



HAL
open science

Une découverte, un concours d'idées 1998-1999 : comment aider votre territoire à réussir son intégration en Europe ?

Marie Digne, Vincent Ham, Laïli Aydalot, Bernard Garcia, Christine
Renaudin, Anne Bailly

► To cite this version:

Marie Digne, Vincent Ham, Laïli Aydalot, Bernard Garcia, Christine Renaudin, et al.. Une découverte, un concours d'idées 1998-1999 : comment aider votre territoire à réussir son intégration en Europe ?. [Rapport de recherche] Centre national de l'entrepreneuriat(CNE); Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR). 2010, 134 p., illustrations, tableaux. hal-02186101

HAL Id: hal-02186101

<https://hal-lara.archives-ouvertes.fr/hal-02186101>

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.

le réalisée pour la DATAR

avenir et territoire

Marie DIGNÉ

E 3364 (Mlle Labarthe)
E 3365 (Mme Renard)
E 3381 (Mme Aydalet)
E 3382 (Mme Long)

C Rapport commun
pour ces
4 études)



Une découverte,
un concours d'idées
1998 - 1999

► « Comment aider votre territoire à réussir
son intégration en Europe? »

Professeurs d'Histoire-Géographie et d'Économie
classes de première



Identifier

vos territoires

► La notion de territoire, se distingue de celle d'espace

L'espace est une étendue, une dimension d'un phénomène quelconque : naturel, économique, social. Cependant, comme ce terme est particulièrement utilisé pour ce qui relève de l'économique, du fonctionnel, de l'action et donc du présent, il peut avoir un sens moins neutre qui l'oppose au concept de territoire. Le territoire est, lui, un espace approprié par une société qui l'occupe, l'utilise, l'aménage, le pense, l'intègre à son identité, le chargeant d'affectivité. Ce processus demande du temps. Un territoire a non seulement une culture mais une histoire et c'est à partir de lui qu'une société conçoit ses projets. [Doc 1]

Le territoire ne peut donc se définir par de simples données naturelles, c'est un produit social. Reste à savoir si cet objet produit est une réalité à analyser ou si ce n'est qu'une projection des préoccupations de l'observateur qui le définit en fonction de ses propres critères.

En fait, chacun a ses territoires qu'il utilise pour habiter, travailler, se ravitailler, se divertir, se soigner, s'instruire, soit quotidiennement, soit occasionnellement. Néanmoins, vivant en société, mes territoires sont aussi ceux des autres. D'abord parce que l'accessibilité, la nature et la qualité des services conduisent aux mêmes déplacements, et à la fréquentation des mêmes lieux mais aussi, parce que la nécessité de vivre ensemble impose l'établissement de liens sociaux et l'exercice de la citoyenneté. Ces pratiques mettent en relation les différents lieux, qui sont les unités élémentaires, à l'échelle du piéton, du territoire, selon le principe de la proximité et de la continuité pour constituer des territoires plus vastes.

Seules les mailles institutionnelles ont des limites nettes, les autres territoires fondés sur des facteurs de cohésion dont les aires ne se recouvrent pas exactement n'ont pas de limites linéaires incontestables et, plus ou moins hétérogènes, ne peuvent se définir que par opposition à ce qui leur est extérieur. Les facteurs de différenciation sont divers : milieux naturels et leur utilisation, systèmes de villes et de transport, activités dominantes, découpage administratif et politique, références historiques, critères sociaux ... Finalement, c'est le continent d'appartenance qui est décisif. Ce rapport au territoire, fait de pratiques et d'affectivité est appelé « territorialité ». Or, ce lien qui contribue à ancrer la citoyenneté peut paraître aujourd'hui menacé par la logique des réseaux [Doc 2].

SOMMAIRE

- **Penser le territoire**
 - La notion de territoire
- **Territoire et réseaux**
- **Des territoires de différentes échelles**
 - Echelle locale
 - Le quartier ou le village
 - La commune
 - Le pays
- **L'échelle intermédiaire**
 - Les aires urbaines
 - Le département
 - La région
- **L'échelle nationale et européenne**
 - L'échelle nationale
 - L'échelle européenne

La division territoriale du travail

Le territoire est fondamentalement produit par des sociétés rurales, enracinées. Les sociétés nomades traditionnelles ont une conception plus fluide du territoire préfigurant celle en réseau qui s'impose avec la société industrielle.

► **Un réseau** établit des connexions directes entre des lieux éloignés sans avoir à transiter par d'autres lieux. L'organisation en réseau est apparue à la suite de la dissociation entre la durée et le coût d'un déplacement et la distance physique, conséquence des progrès des transports aériens et maritimes, de leur organisation à partir de pôles régionaux d'éclatement et de la diffusion de l'information en temps réel. Avec cette nouvelle mobilité on change de métrique, c'est à dire de façon de mesurer. La distance physique est remplacée par la distance en temps et en coût. [Doc 3].

