-Troyes est en service depuis le 1^{er} juillet 1992 ;
- Luxembourg - Dijon par A31, où Thionville - Nancy doit être élargie ;
- l'axe alsacien, encore inachevé.

Les déficiences sont nombreuses sur les routes nationales. Des liaisons vitales sont à renforcer :

- la voie centrale, (RN4 à 2x2 voies) ;
- la rocade de Thionville à Lille (RN43) ;
- la liaison de Nancy à Besançon pour désenclaver les plateaux de Lorraine et de la Haute-Saône, avec des passages plus faciles par les Vosges et un accès vers l'Allemagne ;
- le secteur jurassien pose les mêmes problèmes avec la RN 83 au pied du Jura et les traversées vers la Suisse.

La ligne TGV Paris - Nord est en train de s'achever. Elle sera prolongée vers la Rhénanie et le réseau ICE allemand. Le Grand Est risque d'être contourné. Le problème d'une liaison rapide nouvelle reste posé : la branche Nord, le TGV-Est européen ? ou la branche Sud, le TGV Rhin-Rhône ? La décision n'est pas prise.

A l'avenir, au niveau régional et local, les liaisons intervilles (par des moyens rapides et cadencés) prendront de plus en plus d'importance. Ceci pour des raisons d'économie, d'encombrement des villes et d'écologie.

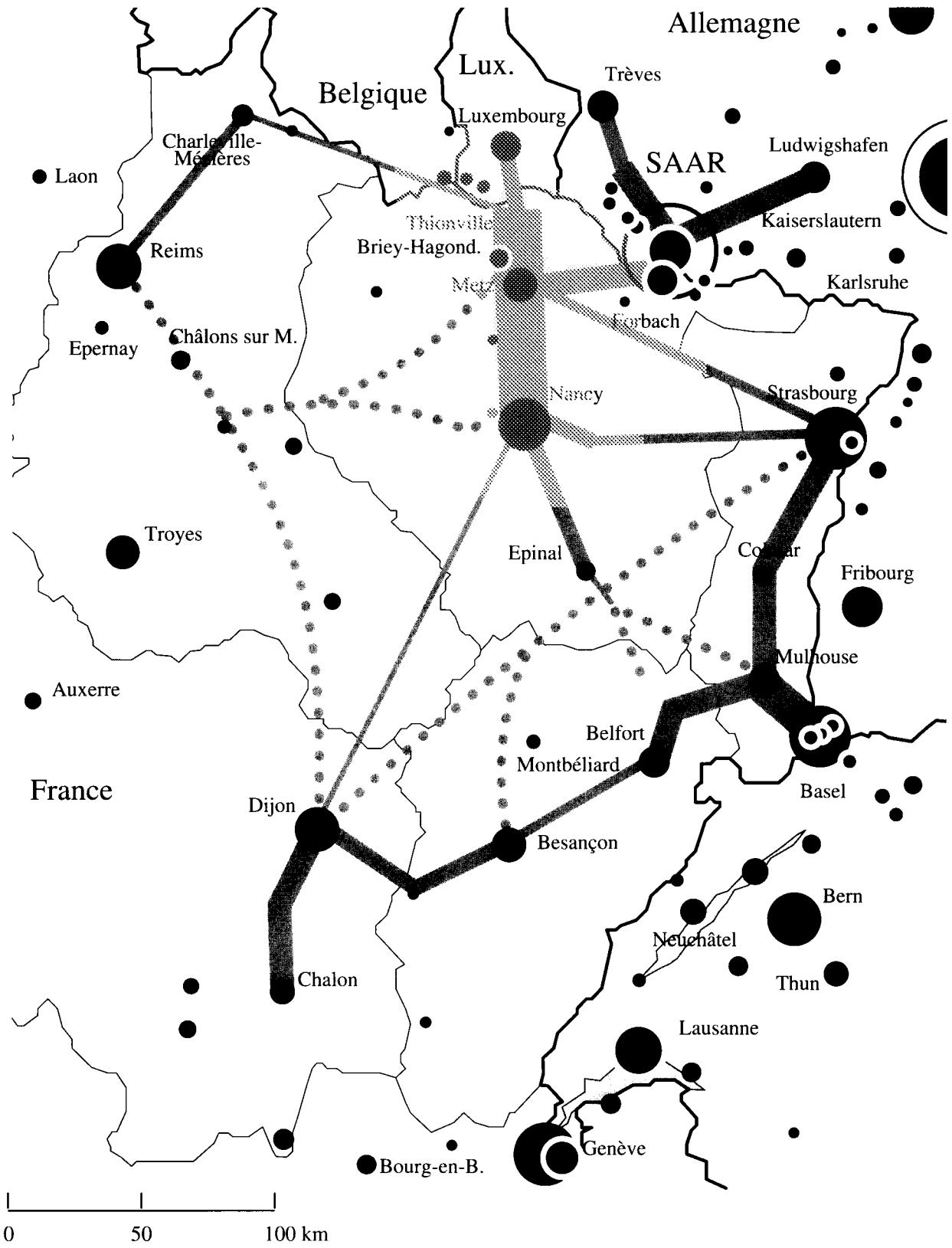
La carte «Relations ferroviaires intervilles» donne un état des lieux. Elle est le reflet de la cohésion interne des deux régions majeures de Grand Est : la Lorraine et son axe de la Moselle, l'Alsace avec le TER nouvelle formule. L'organisation de relations fréquentes vers Dijon est à noter.

Une grande décision est repoussée depuis de nombreuses années, c'est celle de la liaison fluviale Rhin-Rhône à grand gabarit.

La réalisation de la liaison Rhin-Main-Danube, souvent contestée, est en train de s'achever. Sur le grand axe Nord-Sud, le chaînon manquant entre la Saône et le Rhin sera-t-il réalisé ? Les investissements seront très lourds, l'opposition des écologistes est réelle, les intérêts de la SNCF sont bien défendus. Un tel choix est politique.

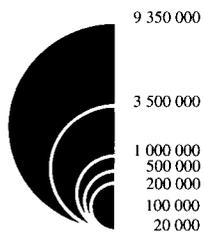
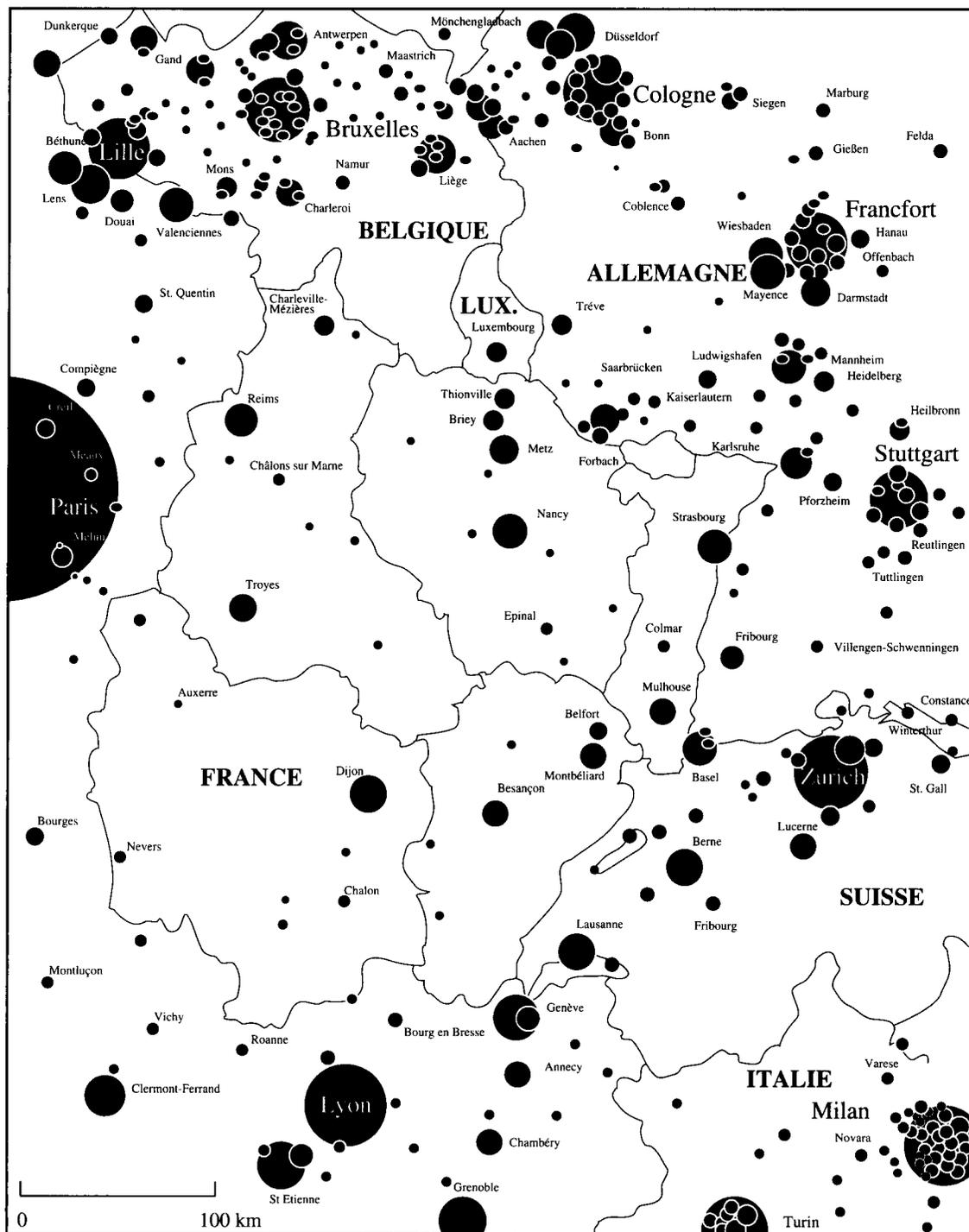
Les liaisons aériennes sont assurées par les deux plateformes d'importance mondiale : Paris et Francfort. Dans le Grand Est, le relais est pris par trois aéroports secondaires: Luxembourg, Strasbourg et Bâle-Mulhouse.

Relations ferroviaires intervilles



Source : Direction Régionale de l'Équipement - Lorraine - 1992

Villes et agglomérations de 20 000 habitants et plus



— Limites des régions du Grand-Est et frontières

Les données de l'Allemagne, de la Belgique et de l'Italie sont communales. Ces pays ont procédé à des regroupements au début des années soixantes. Peut-on assimiler leurs villes aux agglomérations françaises ou suisses représentées ici, de surcroît différents ?

La concentration de villes de 20 000 à 100 000 habitants autour de Stuttgart, Mannheim, Francfort, Cologne, Bruxelles, Turin ou Milan démontre bien l'existence d'agglomérations, voire de conurbations autour de ces pôles urbains (ex. Rhein - Ruhr, Rhein - Main,...).

Les éléments d'organisation interne

La diapositive «Régions et systèmes urbains» pose le problème de la structuration du Grand Est.

Le Grand Est n'est pas polarisé. Trois grandes aires s'opposent :

- un secteur Ouest polarisé vers Paris. Cette attraction vers la capitale impose pratiquement le morcellement de la Champagne-Ardenne. Ainsi, Reims privée des fonctions administratives régionales par Châlons-sur-Marne n'arrive pas à s'imposer à la partie méridionale, structurée autour de Troyes,

- un ensemble bourguignon écartelé vers Paris pour Auxerre-Sens, vers Lyon pour Le Creusot-Mâcon et peut-être Châlons-sur-Saône. Le rayonnement de la capitale Dijon s'exerce essentiellement sur le département de la Côte d'Or ;

- le secteur est, plus éloigné de Paris, en position périphérique, possède un réseau articulé mais non polarisé :

- le système urbain alsacien est le plus intégré et le plus complet. La forte densité de population supporte un réseau dense et vivant de petites villes qui gravitent autour de Strasbourg, Mulhouse et Colmar. Dans l'étude: Les villes européennes, DATAR-GIP-Reclus 1989 (voir dossier sur les dynamiques urbaines), Strasbourg est

classé dans la classe 5 en compagnie de Bâle, Dusseldorf ou Cologne, Toulouse et Marseille en France. Seule Lyon, en classe 4 devance Strasbourg. Au Sud, les relations entre Mulhouse et Belfort-Montbéliard sont de plus en plus étroites, - l'ensemble urbain lorrain situé sur la Moselle intègre moins bien ces marges malgré la présence de deux villes, souvent rivales, mais qui disposent d'équipements importants. Metz est tournée vers le Nord, elle essaie de tirer parti de l'euro-région Sarre-Lorraine-Luxembourg qui est en train de se dessiner. Nancy contrôle la Lorraine centrale et le plateau vosgien. Sa situation centrale dans un Grand Est au sens étroit est intéressante pour la mise en place de structures interrégionales.

H. Nonn insiste sur le rôle vital des petites villes, souvent chef-lieux de "pays". Leur présence est indispensable pour assurer un développement local ou au moins maintenir un rempart devant le dépérissement du monde rural.

La carte «Les villes et agglomérations de 20 000 habitants et plus», est très hétérogène. Une carte plus fine permettrait de distinguer des zones à très faible densité caractérisées par un semis très lâche de petites villes (pays champenois, meusien ou bourguignon). Elle permet cependant de situer le Grand Est par rapport au centre de gravité de l'axe majeur européen. D'un côté, une métropole mondiale, Paris, et de l'autre, des agglomérations au gabarit plus réduit (1 à 2 millions d'habitants) mais extrêmement dynamiques.

On citera Zurich, le Neckar moyen (Stuttgart), le Rhin-Neckar (Mannheim), Rhin-Main (Francfort), Rhin-Ruhr (Cologne, Dusseldorf) sans oublier l'ensemble flamand.

Devant cette deuxième ligne de villes métropolitaines, on peut repérer un premier rideau de villes frontalières actives comme Genève, Bâle,



Karlsruhe ou Saarbrücken, qui attirent des dizaines de milliers de frontaliers.

L'Alsace et la Moselle ont déjà largement profité des investissements suisses ou allemands, la vague atteint maintenant le versant lorrain des Vosges. Reims, par sa proximité de Paris est également un site recherché.

Dans cette première partie analytique, nous avons essayé de mettre en place des éléments pour une réflexion. Ce travail, toujours perfectible, se nourrit d'apports extrêmement variés ; il est indispensable pour alimenter les réflexions sur l'avenir du Grand Est à l'horizon 2015. Les documents qui suivent donnent le point de vue du professeur H. Nonn (scénario A et B illustrés).

Le scénario A ou scénario «des espérances»

Le cadre général : le Grand Est bénéficie du dynamisme économique des espaces forts qui l'entourent.

La dorsale européenne se renforce, la CEE se consolide, les investisseurs cherchent des espaces à proximité. La reconversion des activités traditionnelles s'accélère. Les marchés de l'Europe centrale s'ouvrent. Le Grand Est profite des courants d'échanges internes à la CEE: flux Nord - Sud et Londres - Méditerranée.

Une politique de desserrement de l'Ile-de-France est lancée. La croissance profite aux villes de la couronne (Reims - Troyes). La Champagne arrive à se structurer.

Les infrastructures de transport sont réalisées. Elles sont liées à des besoins accrus d'échanges en Europe. La carte du maillage du Grand Est par des voies de communication modernes ou améliorées nous montre ce maillage du Grand Est. Nous avons :

- des relations Ouest - Est renforcées par :
 - le TGV est-européen raccordé à l'ICE allemand à Mannheim ou à Strasbourg-Kehl ;
 - une autoroute Troyes-Courtenay-Orléans qui facilite les relations avec la façade atlantique ;
 - les relations entre Metz et Lille et la mer du Nord sont améliorées : route et voie ferrée ;
 - la RN 4 est mise à quatre voies.

- Dans le secteur méridional :
 - le TGV Rhin-Rhône est réalisé. Il passe par le pays dijonnais et la Franche-Comté. Le TER V200 en Alsace assure la liaison entre les deux branches du TGV,
 - le canal Rhin-Rhône est réalisé, sinon il est suppléé par une autoroute ferroviaire.

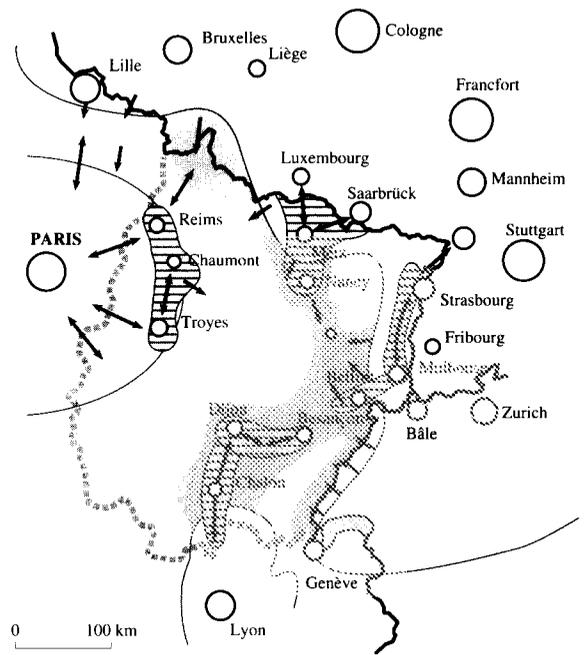
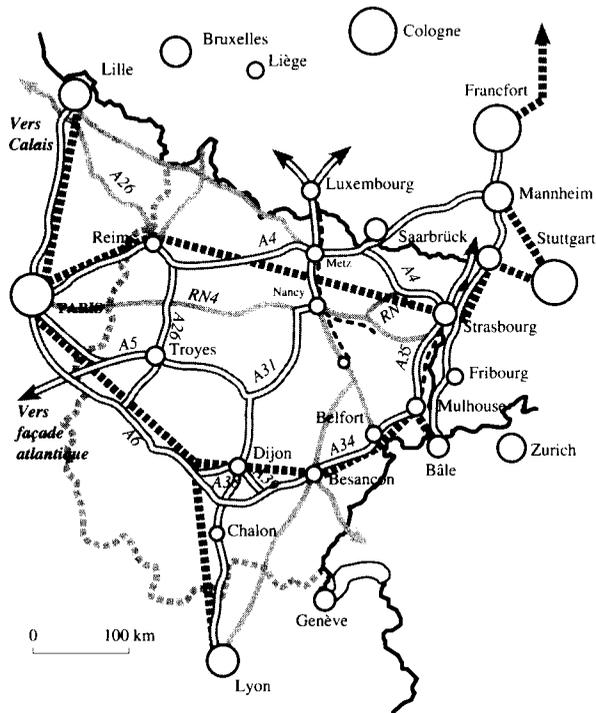
- Dans le sens méridien :
 - l'autoroute A5 Paris - Troyes - Chaumont - Dijon décharge l'autoroute A6 ;
 - l'autoroute A31 est doublée dans le secteur Luxembourg - Nancy ;
 - l'autoroute d'Alsace est achevée et les liaisons transrhénanes et transvosgiennes réalisées ;
 - les relations Nancy - Montbéliard et Nancy - Besançon - Lyon sont améliorées.

Dans l'ensemble, les relations internes sont facilitées et les carrefours renforcés. Pour attirer les investisseurs, ils doivent être équipés par

Scénario A

Maillage du Grand Est par des voies de communication modernes ou améliorées.

Participation aux "espaces forts" qui environnent le Grand Est.



- Frontière
- - - - - Limite du Grand Est
- ==== Autoroutes
- TGV
- Voies routières améliorées
- TER

- ⤴ Zones fortes sur lesquelles s'appuie le Grand Est
- ⤵ Zone d'extension du dynamisme des zones fortes
- ⤴ Espace de relations consolidées
- Arc frontalier élargi

une offre de services liée à une organisation logistique poussée.

La carte «Participation aux espaces forts qui environnent le Grand Est» montre les axes de développement possibles. Le développement des relations interrégionales permet une meilleure mobilisation de la main-d'œuvre.

La dynamisation des pôles urbains majeurs et des armatures urbaines

La réalisation des infrastructures de transport et les bénéfices pour le Grand Est de la proximité d'espaces économiques forts vont provoquer des effets de relance sur les villes majeures. Leur zone d'influence élargie et leur économie dynamisée vont renforcer la localisation d'éléments organisationnels de la vie économique et la demande de services de haut niveau. Les équipements publics visent également à renforcer le réseau des villes relais.

Les concurrences interurbaines pour l'accueil des équipements lourds doivent être dépassées et tous les niveaux de décision et de financement doivent être concernés dans le cadre d'un plan concerté.

Les conditions politiques et financières

Ce scénario des espérances exige :

- des choix financiers et des aides de l'Etat et de la CEE :
 - pour la restructuration ou la reconversion d'activités de la sidérurgie, des charbonnages, de la potasse, du textile et peut-être de l'automobile ;
 - pour les mutations dans les PME et les PMI ;
 - pour la revitalisation des zones rurales ;
- des choix politiques au niveau de l'Etat qui doit :

- vouloir renforcer les relations vers l'Europe centrale ;
- vouloir contenir la croissance de l'Ile-de-France ;
- accepter de dépasser les seuls critères financiers pour les infrastructures ;
- renforcer les services de haut niveau dans les grands centres ;
- avoir une politique des transports cohérente : plurimodalité et répartition des plateformes logistiques ;
- les choix des collectivités territoriales qui doivent, en liaison avec l'Etat et en cohérence avec le niveau interrégional, assurer les équipements complémentaires ou d'accompagnement ;
- les stratégies des investisseurs étrangers et les décisions au niveau de la CEE qui sont encore plus aléatoires que celles de l'Etat national.

Le scénario B ou scénario «des craintes»

Le cadre général

Faute d'une base de structuration suffisante, le Grand Est est "écartelé". La dynamique des espaces forts environnants soit ne concerne plus que partiellement ses composantes, soit y développe des tendances centrifuges.

La dorsale européenne s'oriente préférentiellement vers l'Europe centrale et orientale qui dis-

pose d'un marché et de main-d'œuvre. Dans le Grand Est, les investissements se limitent à "l'arc frontalier", ce qui ralentit les mutations dans les branches et dans les PMI traditionnelles.

L'Ile-de-France, faute d'actions volontaires de desserrement accroît son attractivité et la dépendance des marges orientales et sud orientales (Champagne-Ardenne, nord de la Bourgogne). La prédominance de Paris bloque les capacités organisationnelles des villes majeures.

Le pôle lyonnais oriente plus modestement à son profit la destinée de la marge méridionale de Grand Est.

La carte du scénario B «Les écartèlements» met ces éléments en place.

Un schéma incomplet pour les grandes infrastructures de transport

La carte «Maillage des réseaux de circulation trop lâches - faiblesse des réseaux Ouest-Est» montre les différences avec le scénario A. Les investissements sont faits en fonction de la pression des besoins internationaux, les éléments nationaux offrant une moindre rentabilité.

- Renforcement des relations Nord - Sud :
 - les autoroutes A5, A26 mer du Nord, l'A31 sont renforcées,
 - seul le TGV Rhin-Rhône est réalisé grâce à sa rentabilité supérieure.

Le TGV est-européen ne se fait pas, le Grand Est est contourné par le Nord par Lille-Bruxelles-Cologne ou par le Sud ;

- le canal à grand gabarit Rhin-Rhône n'est pas réalisé.

Ainsi, le Grand Est devient un espace **traversé** plus qu'un espace vivifié grâce à un maillage et

à des carrefours plus nombreux. Le manque d'ossature complète empêche le Grand Est de s'articuler aux espaces environnants mais aussi de se contituer comme entité.

Les problèmes du tissu économique s'amplifient

La carte du scénario B : «Les écartèlements» localise les activités et les régions à problèmes : le textile dans les Vosges et la région de Troyes, la métallurgie ardennaise et lorraine, les charbonnages après la potasse, les industries jurassiennes et peut-être l'automobile. L'émigration de main-d'œuvre vers les régions voisines fortes s'aggrave.

Parallèlement à ce retard, on note une restriction des moyens financiers nationaux et européens.

Les grandes villes régionales souffrent de cette situation de concentration des pouvoirs de décision et d'organisation dans les métropoles voisines ; le ralentissement de leur croissance démographique affaiblissant leur rayonnement et leurs possibilités d'investissement.

Les conséquences : l'écartèlement

Chaque région privilégie ses champs d'intérêts personnels.

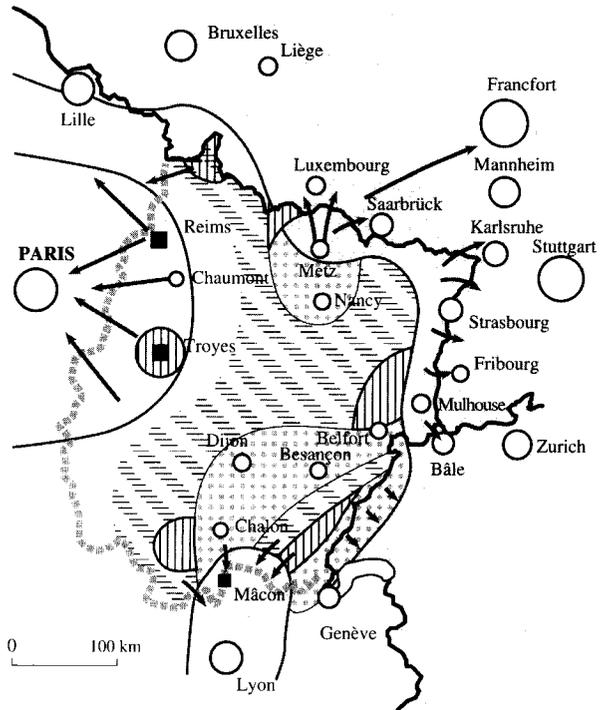
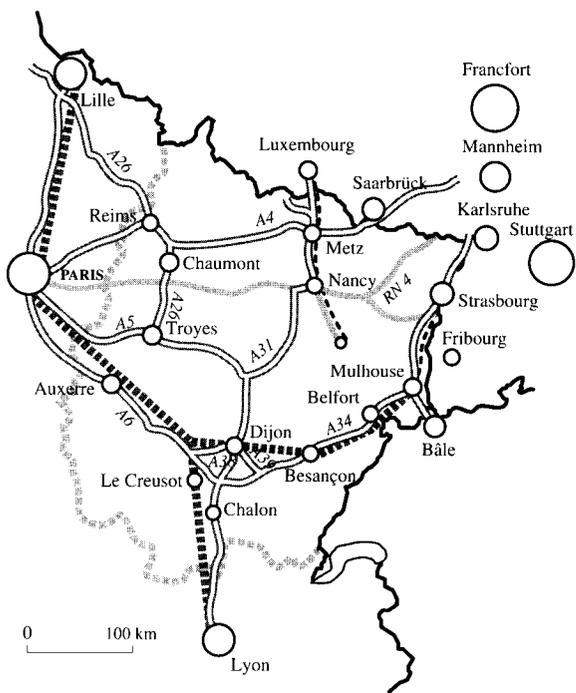
- les grandes villes privilégient leurs intérêts locaux et la concurrence paralyse la concertation nécessaire pour l'implantation d'équipements lourds,

- les espaces ruraux se dévitalisent (essentiellement au cœur du Grand Est). La dégradation des services de proximité dans les bourgs ruraux et les problèmes d'adaptation technique de l'agriculture maintiennent l'exode rural. Saura-t-on limiter l'extension des régions où le seuil de non-retour semble atteint ?

Scénario B

Maillage des réseaux
de circulation trop lâche
Faiblesse des réseaux O-E et diagonaux.

Les écartèlements.



- Frontière
- Limite du Grand Est
- Autoroutes
- TGV
- Voies routières améliorées
- TER

- ⤴ Zones fortes auxquelles s'adossent les régions du Grand Est
- Pôle urbain dépendant
- ⤴ Effet Rhin-Rhône ou zones de proximité bénéficiaires des zones fortes
- ⤴ Zones d'emploi industriel en difficulté (problèmes de conversion ou d'adaptation)
- ⤴ Zones rurales fragiles
- Regards régionaux divergents

Source : DATAR - Prospective et Territoires - Grand Est - H. Nonn



Les conditions politiques et financières

Le rôle de l'Etat est toujours primordial :

- il n'exprime pas de fortes ambitions vis-à-vis de l'Europe intérieure ;
- il ne peut ni contenir, ni organiser de manière plus équilibrée la primauté de l'Ile-de-France. La Champagne-Ardenne et la Bourgogne du nord sont satellisées plus étroitement ;
- il remet en cause une partie des grandes infrastructures de communications prévues, en fonction de critères de rentabilité financière évaluée dans le cadre hexagonal ;
- il réduit ses aides à la conversion industrielle, mais maintient celles en faveur des espaces ruraux fragiles et les équipements lourds de la recherche ou de la formation supérieure.