► **Les métropoles** mondiales dessinent comme un archipel d'îles directement reliées les unes aux autres par des transports rapides, à des prix avantageux du fait de la masse du trafic et de la concurrence. Ces noeuds de communication qui distribuent les flux sont les lieux du pouvoir et de l'innovation où se rencontrent où se fréquentent les principaux responsables mondiaux. Le territoire de ces métropoles se dilate et intègre les campagnes voisines tout en se fragmentant en micro-territoires de plus en plus contrastés. Les fonctions de productions banales tendent elles, à se localiser ailleurs, là où le coût des salaires et du fret maritime, la fiscalité, permettent d'optimiser les profits. [Doc 4]

La division territoriale du travail implique spécialisation et hiérarchisation. La logique des réseaux est donc assurée d'accentuer les inégalités et surtout, d'être le vecteur d'un pouvoir anonyme échappant à tout contrôle démocratique qui a le territoire pour cadre. On va jusqu'à imaginer dans l'avenir, des villes-Etats concentrant les élites, rompant avec le territoire national devenu une charge. On peut y voir un progrès. L'homme détaché de son terroir, de son groupe, les routines sont brisées, les passions à l'origine de siècles de conflits sont annihilées, l'individu libéré de ses adhérences serait plus rationnel et participerait à l'universel ; avec le risque qu'une carence identitaire ne pousse à la recherche d'autres appartenances plus dangereuses.

De fait, territoires et réseaux ne s'excluent pas. Les réseaux structurent les territoires, leurs infrastructures s'inscrivent en continu dans le paysage : routes, autoroutes, voies ferrées, lignes haute tension ... et, malgré « l'effet tunnel », desservent les territoires traversés. Ils renforcent les solidarités en permettant aux villes d'une région de fonctionner en système et aux campagnes de se brancher sur les services urbains. Par ailleurs, chaque territoire, pour se consolider économiquement, doit entretenir des relations privilégiées avec des territoires éloignés avec lesquels il communique sur le mode du réseau et non selon un continuum territorial. C'est seulement à l'échelle continentale et intercontinentale que les réseaux deviennent immatériels : lignes aériennes et maritimes, informations via des satellites, et font l'impasse sur le territoire, d'où l'importance de l'échelle considérée.

Les échelles spatiales de l'habitat et du territoire

► L'échelle locale

L'échelle locale, est celle du territoire du quotidien, il est proche, familier, c'est celui de la sociabilité : de la citoyenneté de terrain d'où un fort sentiment d'appartenance. C'est l'espace vécu, celui de la petite chalandise.

► Le quartier ou le village

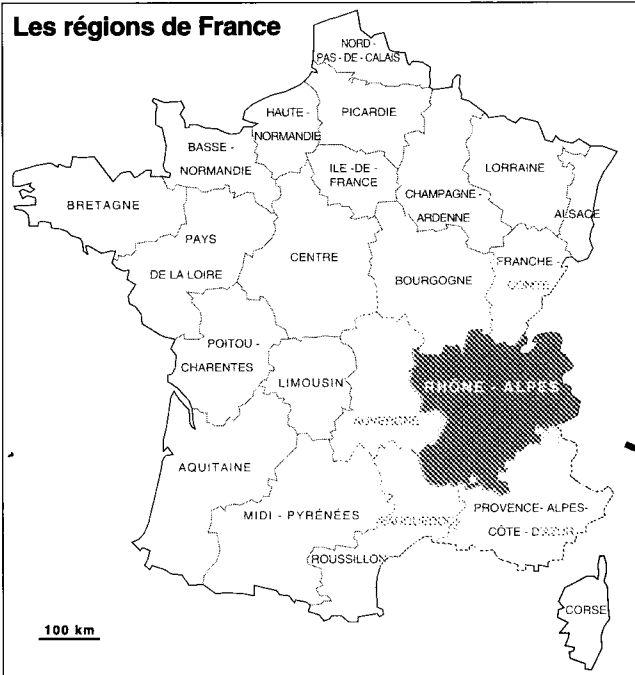
Le quartier en zone urbaine, **le village** et le bourg en zone rurale correspondent au premier espace cartographiable de proximité. Le rapprochement de ces catégories se justifie par la similitude croissante des consommations, des attentes, des modes de vie de leurs populations. Ce territoire local est celui de l'intégration mais aussi parfois de l'enfermement, de l'exclusion aussi bien dans des quartiers périurbains que dans des villages du rural profond. [Doc 5]

► La commune

La commune, cadre institutionnel de ces territoires, qui donne son nom à ses habitants, gérée par un conseil municipal composé d'élus personnellement connus, est fortement identitaire au point que, leur nombre excessif n'a pu être réduit par aucun gouvernement. Elle donne un sentiment d'enracinement dans l'éternité, l'attachement persiste alors même, qu'actuellement, elle correspond plus à un espace de vie élargi par la nouvelle mobilité.