Les régions privilégient la consolidation de leur identité. Les investissements visent à satisfaire en priorité les besoins de la région, tout en collaborant avec l'Etat pour quelques grandes infrastructures.

Le pire n'étant jamais sûr, la vérité se trouve probablement entre les deux scénarios A et B. Il s'agit de celui des «vraisemblances».

Ainsi, l'écartèlement subsistera : les zones fortes voisines entraînent les marges de Grand Est. Les forces économiques privées ne réduisent pas les différentiels de développement.

Mais le Grand Est est impliqué dans la croissance des trafics européens à grande distance. Ceci exige la réalisation d'un maillage de transports efficaces, même à une échéance plus tardive. Le TGV est-européen sera réalisé, mais après le TGV Rhin-Rhône. Là aussi, les écarts de développement sont accentués.

Le rôle du secteur tertiaire précédemment signalé se renforce et est lié à celui des arma-

tures urbaines :

- la recherche et les équipements universitaires de haut niveau seront localisés à Nancy et à Strasbourg. Une recherche finalisée peut se retrouver à Besançon, Mulhouse, Metz ou à Dijon et Reims pour l'agro-alimentaire par exemple ;
- la technologie de haut niveau se regroupe autour des technopoles de Nancy-Brabois, Metz 2000, Strasbourg, Mulhouse. D'autres peuvent émerger : Besançon, Dijon, Reims, des écoles d'ingénieurs ou des centres de formation technologique s'ouvrent ou se renforcent à Mulhouse, Belfort, Reims, Châlons-sur-Marne, Troyes ;
- le renforcement de la logistique tertiaire (services aux entreprises, équipements de niveau supérieur), restera localisé dans les grandes métropoles avec des retombées possibles sur quelques capitales régionales.

Globalement, l'extension des activités tertiaires restera liée à la consistance de l'armature urbaine, elle favorisera les régions déjà avantagées.

Le problème majeur sera donc la mise en pratique d'une politique d'aménagement globale qui tienne compte des régions handicapées. La similitude des problèmes posés, sauf peut-être en Alsace, favorise leur **traitement interrégional** dans le cadre du Grand Est. Les solutions communes facilitent une aide de l'Etat ou de la CEE.

Quelques conseils pour le concours d'idées

Ce dossier ne couvre pas tous les aspects du Grand Est. Quelques éléments complémentaires sont à introduire dans votre réflexion.

La réunion d'une documentation

Les sources de documentation sont multiples. On pensera notamment :

- aux Observatoires économiques régionaux de l'INSEE (des périodiques sur les questions d'actualité concernant leur région) ;
- aux statistiques démographiques, économiques et sociales,
- aux collectivités territoriales : région, département, villes. Toutes ont des services de relation publique et de documentation. Quel est le montant du budget ? la part des investissements ? pour quel choix d'équipements ?

Les directions régionales ou départementales de l'Équipement ou de l'Agriculture peuvent fournir des renseignements sur des points précis :

- aux Chambres consulaires et particulièrement aux Chambres de commerce et d'industrie qui ont toutes un service de documentation ;
- au dépouillement de la presse régionale, car les problèmes d'aménagement, d'environnement ou d'écologie intéressent les lecteurs ;
- aux enquêtes d'opinions ;
- au cadre historique qui, dans nos régions, est

partout présent. Soit par un sentiment de cohésion plus ou moins affirmé, soit par des monuments prestigieux, témoignage d'une richesse et d'un savoir-faire qui a fait école dans nos pays voisins.

La mise en œuvre

Le croisement des données sur le Grand Est avec celles des autres études, en général nationales, élargit et enrichit les points de vue. Il est indispensable car presque tout dépend de décisions nationales et parfois européennes.

La présentation des éléments qui sous-tendent et explicitent les choix, passe par un travail de cartographie. La représentation cartographique est un instrument d'analyse privilégié, un instrument de mise en ordre et de visualisation.

Notes

Notes





S E R I E G E O G R A P H I Q U E

Comprendre le chantier Grand Nord, c'est d'abord en déterminer les limites, puis observer et expliquer sa situation, ses spécificités et ses problèmes actuels.

L'espace du chantier Grand Nord correspond à la région Nord-Pas-de-Calais, au département de la Somme, au nord de l'Aisne et au nord des Ardennes. Il intègre aussi une partie des régions voisines susceptibles d'être concernées par les transformations en matière de communications et d'infrastructures entre l'Europe du Nord-Ouest et le reste de la France, la région parisienne en premier lieu.

Il convient également de prendre en compte les régions limitrophes : le Kent, la Flandre, la Wallonie, Bruxelles.

Le chantier Grand Nord correspond à un espace spécifique dont les principales caractéristiques sont :

- de modestes, voire faibles dimensions territoriales ;
- de fortes densités de peuplement ;
- une situation géographique qui en fait l'articulation de la France du Nord avec les espaces européens proches de la mégalopole européenne. Celle-ci est la plus peuplée et la plus puissante du monde : il convient donc de bien situer la région dans le contexte communautaire ;
- la proximité de Paris sur les grands axes de communication.

Il s'agit d'une région qui, lors de la Révolution industrielle, s'est hissée en tête des industries françaises, un "pays noir" que le charbon, la sidérurgie, le textile ont fait vivre. Mais aujourd'hui, le Grand Nord est à la recherche de nouveaux atouts dans une période décisive de son histoire.

Pourra-t-il, aura-t-il la force et le temps de mettre en place une nouvelle dynamique fondée sur la modernité et la valorisation du carrefour européen ?

15 Le Grand Nord

Sommaire

Un espace au sud du Nord et au nord du Sud

La double marginalité d'une région frontalière

Une région d'intense activité économique

Une région aux prises avec de grosses difficultés

Un carrefour majeur de grandes infrastructures de communication

La population de l'espace Grand Nord

L'articulation interne ou les grands ensembles du chantier Grand Nord

Scénario 1

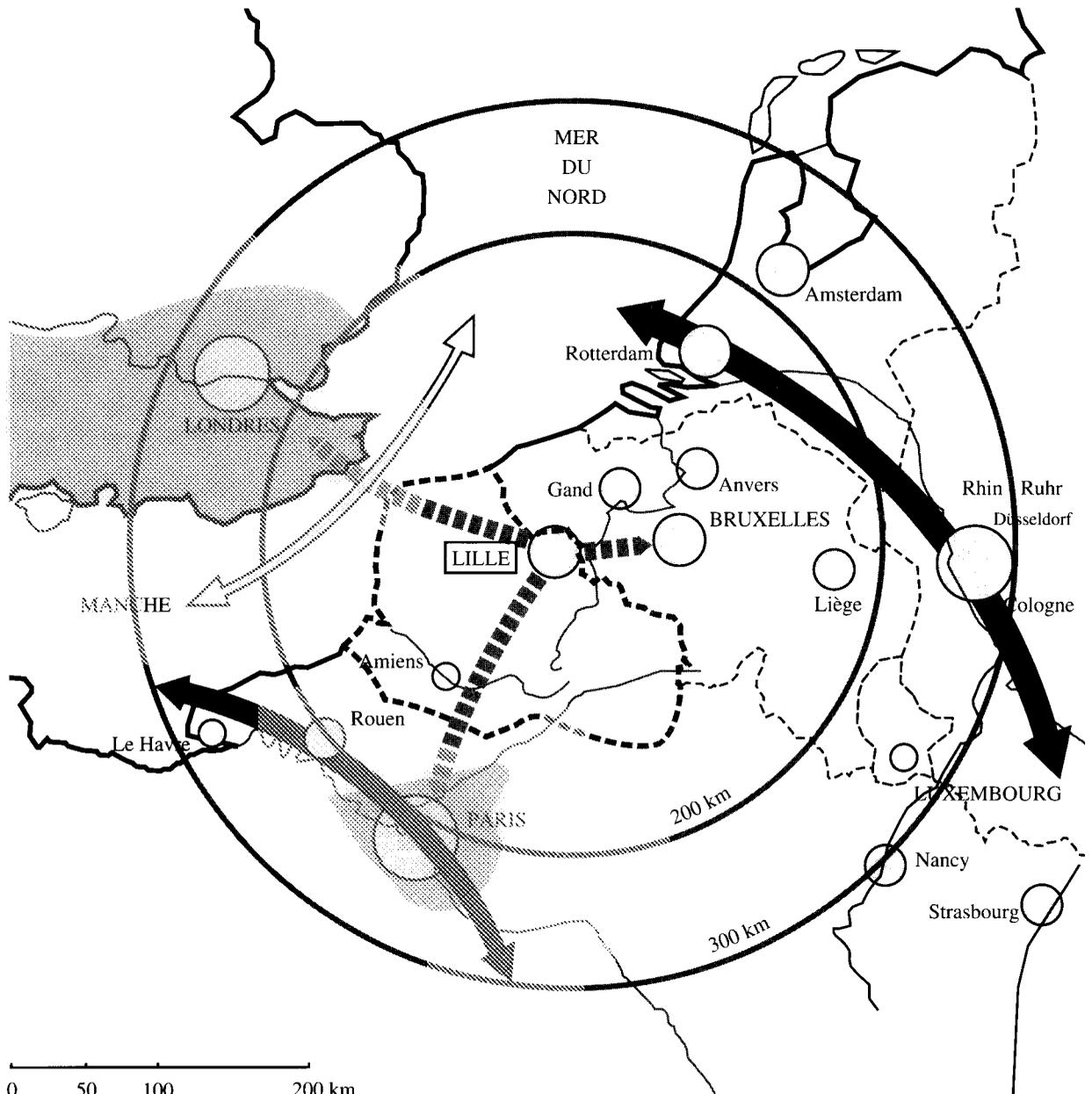
Scénario 2

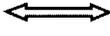
Scénario 3

Pistes pour le concours d'idées

Dossier établi par François Denisart
d'après les travaux de Pierre-Henri Bruyelle
DATAR. Prospective et Territoires

Le Grand Nord dans l'espace européen



-  Limites du Chantier Grand Nord
-  Principales agglomérations (disque proportionnel à leur population)
-  Densité supérieure à 300 habitants / km²
-  Principaux axes d'industrialisation (correspondant à des flux majeurs)
-  Route maritime
-  Tunnel transmanche
-  T.G.V.

Source : F. Denisart

Un espace au sud du Nord et au nord du Sud

Le Grand Nord est une région de contact qui se situe à la charnière de plusieurs aires, à l'échelle de l'Europe du Nord-Ouest.

Une aire "mégapolitaine"

Le Grand Nord s'inscrit d'abord sur la frange sud de la mégapole européenne, la plus peuplée et la plus puissante du monde. Cet espace se caractérise par la continuité des fortes densités et de l'urbanisation jusqu'à la Randstat Holland au Nord, Liège, Aix-la-Chapelle, Cologne au Nord-Est, mais aussi par un réseau très serré de voies de communication : c'est le Grand Delta ou la Mégapole européenne.

Ainsi définie, cette aire a pour limite sud Calais, Saint-Omer, le sud du pays minier (dont Arras) jusqu'au Valenciennois, et en Belgique, le sud des régions minières de Mons à Charleroi et Namur.

Cette limite n'est guère de nature physique, mais bien davantage humaine. Elle remonte au Haut Moyen Age, période de densification du peuplement, de l'urbanisation dans le Bas-Pays et des relations commerciales avec les espaces du Nord.

Il est à noter que les axes traditionnels de communication sont méridiens (surtout Paris-Flandres).

Les enclaves rurales sont très concernées par les migrations alternantes et la périurbanisation.

Au total, deux tiers de la population du Grand Nord et la moitié de sa superficie appartiennent à l'espace mégapolitain européen, au sud du Nord.

Au sud de cette aire, un autre espace

Le Grand Nord s'inscrit aussi dans un autre espace. Au sud de la limite ci-dessus définie, les densités apparaissent nettement plus faibles, le semis urbain beaucoup plus lâche, les villes plus modestes et le caractère rural plus marqué même si certaines campagnes sont industrialisées (Cambrésis, Vermandois, Vimeu).

Une autre donnée significative est l'influence plus "grande" de Paris, mais dans le nord de la Somme et de l'Aisne, le système urbain est sous l'influence de Lille alors que le sud de la Picardie - Oise, sud de l'Aisne - est directement sous l'influence parisienne.

L'Arc littoral mer du Nord

Sur les côtes de la mer du Nord et de la Manche s'étend une aire internationale autant britannique que continentale qui fait partie intégrante de la "Northern Range" européenne. Cet arc littoral se situe sur les rives actives de la mer la plus fréquentée du monde ; il est doté de la plus forte concentration urbaine de la planète. Les intenses relations transmanches, les activités liées à la pêche le caractérisent aussi, tout comme, et c'est un aspect essentiel, la très forte pression sur les zones littorales due à l'intense urbanisation de l'arrière-pays.

Il existe bien un espace international maritime et littoral, à l'arrière-pays proche ou plus lointain, avec des interrelations étroites et à caractère international : Gand, Anvers, Rotterdam.

Dans le chantier Grand Nord, on ne peut raisonner dans un cadre strictement national.

La double marginalité d'une région frontalière

La double marginalité

Au contact d'aires géographiques spécifiques, le Grand Nord se situe en marge par rapport au Nord et par rapport au Sud :

- par rapport au Nord, il est sur la marge sud de la mégapole européenne dont l'axe dynamique est plus au nord,
- par rapport au cœur de l'espace français, il a été périphérique. Le tracé des voies de communication parallèles à la frontière et la rareté des industries stratégiques illustrent bien cet aspect.

Les effets de la frontière

Créée en 1668 (traité d'Aix-la-Chapelle), la frontière a joué un rôle fondamental. Tracée au cœur de l'espace urbanisé, elle a freiné, voire bloqué les relations traditionnelles nord-sud. La formule le sud du Nord, le nord du Sud en est le résultat.

Ses effets sont contradictoires. Si elle a assuré une certaine perméabilité des échanges humains et économiques, elle a aussi mis en place un écran douanier (par des tarifs protectionnistes) autorisant un développement à l'abri de la concurrence étrangère. Elle a ainsi fait de Lille "une métropole à 180 degrés" (c'est-à-dire dont l'influence se concentre

au sud de la frontière). Les considérations stratégiques nationales comme les contraintes militaires jusqu'en 1945 ont contribué à l'élaboration d'un réseau de voies de communication parallèles à la frontière renforçant ainsi cette marginalité.

La frontière a permis au Grand Nord de se développer, mais à l'abri de son écran et dans un contexte national sans utiliser pleinement sa situation géographique en marge du Grand Delta.

Un fait majeur et récent est à considérer : l'effacement des frontières modifie fortement les données et va atténuer la double marginalité au sein d'un espace européen ouvert.

Il se traduira par l'accroissement des échanges interrégionaux et internationaux, ainsi que de la concurrence. On peut en attendre l'atténuation de la marginalisation de la région du côté nord et espérer que le Grand Nord sera à nouveau une zone de passage et d'échanges (le Gateway de l'Europe du Nord-Ouest).

Une région d'intense activité économique

Un poids économique encore important

Le Nord-Pas-de-Calais (7,6 % du PIB national, 5,8 % des emplois nationaux en 1990) subit un sensible ralentissement économique. Aussi, la région contribue peu aux créations d'entreprises.

Une région encore fortement marquée par l'industrie

Dans le Grand Nord, l'industrie reste importante.

Les principaux employeurs sont en pourcentage de l'emploi industriel régional : le textile-habillement 17,7 %, l'agro-alimentaire 12,6 %, la construction mécanique 9,8 %, l'automobile 9 %, la métallurgie 7,9 %, la sidérurgie 5,8 % (1991). Le poids de la région demeure important dans l'industrie nationale pour le textile surtout, mais aussi le verre et la sidérurgie.

L'industrie, diversifiée dans ses productions et ses structures marque encore fortement les paysages. Elle se répartit en de nombreux foyers (liens étroits entre industrie et ville dans l'aire urbanisée du Nord, pôles urbains industriels isolés au Sud, Roye par exemple).

Il faut noter la capacité de modernisation d'industries "anciennes" (comme le textile), de diversification et de réindustrialisation récentes mais également une tendance lourde à la régionalisation du pouvoir de décision. Les mutations en cours remodelent plus qu'ailleurs les espaces régionaux.

Une grande région rurale et agricole

Si la tradition industrielle est une réalité, les performances de l'agriculture, qui a connu ici une révolution précoce, en sont une autre. On pourrait dire en fonction des caractéristiques qui suivent, dans cette région où espaces ruraux agricoles et espaces urbains coexistent étroitement, que même l'agriculture est industrialisée. Elle a bénéficié de la croissance urbaine et industrielle.

L'agriculture du Grand Nord se caractérise par ses rendements élevés (mais sa forte productivité tend à se réduire), par la grande diversité des

systèmes et des natures de production (élevage laitier du Boulonnais intérieur, polyculture intensive de la Pévèle...), par sa traditionnelle orientation vers les marchés urbains et les industries agro-alimentaires. Les exploitations familiales et polyculturelles y dominent. Les spécialisations régionales se renforcent.

Les revenus bruts d'exploitation (c'est-à-dire la valeur de la production agricole finale moins la valeur des consommations intermédiaires et les salaires éventuellement versés) connaissent des variations importantes d'une région à l'autre. Ils sont inférieurs à la moyenne nationale dans le Nord-Pas-de-Calais où les productions animales jouent un grand rôle, alors qu'ils sont supérieurs dans l'Aisne et la Somme où les productions sont surtout végétales (prix plus ou moins garantis par la politique agricole commune).

Une région d'échanges

Ouverte sur la mer du Nord et la Manche, aux portes de l'Europe du Nord et proche de l'Europe rhénane, forte d'une longue tradition dans le commerce et les transports, la région a vocation d'échanges et d'exportations. Le Nord-Pas-de-Calais représente à lui seul 9 % des exportations françaises (3^e rang régional) dont les deux tiers vers la CEE.

L'importance des flux en est le révélateur : l'autoroute A1, la plus chargée de France en poids lourds, pourrait être saturée à court terme.

Dans cette ouverture indispensable sur la mer du Nord, trois ports aux fonctions diverses s'individualisent : Dunkerque (industrie et trafic minéralier), Calais (voyageurs), Boulogne (pêche, industrie du poisson). A l'échelle européenne les concurrences sont très vives d'autant que leur hinterland (arrière-pays) n'est pas cap-

tif et qu'Anvers, Gand et même Rotterdam bénéficient en outre de la disposition naturelle des cours d'eau.

La fonction d'échanges internationaux va être considérablement renforcée en 1993 par la mise en service du tunnel sous la Manche et du TGV Nord.

La fonction d'échanges est un atout pour le Grand Nord, mais la Picardie est relativement mal connectée aux grandes infrastructures.

Une région accueillante pour les investisseurs étrangers

Il s'agit d'un autre aspect important pour le renouveau de la région. Les investissements étrangers surtout anglais, japonais puis américains apparaissent bien représentés notamment dans la métropole lilloise.

A cet égard, le Grand Nord apparaît toujours attractif.

Une région aux prises avec de grosses difficultés

La région connaît depuis quatre décennies des difficultés multiples.

La désindustrialisation

La région est en cours de mutation et perd sa spécificité industrielle ; le temps où le Nord

était la seconde région industrielle de France est bien révolu.

Face à la nécessaire adaptation économique, le Grand Nord fait front mais le développement ou la création d'entreprises, même s'ils sont importants, ne compensent pas les disparitions : la désindustrialisation n'est pas achevée :

- l'industrie ne peut plus être le moteur principal du développement,
- il faut maintenir les efforts de conversion, de diversification et d'adaptation.

La région détient 10 000 hectares, soit encore 50 % des friches industrielles (mais aussi tertiaires) de la France !

- Les friches posent le problème de la préservation du milieu. Il convient de leur accorder un rôle conséquent dans l'aménagement du territoire.

La désindustrialisation a des incidences dramatiques surtout dans les villes ou régions spécialisées comme le pays minier, Roubaix, Tourcoing, Dunkerque... où les difficultés sociales sont multiples.

La reconstruction de la région et la réorganisation de l'espace régional se font en prenant en compte des avantages réels (situation géographique remarquable, infrastructures, proximité d'un important marché de consommation, ouverture des frontières...), mais pour les valoriser, il faut améliorer la formation de la main-d'œuvre, sa qualification, le cadre de vie et l'environnement. Cependant, certains facteurs peuvent jouer dans des sens opposés telles que la proximité de Paris ou la concurrence internationale.

Exemple de mutations spatiales de l'industrie sur la carte au 1/50 000 de Béthune avec abandon de l'axe charbonnier au pied de l'Artois au profit de l'axe autoroute-canal.

La montée du tertiaire : des progrès, mais encore des insuffisances

Comme dans tous les pays et régions industriels, la tertiarisation a progressé ; en nombre d'emplois, ce secteur a dépassé le secteur primaire. Cependant, les emplois créés dans le tertiaire ne compensent guère la désindustrialisation. Le tertiaire peu qualifié bénéficie d'un certain rattrapage mais on observe des retards dans le tertiaire supérieur avec une nette concentration dans la métropole lilloise et, secondairement, dans le réseau des villes moyennes et les lieux de centralité qui sont alors des relais de Lille, Amiens ou Paris. Il convient aussi de noter que les effets classiques de la tertiarisation sont le dégageant de sous-ensembles régionaux contrastés, les espaces ruraux étant moins intégrés au développement.

Pour faire face aux difficultés, la région, surtout depuis 1982, a utilisé une stratégie de développement capable de susciter la création d'emplois tertiaires. Les résultats, même appréciables, ne sont pas à la hauteur des espoirs investis. Il faut donc s'interroger. Quelle place donner au tertiaire ? quels types de tertiaire développer ? comment influencer sur ce développement ? quelles sont les stratégies, c'est-à-dire les attitudes possibles ? quels liens avec la région parisienne et l'Europe du Nord-Ouest ? comment prendre en compte l'armature urbaine ?

Ces difficultés économiques se traduisent par un **taux de chômage nettement supérieur à la moyenne nationale** (12,5 % pour le Nord-Pas-de-Calais : 9,4 % pour la France en juin 1991).

Les agricultures et les mondes ruraux

Trois types de difficultés pèsent sur l'agriculture et les espaces ruraux du Grand Nord.

L'agriculture sous toutes ses formes, les industries agro-alimentaires, l'exportation vont continuer de connaître des difficultés (incidence de la Politique agricole commune, évolution des exploitations, concentration, concurrences, internationalisation).

La production qui se spécialise plus encore se concentre sur des bassins de production transgressant les limites administratives (Thiérache sur le Nord-Pas-de-Calais et la Picardie). **Or, il n'y a pas de cohérence des politiques régionales** en la matière.

La surface agricole utile régresse du fait de la croissance urbaine et du fait de la pression foncière, une des plus élevées de France.

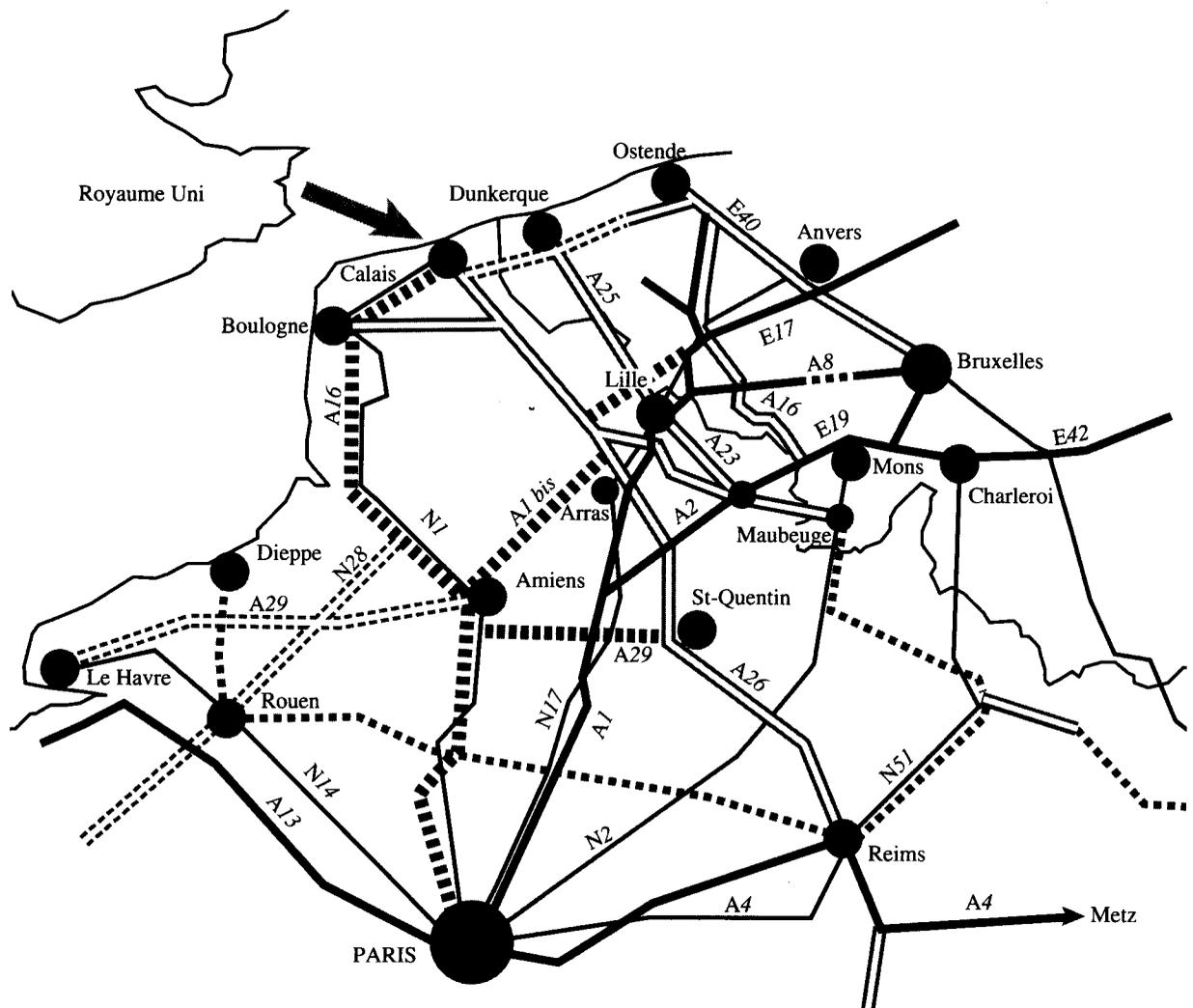
La fin de la croissance démographique

Il convient dans ce développement de prendre en compte certains aspects démographiques et en particulier la fin de la croissance. Par souci de simplification, ce point est traité dans la partie relative à la population de la région.

Un carrefour majeur de grandes infrastructures de communication

Plusieurs générations d'équipements de transports ont doté la région d'un des plus denses réseaux de communication de France, complété

Le réseau des grands axes routiers



0 50 km

- Les vieilles radiales
- Les radiales modernes (autoroutes)
- Les «diagonales» (autoroutes ou voies rapides)
- ▬▬▬▬ Les «diagonales» en cours de réalisation ou prévues
- ▬▬▬▬ Autres grandes liaisons prévues

Source : DATAR - Prospective et Territoires - Grand Nord

et bouleversé par le tunnel sous la Manche et le TGV Nord (1993).

Le système quadrillé irrigue presque tout le territoire

Le Grand Nord est une des régions françaises les mieux desservies, surtout par les autoroutes, mais ce réseau sur lequel les flux s'intensifient est lourdement chargé.

Le réseau des grandes infrastructures combine des orientations sud-nord qui tendent à une structuration méridienne de l'espace et des orientations est-ouest plus ou moins parallèles à la frontière, comme en Belgique d'ailleurs, réalisant un certain couplage littoral-intérieur.

Des flux intenses se développent sur ces axes ou faisceaux d'axes, et des nœuds sont particulièrement favorisés : la métropole lilloise, Dunkerque-Calais, Arras, Cambrai, Valenciennes. Le Sud apparaît moins bien desservi, ainsi l'Artois est-il "périphérique".