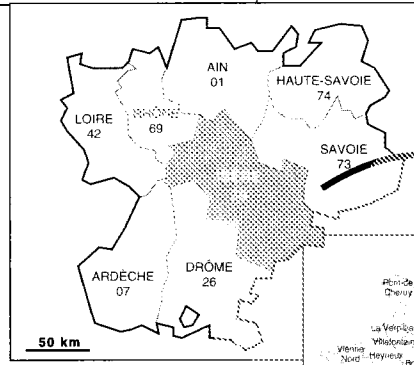
► Le « pays »

Le « pays » est à l'échelle du nouveau territoire vécu dans les zones de densité faible ou moyenne. Il correspond à un « bassin d'emploi » où l'on peut changer d'emploi, sans changer de domicile, ce qui équivaut à la superficie d'un arrondissement.

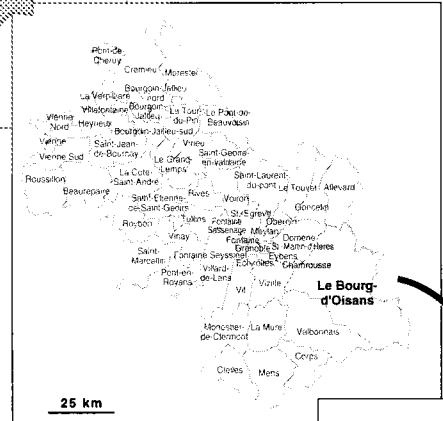


L'organisation du découpage administratif de la France

Les départements de la région Rhône-Alpes

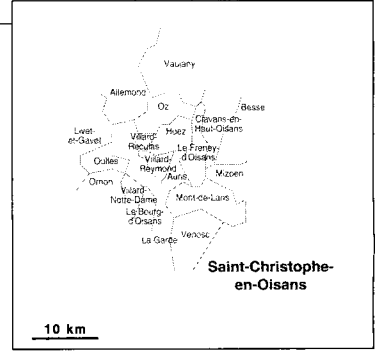


Les cantons du département de l'Isère



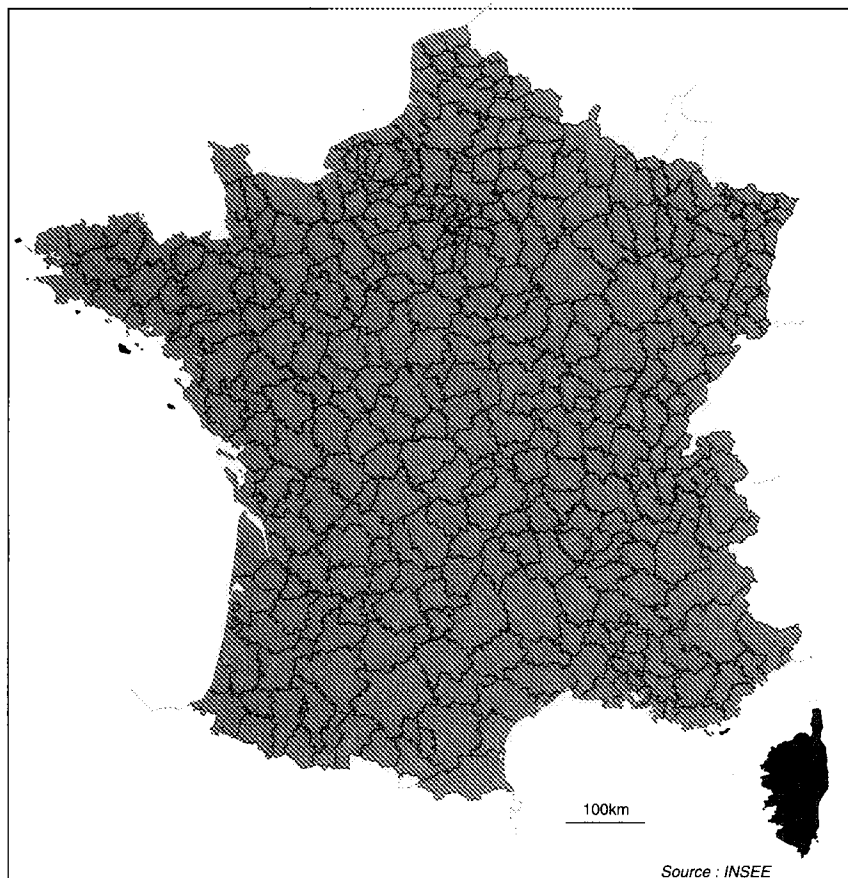
La France métropolitaine compte :

- 22 régions
- 95 départements
- 3 694 cantons
- 36 772 communes



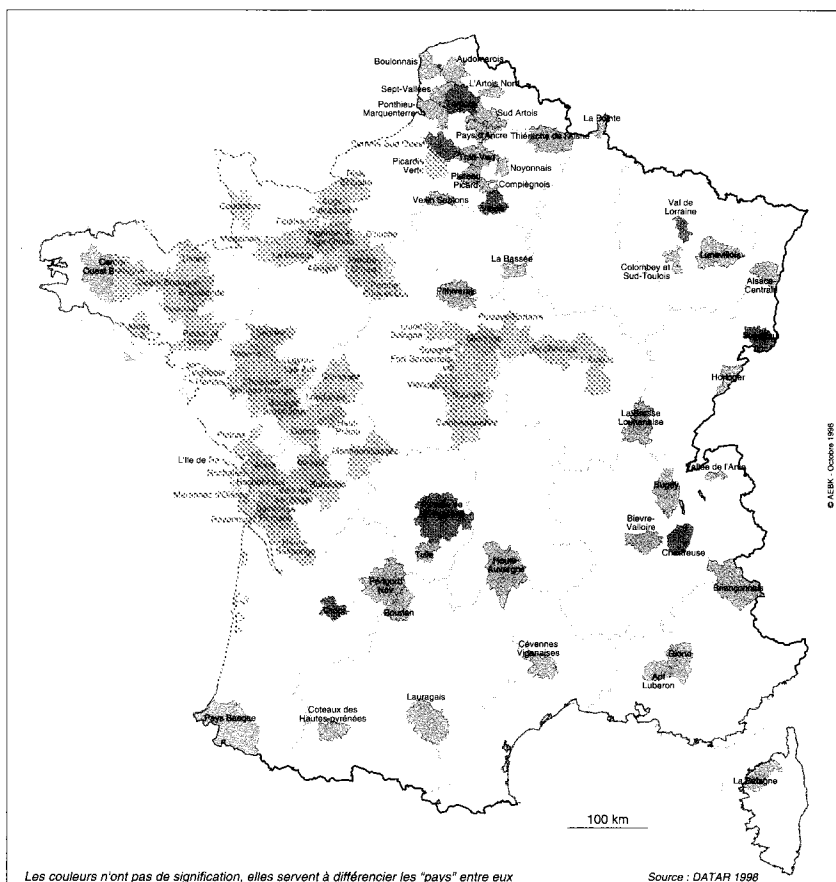
Les communes du canton Le Bourg-d'Oisans

Deux découpages fondés sur les nouveaux modes de vie



Les zones d'emplois

Les «pays»



Les couleurs n'ont pas de signification, elles servent à différencier les "pays" entre eux

Source : DATAR 1998

© AEBK - Octobre 1998

Si beaucoup de « pays » ont une origine ancienne attestée par leur nom : pays d'Othe, pays de Léon, pays d'Auge, Chalons, Santerre, Diois, Couserans les nouveaux « pays » que la loi sur l'aménagement du territoire de 1995 dont la révision est prévue pour 1999 veut promouvoir sont fondés sur des bases différentes. Ce sont des espaces de mise en cohérence de soli-

darités économiques, sociales et culturelles. [Doc 6 et 7]. Selon les cas, ils peuvent associer des communes rurales à une ville moyenne ou à plusieurs petites villes. Le sentiment de la communauté d'intérêts et de la nécessité d'atteindre une taille critique, la multiplication des occasions de rencontres, soulent ces territoires dont l'association n'est jamais imposée.

L'échelle intermédiaire

**est celle des territoires de l'occasionnel,
donc moins complètement connus.**

► Les aires urbaines

Les aires urbaines définies depuis 1997 par l'INSEE, regroupent l'ensemble des communes d'un seul tenant constituées par un pôle central et par les communes rurales dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans les communes attirées par celui-ci. La France compte 51 aires urbaines de plus de 150 000 habitants. Ce sont des unités organiques, fonctionnelles, composées d'une ville-centre, de banlieues et de rural périurbain, donc très hétérogènes et même de plus en plus hétérogènes les plus grandes inégalités ayant tendance à se situer à l'intérieur des agglomérations plutôt qu'entre les régions. Les solidarités y sont donc d'autant moins évidentes qu'elles sont nécessaires. Leur périphérie, particulièrement mouvante voit se fixer de nouveaux pôles d'activité et de nouvelles populations qui semblent finir par s'attacher à ces espaces pour en faire leur territoire [Doc 8]. Les villes offrant les services les plus élevés peuvent prétendre au rang de métropole européenne sinon mondiale [Doc 9].