Le système des relations fluviales, développé sur deux axes pose problème : gabarit insuffisant, liens trop faibles avec le réseau belge et le Sud.

Le devenir de l'aéroport Lille-Lesquin est à lier au développement du Grand Bassin parisien (aéroport de Roissy), du Grand Nord et à replacer dans le cadre européen (aéroport de Savenhem-Bruxelles).

Le système de communication révèle donc des lacunes, en particulier un goulot d'étranglement dans la traversée de la Picardie (Paris-Nord-Pas-de-Calais).

La réalisation de l'A16 et l'A1 bis (A1 saturée) est donc importante.

L'ensemble portuaire

Boulogne, Dunkerque et Calais sont des ports importants aux fonctions longtemps différentes mais proches et aux équipements insuffisants comparés à Anvers et Rotterdam qui bénéficient aussi d'une situation géographique plus favorable.

Dans un contexte de concurrence portuaire vigoureuse, il convient de jouer la carte de la complémentarité et de la collaboration.

Ces ports ont des atouts, mais ils sont vulnérables.

Il s'agit là de données nouvelles et essentielles qui doivent permettre au Grand Nord de valoriser sa position de carrefour européen et de contribuer à accentuer son rôle de région charnière.

La mise en service simultanée et corrélée en 1993 de ces infrastructures concerne directement le Grand Nord.

Les conséquences (tunnel, TGV, autoroutes) pèsent directement sur les scénarios. Parmi les éléments les plus significatifs à prendre en compte, la contraction de l'espace-temps (Paris est deux fois plus éloigné de Lille que Bruxelles). Le rapprochement des métropoles Paris, Londres, Bruxelles puis Rotterdam et Cologne avec les effets ambivalents que cela suppose est une donnée essentielle. Il ne faut pas oublier que Lille est la métropole régionale la plus proche de Paris. Il faut se demander si le réseau actuel peut évacuer les flux terrestres et transmanches croissants, mais aussi comment faire pour que la région bénéficie de cet accroissement des échanges et ne soit pas seulement une région de transit ? Le risque est très réel.

Les espaces concernés sont surtout les axes et les nœuds desservis. Il y a donc aussi un risque réel de voir les déséquilibres s'accroître.

Il convient alors de préciser des stratégies avec l'ensemble des acteurs. En ce sens, il faut réorganiser le système des relations ferroviaires internes, réaliser rapidement la rocade littorale, l'A16, les relations Rouen-Amiens et l'A1 bis. Mais l'aménagement doit aussi prendre en compte le côté international du Grand Nord en améliorant la coordination franco-belge (Courtrai et le Hainaut occidental souhaitent se brancher sur le TGV à Lille).

Le problème du développement de l'aéroport de Lille-Lesquin reste posé dans les termes du paragraphe I, en tenant compte de la proximité de Roissy et de Zaventem desservis par le TGV.

Il y a donc des risques d'écartèlement de l'espace Grand Nord en fonction de cette nouvelle géographie de la circulation.

La population de l'espace Grand Nord

Les composantes de l'évolution démographique et la fin de la croissance démographique

Variation totale (% par an)	1968/1975	1975/1982	1982/1990
Nord	0,54	0,05	0,06
Pas-de-Calais	0,05	0,1	0,18
Aisne	0,21	0	0,08
Somme	0,74	0,16	0,07
Excédent naturel (% par an)	1968/1975	1975/1982	1982/1990
Nord	0,82	0,65	0,68
Pas-de-Calais	0,77	0,51	0,57
Aisne	0,63	0,43	0,08
Somme	0,69	0,41	0,38

Une population nombreuse répartie en deux ensembles distincts

Le Grand Nord apparaît comme un grand foyer de peuplement composé de deux ensembles nettement distincts.

L'un au nord, compact (densité > 400 hab/km²) qui est au contact de la mégalopole européenne. Les fortes densités et les campagnes urbanisées des régions riveraines de la mer du Nord le prolongent.

L'autre au sud, plus lâche (densité équivalente à 80 hab/km²), se situe en bordure de la région parisienne. L'emprise urbaine y est beaucoup moins forte et la ruralité plus marquée.

Des caractères spécifiques

La croissance démographique de la population a été longtemps soutenue, elle s'expliquait par une forte natalité et par l'immigration étrangère. Mais aujourd'hui, la situation est différente.

Le déficit migratoire net de la région s'aggrave, l'émigration nette est considérable, surtout dans le Nord où la région a perdu 4 % de son potentiel d'emplois alors que le nombre d'emplois lui, a augmenté de 13 % en France.

La croissance naturelle connaît une lente érosion avec cependant une certaine résistance : la croissance est médiocre mais la région a montré une capacité plutôt surprenante de résistance aux effets de la crise, les pertes ont été compensées par une natalité soutenue (comparativement à la moyenne européenne).

Globalement, la population se caractérise par une forte stabilité et une faible mobilité affectant surtout les jeunes adultes. Elle reste cependant relativement jeune, une des plus jeunes

d'Europe (surtout le Pas-de-Calais). Si cette jeunesse est un avantage à long terme, elle est à court terme une charge.

Des indicateurs alarmants

Parmi l'ensemble des indicateurs démographiques et sociaux, certains révèlent particulièrement la situation du Grand Nord.

Il s'agit du taux d'embauche des jeunes, un des plus faibles de France, du taux de chômage relativement élevé (12,5 % en moyenne mais 20 % localement) et de l'émigration nette croissante concernant surtout les jeunes adultes.

Par ailleurs, le Grand Nord occupe un des derniers rangs des régions françaises pour les revenus par ménage, pour le salaire moyen ouvrier, pour l'espérance de vie, pour la mortalité infantile et pour la sous-scolarisation. Cette convergence est inquiétante.

Ces données expriment l'affaiblissement économique d'une grande région industrielle.

D'énormes efforts, en particulier en matière d'éducation, s'imposent pour rattraper les retards.

Une considération importante pour les aspects prospectifs est la prise en compte des données démographiques. En ce qui concerne l'évolution à venir, et en fonction des indications fournies, on peut raisonner à court terme sur une population globalement stable, à moyen terme, soit sur une faible croissance, soit sur une décroissance "modérée".

L'articulation interne ou les grands ensembles du Chantier Grand Nord

Malgré ses modestes dimensions, le Grand Nord est marqué par une nette **hétérogénéité**, or ce morcellement en sous-ensembles se renforcera avec la tertiarisation et la mise en place des grands axes. A cette **hétérogénéité** plusieurs causes : le milieu naturel, l'absence d'unité historique de la région, le rôle des villes depuis le Haut Moyen Age, avec leurs rivalités, leur patriotisme communal qui peut être un handicap mais aussi une force (Béthune). **L'intercommunalité** dans le Grand Nord qui compte plus de 600 communes urbaines est une réelle nécessité.

Le Grand Nord se compose de régions économiques très spécialisées : pays minier, Sambre, Calaisis, Vermandois, Roubaix-Tourcoing, Vimeu qui correspondent à des bassins d'emplois souvent cloisonnés. Il faut en rechercher les causes dans les conditions de l'industrialisation et de l'urbanisation aux XIX^e et XX^e siècles. Les cloisonnements administratifs ont renforcé ces différenciations internes et n'ont pas facilité l'aménagement : frontière entre les régions Nord-Pas-de-Calais et Picardie, entre le Nord et le Pas-de-Calais, frontière aussi entre le Nord, l'Aisne et les

Ardennes (qui apparaissent également comme un espace fermé vis-à-vis de la Belgique). Les diversités politiques assez permanentes sont un autre signe de cette hétérogénéité.

L'aire urbaine centrale

Il s'agit d'une vaste région de trois millions d'habitants, prolongement sud de l'aire de civilisation flamande dont elle n'est que l'extrémité française. Cet espace correspond globalement à la région urbaine lilloise et à la nébuleuse urbaine du pays minier. c'est un conglomérat de systèmes urbains, de Bruay à Valenciennes et à la frontière belge, dans lequel le semis des villes est particulièrement dense, le bâti continu et la densité particulièrement élevée. L'influence de Lille y est forte, mais cet espace n'est pas encore totalement métropolisé.

Toute réflexion sur l'aménagement futur doit prendre en compte le caractère polynucléaire de cette aire urbaine centrale

La conurbation de Lille

Quatrième concentration urbaine de France, elle est la pièce maîtresse de l'aire urbaine par son poids démographique, ses fonctions, son rayonnement. Son développement, longtemps bloqué par la frontière, tend timidement à s'en affranchir en direction de Courtrai et Tournai, structurant ainsi l'espace entre Lys et Escaut.

Bien que concentrant les fonctions tertiaires supérieures, la ville de Lille elle-même pèse assez peu dans cet ensemble composé de la juxtaposition de noyaux autonomes ou rivaux : il s'agit là d'un handicap.

Le pays minier

Le pays minier apparaît d'abord comme une masse urbaine mal structurée dans laquelle le

semis des villes, des cités ouvrières, prend un aspect caractéristique de cette forme d'urbanisation étalée, spécifique à l'Europe du Nord-Ouest. Son unité était liée à l'extraction du charbon... qui a cessé fin 1990.

Cette aire correspond à une nébuleuse qui se densifie localement autour de quelques villes moyennes : Valenciennes, Douai, Lens, Béthune, dont les agglomérations tendent à s'individualiser de plus en plus. L'Ouest, plus anciennement touché par la crise, s'est davantage recomposé et tend à tomber dans la zone d'attraction métropolitaine. A l'Est, les effets de la crise sont toujours forts.

Le développement du pays minier apparaît donc très différencié

L'agglomération d'Arras

C'est la périurbanisation qui a soudé l'agglomération d'Arras au pays minier, mais elle n'en est pas une composante.

L'agglomération, surtout tertiaire, est beaucoup plus modeste avec 80 000 habitants en 1990 et s'intègre dans une autre forme d'organisation de l'espace.

Malgré une certaine vitalité, sa taille ne lui permet pas de faire contrepoids à l'agglomération lilloise.

La région littorale

Le littoral est un ensemble spécifique dont la construction en cours est à lier au devenir des liaisons transmanches et à l'évolution de la façade portuaire de la mer du Nord, la plus active du monde. A cet égard, il faut prendre en considération la forte concurrence interne de cette façade internationale. Au niveau régional, le

développement le plus significatif est la création "récente" d'une façade maritime aménagée à partir de Dunkerque. Cette région littorale se compose de sous-ensembles particuliers.

Calais (port de voyageurs) et Dunkerque (port de marchandises à vocation nationale et ville d'industrie lourde) ont du mal à coordonner leur développement ; les autoroutes ont amélioré leur intégration à la région.

Boulogne et la Côte d'Opale, les Bas-Champs (première région touristique du Grand Nord), apparaissent isolés et mieux reliés à ... Paris qu'au reste du Nord-Pas-de-Calais. Il importe donc pour permettre le développement de ce sous-ensemble de le désenclaver, notamment en développant les voies de communication, dont l'A16.

On peut remarquer la situation particulière de Saint-Omer qui est localisée entre les trois sous-ensembles régionaux précédents et sur un axe de passage traditionnel redéveloppé (canal et A26) mais dont elle a encore peu bénéficié. Est-ce un angle mort ?

Deux thèmes généraux sont donc à considérer : les liens encore modestes avec l'arrière-pays, les liens médiocres entre les sites portuaires.

L'espace nord-picard

L'espace nord-picard apparaît d'abord comme un sous-ensemble périphérique à forte connotation rurale. Ici au Sud, l'espace s'organise dans une région à "faible" densité et à forte ruralité. Des centres isolés, petits et moyens se répartissent le long des principales vallées. Le Nord picard apparaît structuré par trois pôles :

- Abbeville, pour la basse vallée de la Somme et le Vimeu ;
- Amiens, la capitale régionale, qui a du mal à s'affirmer dans ce rôle ;

- Saint-Quentin, point d'appui du nord de l'Aisne ;

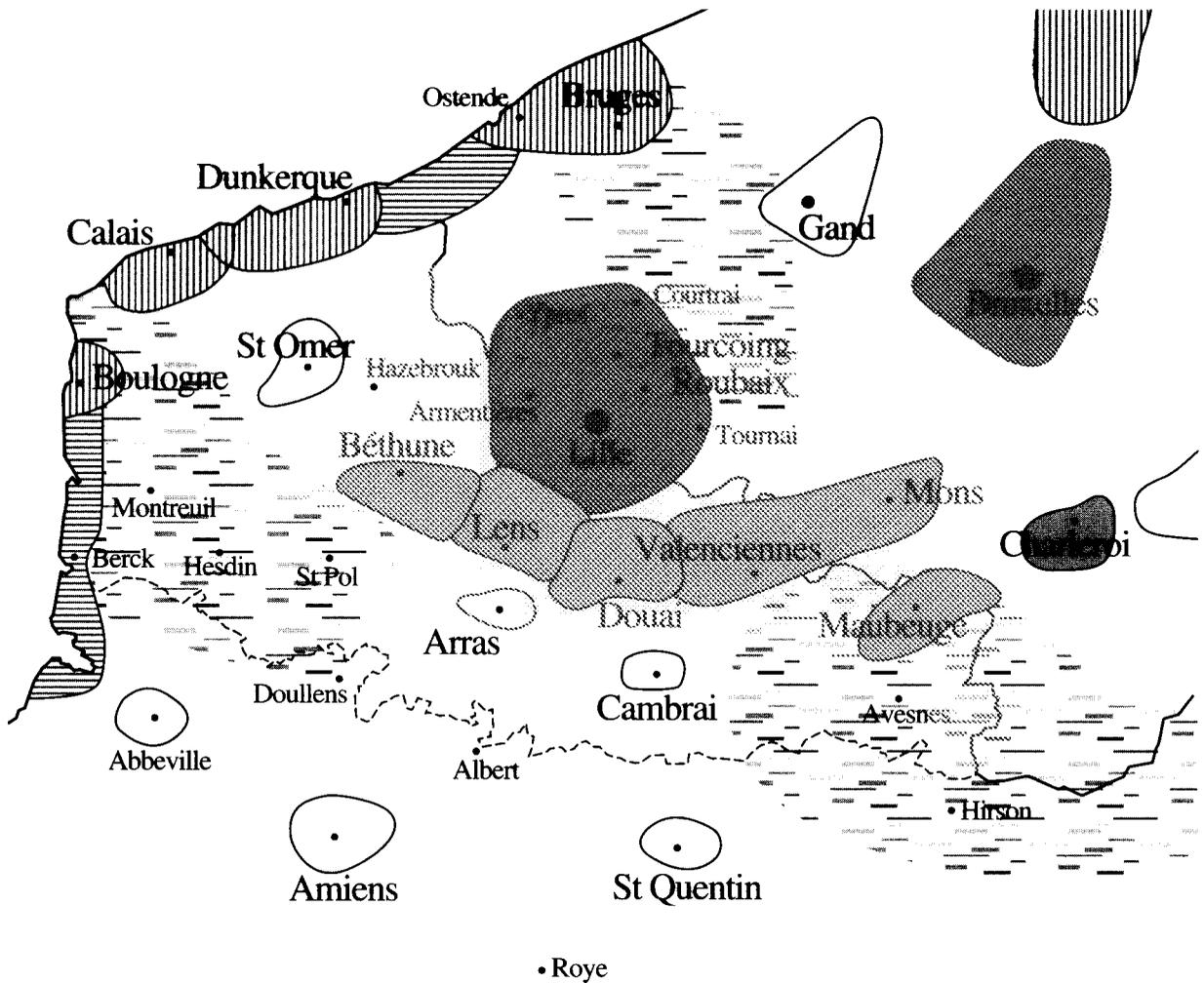
- Lille est trop éloignée pour exercer une forte attractivité, excepté sur les marges nord de la Somme et de l'Aisne.