► Le département

Le département quant à lui est une circonscription administrative qui après deux siècles d'existence s'affirme comme un territoire solidement ancré dans les mentalités qui, bien qu'il soit à la fois trop grand pour la vie quotidienne et trop petit pour une gestion efficace, résiste à l'intérieur de limites intangibles à toutes les tentatives de remise en cause. Le pouvoir central, comme pour les communes, doit faire avec, tout en les invitant à coopérer entre eux. La vie politique française s'organise à partir des départements. Y toucher aurait des conséquences incalculables. Les conseils généraux disposent de gros budgets, mais, pour la plupart, de faibles marges de manoeuvre à cause des charges qui pèsent sur eux, en particulier dans le domaine social [Doc 10].

► La région

La région a d'abord été une maille de gestion rendue nécessaire par l'étranglement des départements avant de devenir une collectivité territoriale. Elle est dotée d'un budget réduit mais qui, moins alourdi de contraintes que celui des départements, lui laisse davantage de choix encore que, le mode de scrutin rende difficile la constitution de majorités capables de décider et que ses compétences soit limitées [Doc 11].

Au bout de vingt ans d'existence sont-elles devenues des territoires ? Les émissions régionales de France 3, la presse locale contribuent à sensibiliser les esprits mais, la situation est différente selon les régions en fonction de leur histoire et du rayonnement de leur capitale qui seul peut assurer la cohésion de l'ensemble ; d'où le problème sans cesse soulevé des limites régionales. Toutes les demandes de rectification des frontières régionales ont été repoussées parce qu'elles posaient plus de problèmes qu'elles ne procuraient de satisfactions et parce que la fixité de leur contour contribue à renforcer leur image, (un logo ne suffit pas), et à affirmer leur existence.

Quant à leur taille, le géographe Roger Brunet ne veut pas d'un agrandissement qui éloignerait la masse des citoyens des instances régionales, qui casserait le réseau urbain alors que la France en raison de sa taille a besoin d'au moins vingt vraies villes. D'autres pensent que des fédérations de régions conformes au ZEAT utilisées par l'administration seraient possibles et utiles à l'heure de l'Union Européenne [Doc 12].

L'échelle nationale et européenne

Ce sont des territoires que l'on ne connaît pas réellement mais auxquels on est attaché pour ce qu'ils représentent dans notre imaginaire. Malgré une pratique lacunaire de ces territoires, l'attachement n'est pas forcément moindre d'autant plus que l'on se sait dépendant de leur existence.

► L'échelle nationale

L'échelle nationale est particulièrement chère aux Français, c'est le territoire de référence, le territoire du cœur, conséquence d'une longue histoire, d'un effort soutenu d'homogénéisation appuyé sur le rayonnement d'une capitale incomparable et la commémoration des heures glorieuses ou parfois dramatiques de son passé. La France est plus que tout autre un Etat-nation et l'Etat étant inséparable du territoire, un territoire-nation ce qui le sacralise, d'où l'idée ancienne que ce qui a été uni ne peut être désuni, qu'une amputation territoriale est impensable. Ce tabou s'effrite un peu actuellement puisqu'un ancien ministre, au demeurant très rationaliste, a pu envisager de se séparer de la Corse...

Dans le modèle républicain d'intégration, le territoire local, fortement identitaire se confondait avec l'espace de la nation, « il était le miroir réfléchissant de l'identité nationale » (Delevoye) [Doc 13] ; cela est encore largement vrai malgré la réhabilitation des identités régionales.

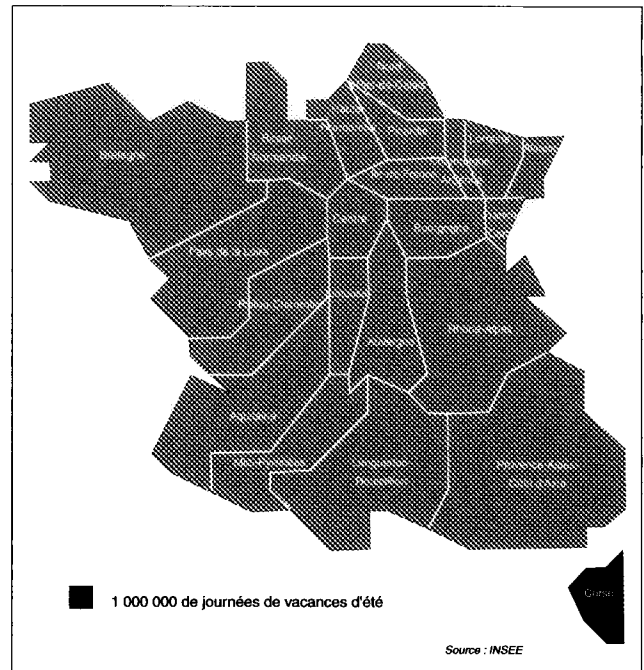
► L'échelle européenne

A ce niveau, la territorialité relève plus de la raison que du sentiment, de l'avenir que du présent. L'absence de limites nettes et stables contribue à brouiller la perception que l'on peut en avoir. L'identité de l'Europe, de sa société, apparaît plus facilement de Singapour que de Paris, si bien que, son évolution semble autant conditionnée par celle du reste du monde qui rend son unification nécessaire que par sa dynamique interne. L'affirmation de l'Europe, en particulier à travers sa législation, ne peut rester sans conséquences sur la hiérarchie des territoires, qui la composent [Doc 14].

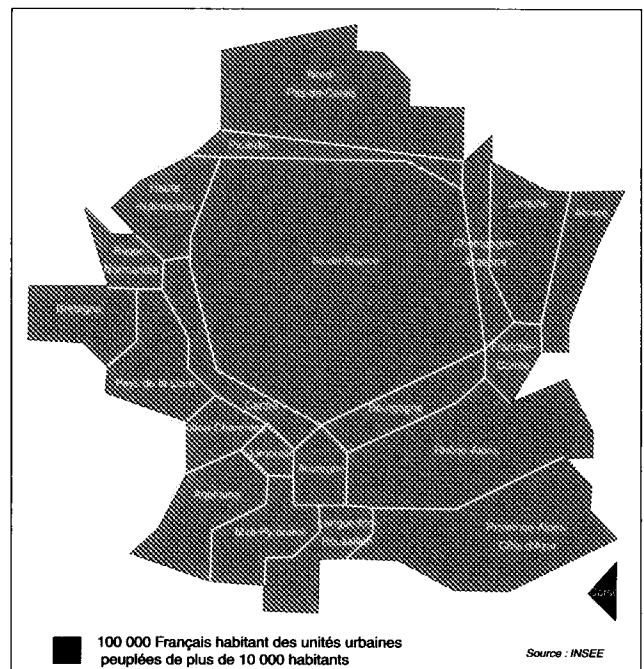
De cette Europe nécessaire, il s'agit de faire une opportunité et de voir comment aider son territoire à y réussir son intégration pour améliorer durablement sa vie.

Deux exemples de représentation de la France par anamorphoses

*La France telle que les français
la choisissent.*



et telle qu'ils la subissent..



Qu'est-ce qu'un territoire ?

Tout groupe social (au sens le plus large qui soit, y compris un groupe économique ou politique) a comme objectif général d'assurer sa reproduction au cours des temps : il doit se nourrir, se loger, se vêtir, se distraire, produire ... Pour ce faire, il s'approprie et façonne une fonction plus ou moins étendue de la surface terrestre.

Le territoire peut être défini comme la portion de la surface terrestre, appropriée par un groupe social pour assurer sa reproduction et la satisfaction de ses besoins vitaux. C'est une entité spatiale, le lieu de vie du groupe, indissociable de ce dernier. On a coutume de dire qu'il n'y a pas de société sans usage de l'espace, disons plutôt ici, sans usage d'un territoire.

Tout territoire possède du fait de sa localisation particulière sur terre, des caractéristiques naturelles qui lui confèrent un premier type de spécificités : celles qui sont liées à sa position en latitude et longitude, au climat, à la répartition des terres et des mers, au relief, au sol, à la distance qui les sépare d'autres lieux ... Raisonner en termes de science sociale ne doit aucunement signifier de passer sous silence les composantes naturelles de l'explication des territoires, tout aussi essentielles que les autres, économiques, sociales, culturelles ... En termes de territoire, la France n'est pas le Chili, la Suède n'est pas le Niger, les Sept Îles ne sont pas les Kerguelen (pour l'administration française, un territoire d'Outre-Mer !).

Tout territoire résulte d'un processus d'appropriation d'une portion de l'étendue terrestre par un groupe social. Il est généralement marqué par des conflits plus ou moins longs, plus ou

moins violents avec d'autres groupes revendiquant éventuellement la même portion de la surface terrestre. (...)

Toute société a des rapports avec son territoire : on peut appeler pratiques territoriales (de vie, de gestion, d'aménagement) l'ensemble des actions que le groupe entreprend pour assurer sa vie et son maintien sur son territoire. Elles ont pour résultat de mettre en relation les lieux qui constituent son territoire. (...)

Comprendre un territoire signifie d'abord mettre en évidence les interactions entre un groupe social et son territoire. Mais cela signifie aussi placer cet ensemble groupe social/territoire et leurs interactions dans un ensemble plus vaste ; un territoire, un groupe social ne sont pas isolés : ils entretiennent des échanges avec l'extérieur dont il faut tenir compte pour décrire et comprendre la morphologie et la dynamique territoriales. (...)