Les espaces intermédiaires

Ces espaces correspondent à de petites régions situées entre les grands ensembles urbanisés. Leur devenir apparaît bien incertain qu'il s'agisse des espaces situés à l'intérieur ou à la périphérie de l'aire urbaine (Flandre intérieure, Flandre maritime et Pévèle-Mélantois à la fois très ruraux et très liés à la métropole régionale), des espaces où la ruralité se renforce (Haut-Boulonnais, Haut-Artois, Ternois au nord de la Picardie et de l'Aisne), des espaces marginaux - par rapport aux zones "fortes" - à l'économie agricole spécialisée et dont les industries traditionnelles ont disparu ou sont menacées (est du département du Nord, Thiérache et nord-ouest des Ardennes).

Il apparaît nécessaire de désenclaver cet angle mort.

Structure interne du Grand Nord



0 10 20 km

-  Agglomération métropolitaine
-  Agglomération de bassin minier ou sidérurgique
-  Agglomération portuaire et industrielle
-  Agglomération moyenne isolée
-  Urbanisation littorale touristique
-  Espace rural marginalisé

Source : DATAR - Prospective et Territoires - Grand Nord

Scénario 1 : la double complémentarité et l'europanisation du développement régional

Ce scénario repose sur le renforcement des interrelations avec le Nord (Belgique, Pays-Bas, Royaume-Uni), c'est-à-dire le cœur de la dorsale mégapolitaine, et avec le Sud (région parisienne) en jouant sur les possibilités de complémentarité et de valorisation des flux. Dans ces espaces ouverts à l'échelle de l'Europe du Nord, à proximité des grandes zones d'activités, ce scénario suppose une métropolisation forte s'appuyant sur le développement actif de Lille-Roubaix-Tourcoing comme métropole régionale et comme ville internationale. Il suppose aussi la rediffusion de la croissance dans l'ensemble de la région dont la cohésion se renforce grâce à l'interconnexion des transports et à l'intercommunalité.

Description des grandes tendances au niveau du chantier Grand Nord

Un redéveloppement économique soutenu du potentiel industriel, mais aussi une conversion et un redéveloppement industriel et tertiaire

plus rapides, cela dans un contexte de croissance économique et de baisse du chômage.

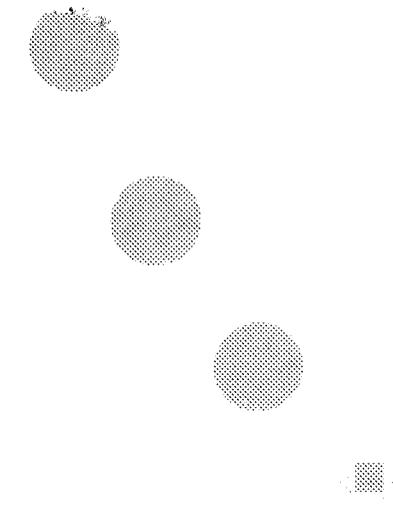
Un redéveloppement de la vocation d'échanges en privilégiant deux thèmes. Le premier est l'exploitation maximale des effets du tunnel et du TGV grâce à un dense maillage de communications et la mise en réseau des principales villes ; le second est la valorisation sur place d'une partie des flux maritimes et terrestres de façon à ce que le Grand Nord ne soit pas seulement une région de transit. Lille-Lesquin s'insère alors dans le système européen des grands aéroports.

Une amélioration des conditions de vie et de travail grâce à l'élévation de la formation, de la qualification, des revenus, mais aussi à l'amélioration très sensible de la qualité de vie. Il s'agit là de données essentielles qui rendront la région plus attractive et amélioreront son image.

Une trame de relations plus serrées. Les relations transfrontalières s'intensifient avec l'ouverture des frontières, la métropolisation se renforce. Cette évolution permet la réalisation d'une aire métropolitaine transfrontalière dynamique. Elle s'intègre au système des grands pôles européens et des eurorégions. L'ensemble du Grand Nord profite de cette réussite en même temps que le déséquilibre entre les zones dynamiques et les zones faibles s'atténue.

Une agriculture performante toujours liée à l'agro-alimentaire comme facteur de vitalité des zones rurales.

Dans ce scénario, la région tire parti grâce aux infrastructures de communication, de la proximité des grands foyers économiques "voisins" : Paris, Londres, Bruxelles, la dorsale européenne... Tout ceci en jouant sur l'appartenance à deux grands ensembles européens.



Le Grand Nord, marginal par rapport aux grands pôles et nettement plus faible peut jouer dans ce scénario à la fois le rôle de l'intermédiaire et du complément nécessaire, mais il faut prendre en compte la proximité de Paris et l'importance des relations traditionnelles avec les villes et régions plus septentrionales.

L'aménagement régional doit également contribuer au renforcement de la cohésion régionale par une **métropolisation forte** et le développement de la **complémentarité**. Cela implique des choix lors de la mise en place des stratégies. Il faut à la fois renforcer la métropole lilloise et favoriser la mise en réseau des villes moyennes. La complémentarité peut se développer avec les zones fortes proches du Nord et du Sud menacées de saturation (Paris, par exemple). Dans ce cas, la région peut retourner la double marginalité en avantage et valoriser sa vocation de région d'échanges : **c'est la stratégie du gateway**.

Les scénarios au niveau des sous-ensembles de la région

Il s'agit des sous-ensembles tels qu'ils ont été définis dans la partie concernant l'articulation interne du Chantier Grand Nord.

Le renforcement et la constitution d'une véritable aire métropolitaine

La région construit son développement autour de la conurbation Lille-Roubaix-Tourcoing. Celui-ci se fonde largement sur l'essor du tertiaire supérieur lié à l'international. La réussite du C.I.A (Centre international d'affaires), du pôle universitaire européen à Lille vont dans ce sens. La mise en réseau, le développement des relations d'interdépendance et de complémentarité avec Bruxelles est effectif. Dans ce scénario le versant nord-est (Roubaix-Tourcoing) voit ses difficultés s'estomper grâce à une certaine

réindustrialisation, un développement du tertiaire supérieur et la restructuration des centres.

L'aire métropolitaine se développe de manière transfrontalière et au Sud où elle intègre le pays minier, exception faite du Valenciennois.

Le pays minier

Ce second sous-ensemble du Grand Nord connaît dans ce scénario une véritable recomposition tant économique qu'humaine.

La moitié ouest, de Douai à Béthune, bénéficie d'un redressement dû à la diversification des activités, en particulier du tertiaire et à une amélioration de la qualification des actifs. Dans ce contexte, l'habitat s'améliore et les friches minières sont en partie transformées et requalifiées. Un véritable réseau de relations d'interdépendance et de complémentarité s'est mis en place avec Lille .

La métropolisation permet la mise en réseau des villes, un réseau ici hiérarchisé à partir de Lille.

La moitié est, de Douai à Valenciennes, sort de la crise des industries traditionnelles, l'industrie se transforme, le tertiaire se développe. De Cambrai à Valenciennes... jusqu'à Mons les relations, si elles reposent sur une réelle intercommunalité, se resserrent.

Cela suppose des aides massives, mais aussi une valorisation de l'image des villes.

L'évolution de la frange littorale

Dans ce scénario, la frange littorale poursuit et amplifie son développement en valorisant sa position au contact de la mer la plus fréquentée du monde. Elle met à profit les nouveaux axes de communication et leurs flux, à commencer par le tunnel sous la Manche et l'ouverture des frontières.

L'accroissement des activités et la nécessaire complémentarité avec les grands ports étrangers voisins aboutit à la constitution d'un ensemble Calais-Dunkerque. La zone d'aménagement concertée du terminal du tunnel devient un lieu de valorisation d'une partie des flux, et sa situation géographique (tunnel et rocade littorale) attire les investisseurs étrangers. Calais est alors une réelle porte d'entrée du continent.

Sur les rives de la Manche, le désenclavement, grâce à la rocade littorale et à l'A 26, contribue au développement de Boulogne qui se conforte en tant que puissant pôle agro-alimentaire et se diversifie.

On peut également espérer dans ce scénario que le sud de la Côte d'Opale jusqu'à Abbeville renforce le tourisme et les loisirs dans une région mieux desservie et plus solidaire.

Aux marges, des sous-ensembles régionaux bénéficiaires de la croissance

La croissance de la région, dans le double cadre de la complémentarité et de l'ouverture des frontières profite aussi à certaines de ses périphéries. Certains espaces se renforcent mais pour des raisons différentes. Arras est un nœud de communications, les fonctions universitaires et tertiaires s'y développent. Saint-Omer et sa région l'Audomarois, peut bénéficier des flux du tunnel et de l'A26 pour renforcer ses liens avec le littoral nord et valoriser son environnement. D'autres petits territoires sont concernés ; ce sont les espaces ruraux périurbains ou enclavés qui tirent parti de leur cadre de vie agréable dans une région fortement urbanisée et du maintien de l'agriculture. Les migrations de travail s'orientent vers les grands centres voisins.

L'espace picard

Le Nord picard se renforce autour des pôles d'Amiens et de Saint-Quentin en marge du Grand

Bassin parisien. Sa situation de carrefour est valorisée, sa mise en réseau avec la France du Nord et Paris (bien que plus difficile) se développe.

Le sort des régions à problèmes

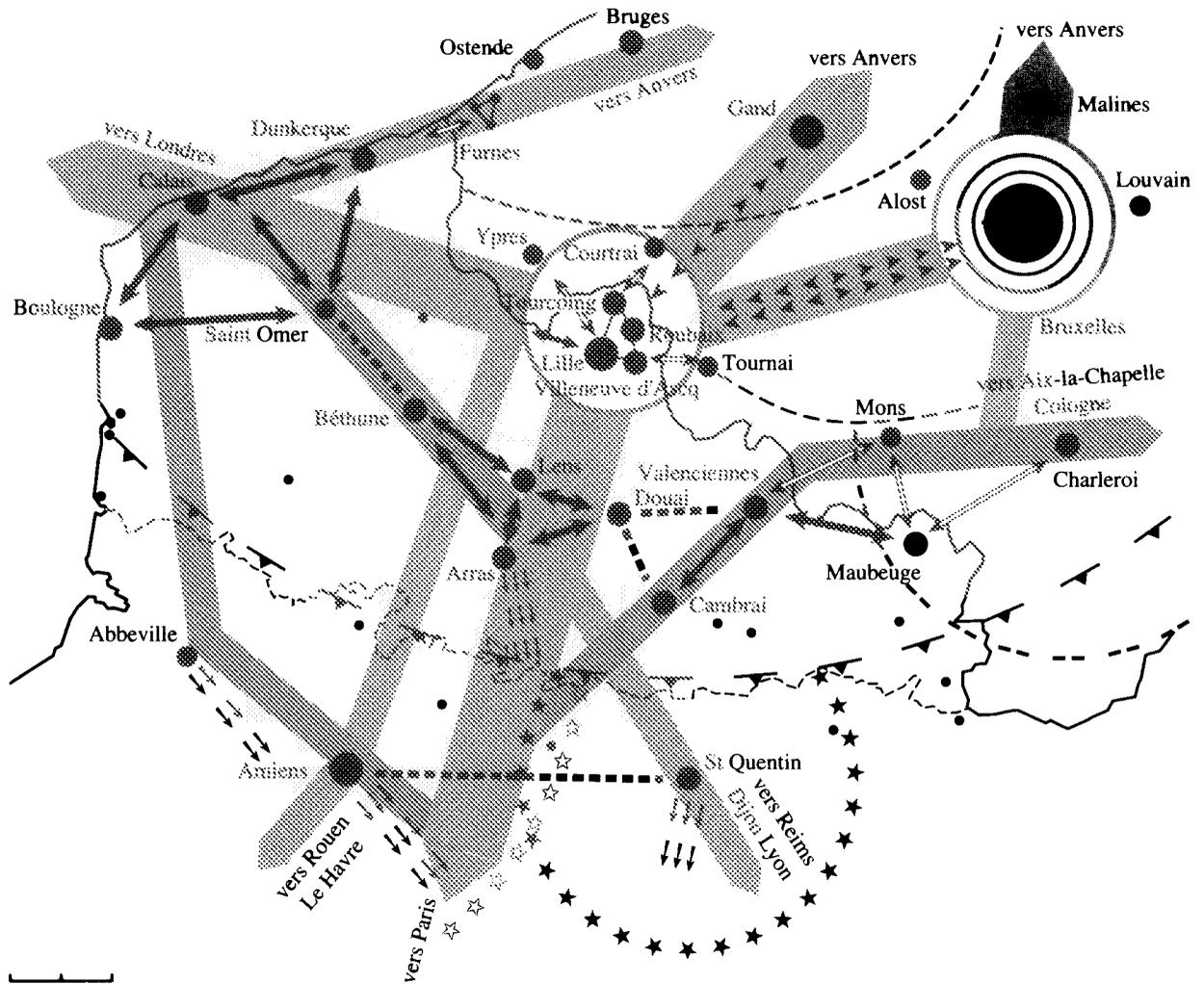
Même dans ce contexte de croissance régionale, l'avenir de deux types d'espaces apparaît bien hypothétique. Il s'agit d'abord de certaines régions urbaines traditionnelles en difficulté, comme la Sambre avec Maubeuge, et ensuite de certains espaces du pays minier, de régions rurales comme l'Artois ou le Cambrésis qui voient le nombre de leurs actifs diminuer ou comme l'Avesnois-Thiérache qui peut devenir le poumon vert.