De même que les sociologues distinguent des groupes sociaux différents par leur nombre, leurs objectifs, leurs comportements, de même les géographes sont amenés à distinguer des territoires différents qui fonctionnent à des échelles spatiales différentes selon des mécanismes différents : c'est un des principes fondateurs de la géographie classique que d'affirmer l'existence d'organisations spatiales différentes engendrées par des processus différents. On a souvent distingué le domaine, l'Etat ou groupe d'Etats, la région, le pays, le quartier rural ou urbain et plus particulièrement traité l'état, la région et le pays.

D'après Maryvonne LE BERRE

Encyclopédie de Géographie - édition Economica

Document 2

Une territorialité menacée ou renouvelée ?

Le territoire est un révélateur d'identité et la territorialité exprime - un sentiment d'appartenance à un morceau de terre et un mode de comportement au sein de cette entité ... (Le Berre, 1992).

Le territoire est non seulement un espace économique, mais aussi un espace écologique juridique et un espace vécu. C'est ce que nous rappelle A. Fremont (1976) lorsqu'il distingue trois types de territoires, fluides, dans lesquels les populations se déplacent en fonction des conditions écologiques, enracinés, dans lesquels l'homme tisse des liens étroits avec un milieu qu'il s'est approprié, et éclatés, ceux des espaces industriels marqués par la fonctionnalisation des systèmes de production et leur répétition dans des lieux différents et interchangeables. La perturbation introduite dans les territoires enracinés, par exemple ceux des campagnes, par les logiques industrielles, a favorisé la création de métropoles, dans lesquelles sont oubliées les contraintes et les limites écologiques, ainsi que les notions d'appartenance territoriale. Le concept d'espace vécu, territoire valorisé par l'homme, réintroduit l'espace existentiel dans nos réflexions, en montrant comment les habitants donnent un sens aux lieux, en leur conférant valeurs et connotations symboliques. Mais n'oublions pas que

ces valeurs évoluent et que la redécouverte des dimensions écologiques et de la qualité de vie territoriale génère de nouvelles pratiques territoriales qui vont à leur tour engendrer de nouveaux modes d'organisation. (...)

Nous proposons trois référentiels fondamentaux pour la compréhension de la territorialité : celui d'identité, qui fait prendre conscience qu'ici est différent d'Ailleurs, celui d'appropriation, pour signifier une relation homme-espace, et celui d'enracinement mode de connaissance et d'inclusion dans un espace donné, d'où dérive le concept de communauté, espace de contrôle social. C'est ainsi le -Moi-, le - Moi-, l'Ici, qui constituent les valeurs à la base d'une territorialité globale qui considère l'espace, non seulement comme une contrainte matérielle de la vie quotidienne, mais surtout comme porteur d'un ensemble de potentialités utilisables par les sociétés dans le présent et dans l'avenir. Le concept de développement durable dérive d'ailleurs de cette vision temporelle de la territorialité, en prévision des équilibres matériels et humains futurs.

Antoine Bailly

Encyclopédie d'économie spatiale - édition Economica

Quelles distances ?

L'objectif de l'analyse spatiale se distribue schématiquement en deux «moments». Le premier moment consiste à expliquer les différenciations spatiales : l'espace y est envisagé sous l'angle des localisations. Le second moment consiste à expliquer les corrélations et les organisations spatiales : l'espace y est envisagé sous l'angle du système.

L'analyse spatiale se donne donc comme premier objet l'explication des faits de répartition. (...) La localisation est doublement relative : relative à une activité (économique, politique, culturelle, etc ...), et relative à une valeur (...). Ce qui conduit à l'abandon progressif d'une conception «absolue» ou, plus rigoureusement, simplement topographique de la distance, au profit de définitions en termes de coûts, de temps, d'attractivité, etc. ; c'est-à-dire d'une conception de la localisation où le sens de celle-ci est apprécié en fonction de la nature de l'intention ou du projet humain qui s'y rapporte. Plus encore, le caractère relatif de la localisation s'exprime dans la notion de «potentialité du lieu», qui renvoie explicitement à l'idée d'une valorisation et d'une optimisation spatiales de l'activité. Le mot «valeur» ne doit pas ici surprendre.

Il ne désigne pas tant les qualités «objectives» propres à un emplacement que la propriété que cet emplacement présente par rapport à un projet et à une représentation d'origine sociale. Il signifie fondamentalement que le concept de localisation doit être envisagé du point de vue de la stratégie des acteurs (institutions économiques, politiques, ou simples particuliers, etc ...) pour laquelle la localisation représente un enjeu, une contrainte, ou une opportunité. (..)