Les tendances lourdes et les évolutions incontrôlables

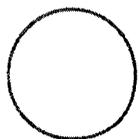
- La reprise durable de la croissance économique s'accompagne de l'accroissement des flux et certains axes ou régions de l'Europe du Nord peuvent être saturés (Anvers avec report sur les marges de la mégalopole et sur Dunkerque, peut-être Bruxelles vers Lille...). L'ouverture d'un très grand marché européen est aussi un facteur de croissance favorable à la région.
- L'internationalisation de la production et des capitaux, l'accroissement des concurrences et des complémentarités interrégionales et internationales peuvent stimuler leur dynamisme.
- La modernisation, la diversification de l'appareil productif industriel et le développement des services se poursuivent.
- La proximité des grands pôles européens en expansion peut être un aspect ambivalent, mais dans ce scénario il est considéré comme un aspect positif.
- Les régions transfrontalières avec la Belgique sont administrativement simplifiées.

Scénario 1

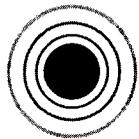
Double complémentarité et européanisation



0 10 20 km



1. Lille eurocité (métropole transfrontalière)



2. Bruxelles capitale



3. Pôles urbains structurants à l'échelle régionale



4. Petits centres urbains à rayonnement local (espace rural)



5. Mise en réseau des pôles structurants au sein de sous-systèmes régionaux (flux croisés biens, personnes, coopération, développement, universités, culture...)



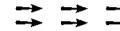
6. Articulations entre sous-systèmes



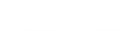
7. Relations transfrontalières



8. Champs de relation transnationaux entre la métropole lilloise, Bruxelles, Gand



9. Champ d'attraction parisien



10. Limite du rayonnement régional de la métropole lilloise



11. id. Amiens



12. id. St Quentin



13. id. Gand



14. id. Bruxelles



15. id. Charleroi



16. Grands flux d'échange internationaux.

Source : DATAR - Prospective et Territoires - Grand Nord - Mai 1992

Ce que cela suppose en matière de politiques publiques

De la part de l'Europe

Le grand marché européen qui s'élargit (Association économique de libre échange, Europe de l'Est) favorise le dynamisme.

Les aides européennes pour les régions en difficulté sont poursuivies ou accentuées.

De la part de l'Etat

La relance et le renforcement de l'aménagement du territoire qui prend en compte le caractère international et frontalier du Grand Nord.

L'Etat recherche une cohérence entre les choix d'aménagement d'intérêt national et les choix pour les régions intégrant en particulier le développement maîtrisé du Grand Bassin parisien.

Il définit des stratégies claires pour le devenir des espaces intermédiaires (par exemple les espaces périfranciliens), il poursuit la décentralisation.

Le soutien de l'Etat est nécessaire pour la mise en réseau international de Lille-Bruxelles (implantation de fonctions européennes à Lille). Il alloue des aides pour la formation, la recherche, les infrastructures, le redéveloppement économique et l'amélioration du cadre de vie.

De la part des collectivités locales

Leurs politiques, selon ce scénario, doivent être volontaristes, définies de façon claire avec des objectifs à long terme.

Elle doivent être cohérentes à tous les niveaux de décision : Etat, conseil régional, conseil général et conseil municipal.

Le renforcement de l'intercommunalité est une des clés de la réussite (coopérations interrégionales, internationales, locales) et les initiatives locales de politiques qui anticipent doivent être soutenues ainsi que les politiques de solidarité qui assurent la cohésion sociale.

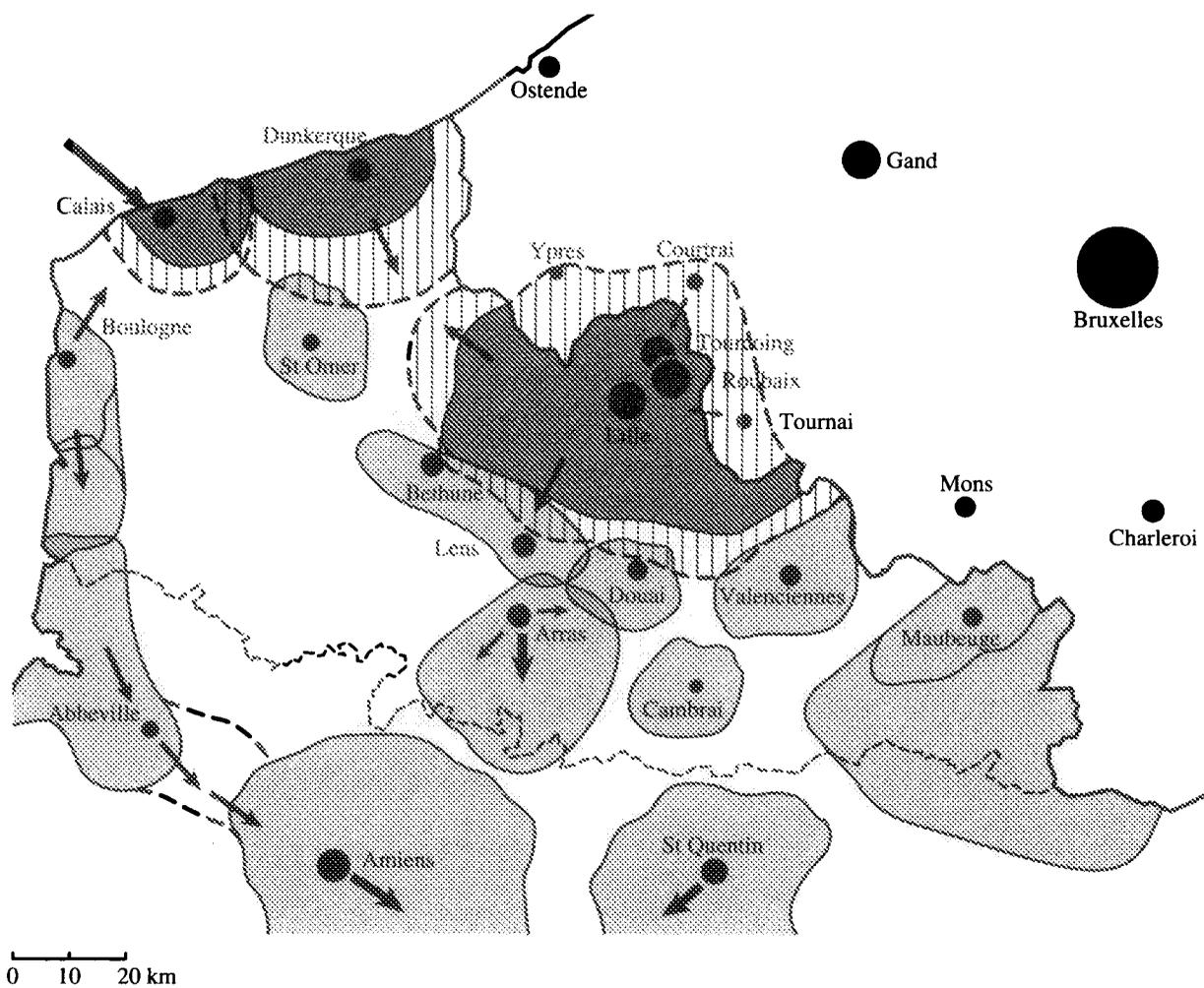
Scénario 2 : éclatement, dépendance, affaiblissement

Ce scénario pessimiste suppose l'aggravation des évolutions, tout au moins une non-amélioration. Les nouvelles conditions (ouverture des frontières, TGV, tunnel sous la Manche, évolution économique générale) jouent plutôt contre la région ou ne sont pas assez exploitées. **La France du Nord se trouve satellisée par rapport aux régions fortes environnantes**, avec une tendance à l'éclatement interne.

Description des grandes tendances au niveau du chantier

L'évolution économique générale est telle que les difficultés économiques perdurent, elles ne sont pas résorbées ou même s'aggravent. Cela se traduit par la poursuite de la désindustrialisation, un chômage toujours très supérieur à la moyenne nationale et le maintien de fortes disparités sociales.

Scénario 2 Eclatement, dépendance, affaiblissement



-  1. Aires fonctionnelles (y compris le périurbain)
-  2. Principaux pôles urbains
-  3. Extensions possibles
-  4. Aire métropolitaine
-  5. Marges de l'aire métropolitaine
-  6. Directions d'expansion
-  7. Attraction de Paris
-  8. Zones à devenir incertain

Source : DATAR - Prospective et Territoires - Grand Nord - Mai 1992

Le tunnel, le TGV, l'ouverture des frontières ont des effets moins positifs que prévus. Les flux ne sont pas valorisés, le transit l'emporte tout comme la dépendance envers les grands pôles extérieurs : Paris en priorité. L'aéroport de Lille-Lesquin n'est pas valorisé.

Les concurrences l'emportent sur les complémentarités

Le déclin démographique, l'émigration définitive et le vieillissement s'accroissent.

Les nouveaux axes de communication ont des effets centrifuges ; ils favorisent l'éclatement, surtout vers le Sud, mais aussi vers le Nord (concurrence des régions voisines).

La métropolisation ne se réalise pas ou guère, Lille ne peut devenir une grande ville internationale.

Les déséquilibres et les cloisonnements internes se maintiennent ou s'accroissent, le cadre de vie et l'environnement ne connaissent guère d'amélioration, le résultat en est une nette tendance à l'éclatement de la région, sans métropolisation ni cohérence.

Ainsi, la région reste peu attractive vis-à-vis des investisseurs étrangers... et de sa propre population.

Les scénarios au niveau des sous-ensembles de la région

L'aire métropolitaine et ses limites

Dans ce scénario pessimiste, l'aire métropolitaine est en expansion, mais bien peu vers le pays minier. Au Nord, la réalisation d'une eurorégion métropolitaine franco-belge tarde (Courtrai est plus concurrente que partenaire). Les difficultés du versant nord-est perdurent. Ainsi se met en place une métropole à deux vitesses. Le rapprochement en temps joue

contre la métropolisation ; l'ambition lilloise de devenir une ville internationale ne se réalise pas.

Le pays minier

Les villes moyennes devenues centres universitaires sont à la base d'une recomposition plus rapide à l'ouest de ce sous-ensemble, mais le morcellement reste marqué (aucune unité). La population est moins nombreuse qu'aujourd'hui.

Arras, région charnière

Cette petite région a des possibilités de développement liées au nœud autoroutier, au TGV et à la fonction universitaire qui s'étend à l'ouest du pays minier, mais les relations avec Paris s'intensifient.

La région littorale

D'une manière générale, la coopération est insuffisante entre les ports, les concurrences belge et néerlandaise restent fortes.

Calais profite peu du tunnel et de la zone d'aménagement concertée du terminal ; la rocade littorale avantage Dunkerque mais le trafic s'évade vers la Belgique.

Pour le Boulonnais et le sud de la Côte d'Opale, le devenir est lié au problème transmanche et au désenclavement permis par les voies de communication, en particulier la rocade littorale vers 2010.

Au total, la région littorale hésite encore entre marginalité et intégration, à la fois au grand littoral et à la Picardie.

Des régions urbaines ou mixtes à devenir incertain

Ces régions d'une manière générale sont touchées par les difficultés ; leurs possibilités de

redéveloppement sont faibles, l'impact des nouvelles communications y est modeste ; elles sont en perte de vitesse et connaissent souvent un déclin démographique.

C'est le cas de Cambrai et du Cambrésis oriental. C'est aussi le cas dans une moindre mesure de l'Audomarois dont la bonne santé actuelle repose sur la seule branche "verre". Le relais entre Calais et Dunkerque ne fonctionne guère, Saint-Omer est une étape touristique rapide au cœur d'une région rurale, les migrations vers Dunkerque et même Lille sont possibles. Les difficultés peuvent se cumuler comme dans l'Avesnois-Thiérache (production laitière, industrie rurale, éloignement) et la vallée industrielle de la Sambre, régions recoupant plusieurs circonscriptions administratives. Là, le dépeuplement est fort.

Les petits espaces ruraux sont marginalisés et les services s'y dégradent (vallées de la Canche, de l'Ancre).

Certaines de ces régions peuvent cependant trouver un relais limité dans la fonction résidentielle ou le tourisme vert.

Le Nord picard

Les activités se développent en fonction des pôles urbains principaux : Amiens, Saint-Quentin, Abbeville et de petits centres locaux (Péronne...). La non-réalisation de l'A16 freine le développement d'Amiens comme carrefour.

Les tendances lourdes et les évolutions incontrôlables

Dans ce scénario, la relance de l'économie régionale et l'accroissement des activités à partir de la dorsale mégapolitaine ne se réalisent pas. Le rapprochement en distance-temps des grands centres (Paris, Londres, Bruxelles) se

transforme en risque ; les stratégies des grandes firmes jouent dans un contexte international fortement concurrentiel contre la région ; la réduction de la production agricole et du nombre des actifs est plus forte que prévue.

Deux autres points concernent particulièrement le Grand Nord : le renforcement des protectionnismes, des nationalismes et les effets négatifs des problèmes de structure internes à la Belgique.

Ce que cela suppose en matière de politiques publiques

Ce scénario suppose l'absence ou l'insuffisance du volontarisme à tous les niveaux d'intervention.

De la part de l'Europe

Les politiques d'aide aux régions en difficulté et d'intégration européenne sont remises en cause.

De la part de l'Etat

L'Etat se désengage (aménagement du territoire, aide au redéveloppement, à la reconversion...) et ne prend pas suffisamment en compte le caractère frontalier et international du Grand Nord. Il porte ses efforts sur le développement de la grande région parisienne et freine la déconcentration-délocalisation des emplois publics.

De la part des collectivités locales

Les politiques régionales manquent de clarté et de cohérence. Les collaborations interrégionales ou internationales et l'intercommunalité sont insuffisantes. Dans ces conditions, les concurrences internes s'ajoutent aux concurrences externes.

Scénario 3 : le Grand Nord dans l'orbite parisienne

Ce scénario se place dans une perspective plus nationale, en particulier par rapport au développement de la région parisienne, ce qui constitue une donnée très lourde. L'ouverture au Nord n'est cependant pas occultée.

Il convient alors de prendre en compte deux tendances lourdes : la première est le rapprochement considérable (en distance-temps) de la région parisienne, grâce au TGV, la seconde est le renforcement accentué de la concentration en région parisienne, aboutissant à des phénomènes de saturation et de dysfonctionnements.

Les effets de ce scénario sont ambivalents, ils peuvent soit compromettre le développement du Grand Nord et d'abord de sa métropole, soit au contraire en dynamiser le développement à partir de Paris.

Dans ce scénario, la région Nord-Pas-de-Calais (plus que la Picardie déjà fortement intégrée au Grand Bassin parisien) et, plus spécialement son aire urbaine centrale, devient un point d'appui, un grand relais de la région parisienne. La région pourrait être le quatrième point d'appui de la

grande couronne parisienne et des espaces péri-franciliens (les trois autres pôles sont Rouen, Le Havre, Caen à l'Ouest, Reims, Châlons, Troyes à l'est et Tours, Blois au sud-ouest).

Description des grandes tendances

Les relations avec le Sud s'intensifient et l'emportent sur les relations avec le Nord

Dans ce scénario, les relations avec le Grand Bassin parisien s'intensifient principalement du fait des nouvelles conditions de communications (TGV, autoroutes) et de la concentration du pouvoir de décision économique sur Paris. La logique des «villes à une heure de Paris» peut entraîner des migrations quotidiennes. Les flux croissants liés au tunnel seront-ils valorisés sur place ?

L'ouverture des frontières au nord a des effets dynamisants pour la région, mais l'aspect national l'emporte sur l'aspect européen. L'internationalisation de la métropole lilloise et les relations avec Bruxelles restent limitées.

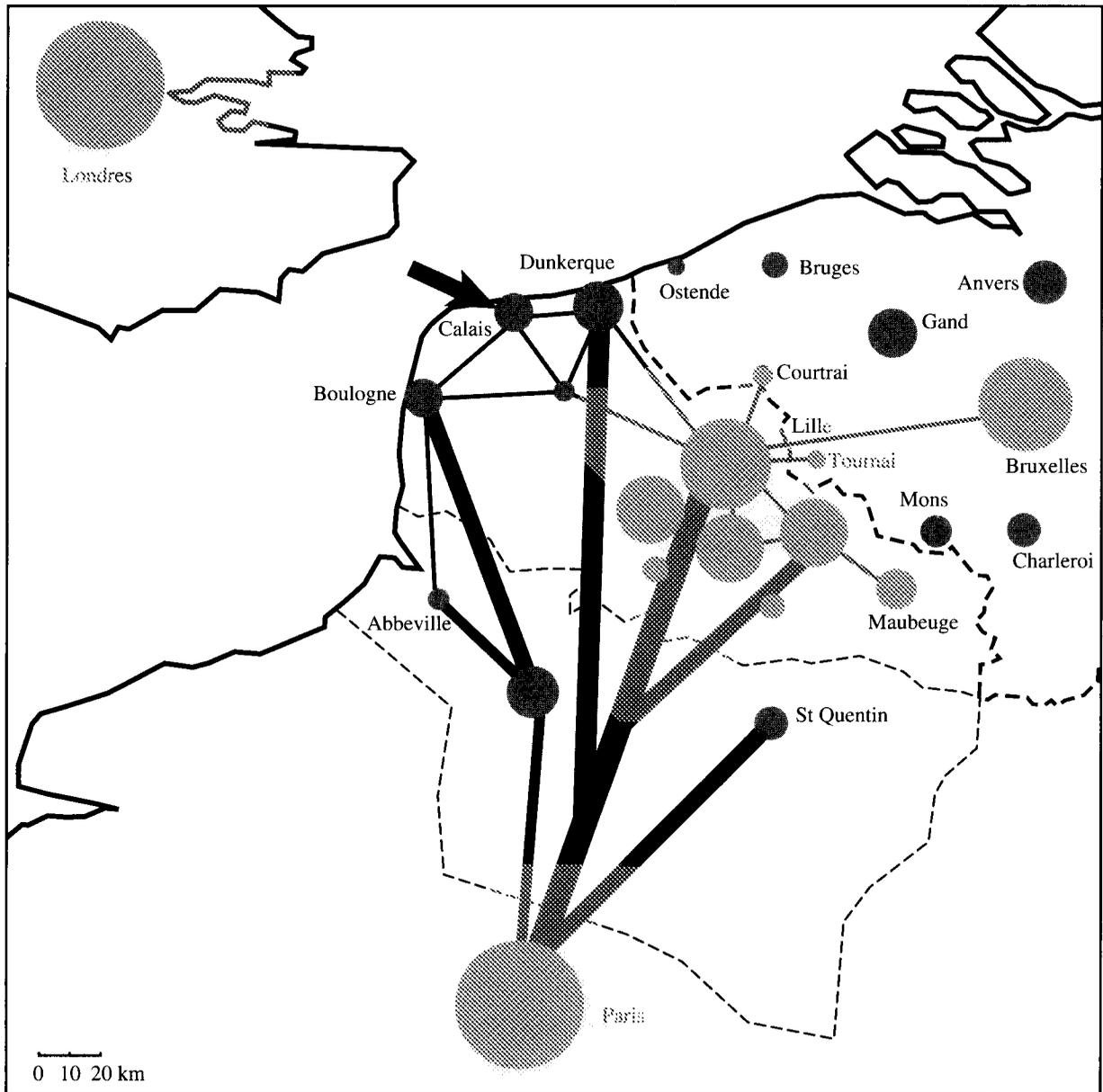
Les enjeux du développement économique

L'idée dans ce scénario est que le dynamisme économique régional est insuffisant pour faire contrepoids à la puissance parisienne et au dynamisme de la dorsale européenne. Cela implique une certaine poursuite de la désindustrialisation.

Il faut donc dans ces conditions jouer la carte de la complémentarité avec le Sud qui peut être un facteur de redynamisation de la France du Nord. Pour y parvenir, on peut faciliter à la fois la déconcentration d'activités industrielles ou tertiaires à partir de la région parisienne saturée... les migrations quotidiennes d'actifs vers la région parisienne et de nouvelles activités impulsées de Paris dans le Nord, exploitant la situation de porte d'entrée de l'Europe du Nord-Ouest.

Scénario 3

Le Grand Nord dans l'orbite parisienne



— Relations d'interdépendance

Source : DATAR - Prospective et Territoires - Grand Nord - Mai 1992

Le scénario de complémentarité avec Paris peut être aussi un scénario de développement (un bon exemple : faire de Lesquin, le troisième aéroport de Paris).

Les risques : dépendances multiples et tendance à l'éclatement

Ce scénario très probable peut aboutir à des relations directes avec le Sud mettant en échec la métropolisation. L'affaiblissement ou le non-renforcement des relations et la médiocre intégration régionale du pays minier, de la Sambre, de l'Ouest peuvent remettre en cause la cohésion régionale. Le risque d'éclatement de la région, renforcé par les disparités et les cloisonnements internes (les régions bien reliées à Paris ou à Lille, et les autres) est donc grand, du fait des forces centrifuges orientées vers le Sud.

L'aire métropolitaine transfrontalière ne progresse que lentement, il en va de même du binôme Lille-Bruxelles.

Les scénarios possibles au niveau des sous-ensembles de la région

L'aire métropolitaine et ses limites

L'aire métropolitaine connaît un réel développement tertiaire grâce au TGV et au Centre international des affaires, mais certains domaines comme la fonction internationale, la mise en réseau partielle avec Bruxelles connaissent un développement plus faible que prévu. Quant à Lesquin, il peut connaître des évolutions contrastées : ralentissement des activités ou mise en réseau avec les systèmes des grands aéroports internationaux. Certains secteurs de cette aire se renforcent comme Roubaix et Tourcoing. Les interrelations et un aménagement coordonné avec le versant belge progressent (métro jusqu'à Mouscron), tout comme la

mise en réseau avec Courtrai, le Hainaut occidental, les Flandres occidentales. Le bassin d'habitat et d'emploi s'étend vers le sud et à l'ouest, jusqu'au-delà d'Hazebrouck.

Le pays minier

Il reste encore morcelé en trois ou quatre petites régions mal reliées et mal métropolisées par rapport à Lille. Les améliorations sont plus sensibles à l'Ouest qu'à l'Est.

La région littorale

On peut envisager la réalisation d'un ensemble industrialo-portuaire unique, stimulé par la rocade littorale, le tunnel et de bonnes relations avec l'arrière-pays. Boulogne est désenclavé (rocade et A26). Pour la Côte d'Opale, les effets attendus du tunnel vis-à-vis du tourisme restent limités.

Arras

Arras se développe en tant que centre tertiaire, nœud de communications et centre universitaire. Ses liens avec Paris se renforcent (satellisation résidentielle et déconcentration).

Des régions urbaines ou mixtes au devenir incertain

Cambrai est toujours en situation difficile dans une région agricole qui continue à se dépeupler. La mise en réseau avec Valenciennes se poursuit.

Saint-Omer stabilise sa fonction industrielle, développe le tertiaire local dans sa propre région, l'Audomarois, mais ne s'insère pas dans l'ensemble littoral.

La Sambre reste en situation économique difficile, les liaisons avec Valenciennes et Mons s'améliorent.

Le Nord picard

La région dont les pôles sont Amiens et Saint-Quentin renforce son insertion dans le Grand Bassin parisien. Le rôle de carrefour d'Amiens est lié à la réalisation des liaisons. La frange nord, rurale, reste en position délicate.

Les régions à problèmes

Ces régions continuent à connaître le déclin démographique, c'est le cas de certains secteurs du pays minier, de certains secteurs ruraux (Avesnois, Thiérache, Haut-Artois...) dont l'avenir est lié aux politiques d'aides de la CEE, au désenclavement et à la périurbanisation.

Les tendances lourdes et les évolutions incontrôlables

La tendance à la concentration, à la polarisation sur les grands centres européens, Paris en premier lieu est réelle.

L'accroissement de la mobilité, le raccourcissement des distances-temps et le rapprochement à une heure de Paris constituent des tendances lourdes.

La reprise de la croissance économique tarde ; la France du nord ne bénéficie que partiellement des échanges internationaux, mais dispose des reports de croissance du sud.

Dans un contexte d'accroissement des concurrences et des complémentarités, la France du Nord peut être un tremplin de l'économie nationale vers l'Europe du Nord.

Les mutations de l'appareil productif régional sont moins amples que prévu, alors que la satellisation vers l'extérieur devient quasi obligatoire.

Ce que cela suppose en matière de politiques urbaines

Ce scénario suppose une forte part de tendances spontanées, mais aussi un volontarisme important, soit sous forme d'accompagnement, soit sous forme d'incitation.

De la part de l'Europe

La CEE est toujours le moteur du développement, mais le rôle de l'Europe est moins déterminant que dans les deux premiers scénarios. Lille ne bénéficie guère d'éventuelles déconcentrations à partir de Bruxelles.

De la part de l'Etat

A l'inverse de l'Europe, son rôle apparaît plus important par ses choix en matière d'aménagement, qu'il s'agisse de grandes infrastructures, de l'aménagement de la région Ile-de-France élargie (soit poursuite de la concentration sur Paris, soit freinage et poursuite de la politique de déconcentration) ou des aides au développement.

Si l'on veut jouer la carte de Lille quatrième pôle du Grand Bassin parisien, **l'Etat ne doit pas avoir pour la France du Nord une stratégie du "tout vers et en fonction de Paris"** (risque d'éclatement).

De la part des collectivités locales

La stratégie régionale doit être clairement définie : accompagnement ou inflexion, elle doit contribuer au renforcement de l'intercommunalité et au développement des transports intrarégionaux pour interconnecter les régions urbaines et ainsi limiter les risques d'éclatement.

Pistes pour le concours d'idées

- Participer au concours d'idées, c'est faire de la prospective, c'est anticiper l'avenir, donnée d'autant plus nécessaire que le monde change vite : Marché unique de 1993, construction de l'Europe unie, transformation des techniques et des modes de vie... Ces bouleversements de notre temps, de notre espace facilitent notre vie... ou accroissent les disparités. Les hommes réagissent, s'organisent, se répartissent différemment : l'aménagement du territoire est une nécessité, la prospective est un outil indispensable.

- Sept idées clés pour faire de la prospective :

- adopter une réflexion globale du fait de la complexité et de l'interdépendance des problèmes ;
- s'appuyer sur une bonne connaissance du passé ;
- prendre en compte les facteurs qualitatifs ;
- se poser les bonnes questions et se méfier des idées reçues ;
- mener la démarche prospective avec les acteurs du changement ;
- favoriser la diversité et la complémentarité des approches ;
- faciliter la communication.

- Il convient également, en restant réaliste et en refusant l'utopie, de prendre en compte ce que les élèves souhaitent comme futur pour leur région. Ils peuvent, ils ont à créer leur propre scénario.

En ce sens, de très nombreuses questions se posent, à titre indicatif, sans ordre déterminé, et sans directive aucune : Quelles activités pour demain ? Comment compenser efficacement les emplois perdus par les industries traditionnelles ? Quelle place pour le tertiaire et lequel ? Quelle place pour le télétravail ? Comment valoriser l'image de la région ? Comment valoriser au mieux les effets "tunnel et TGV" ? Quelle peut être la place du tourisme ? Comment développer l'agglomération lilloise, quelles relations, quelle mise en réseau privilégié ? Quels sont les axes structurants ? Quel avenir pour les régions rurales ? L'intercommunalité permettra-t-elle plus d'efficacité ? Quel environnement, quel cadre de vie, quel habitat pour demain ? Quel littoral pour demain ? Comment, entre Paris et Bruxelles gagner le pari de faire de Lille une grande métropole dans un espace européen ?