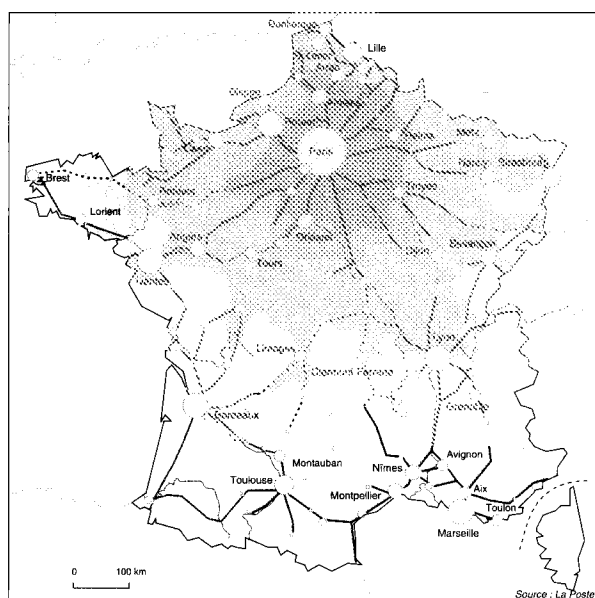
S'agissant de distance A. Frémont (1976) écrit qu'il faut distinguer la distance standard, celle liée à la géométrie euclidienne, la distance structurale, celle des relations économiques et sociales, et la distance affective, celle qui intègre le rapport sensible aux lieux. Les cartographes, dans leurs anamorphoses, expriment bien ces variations dans les représentations, tout comme les économistes spatiaux lorsqu'ils utilisent les concepts de distance-temps, distance-coût et d'accessibilité relative .

J.M. Besse

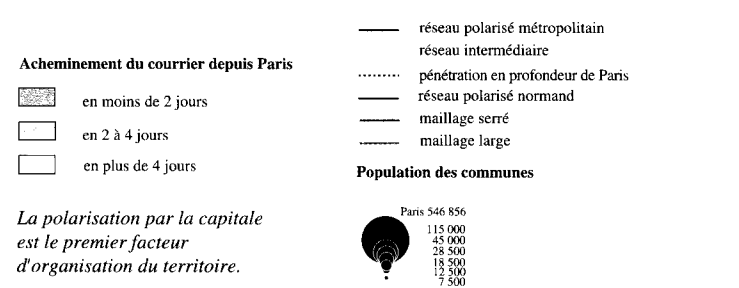
L'analyse spatiale et le concept d'espace in Encyclopédie d'Economie spatiale ed. Economica

L'espace et le temps deux exemples

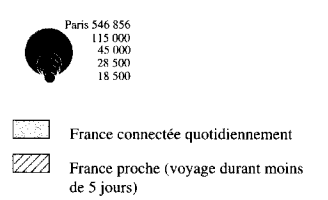
tirés de : *La France en Ville*, Félix Desrosières - DAPAR - Documentation Française 1994



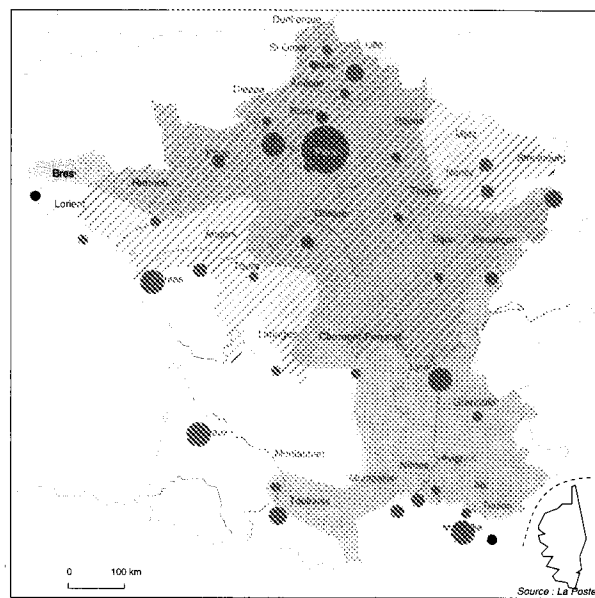
Route et rapport urbain en 1801



Le rapport à Paris en 1801



La durée de transport oppose la France du nord à la France du sud, mais l'intensité des connections montre plutôt une opposition est - ouest.



Un territoire qui change

L'image traditionnelle par laquelle on représente le territoire, centrée sur les idées de continuité et d'emboîtement pyramidal et hiérarchisé de centres et de périphéries fonctionnant à la manière de poupées gigognes, ne colle plus à la réalité. (...)

Le modèle centre-périphérie, dans lequel la relation est à la fois d'opposition et de complémentarité, perd de la force.

Il y a une différence radicale entre un espace dominé et dépendant et un espace oublié, exclu. Et parce que centres et périphéries tendent de plus en plus à s'interpénétrer, à s'imbriquer les uns dans les autres. L'économie « nationale » n'est plus l'addition de plusieurs économies « régionales » ; la région comme entité économique spécifique n'existe plus. Il n'est pas jusqu'à la traditionnelle opposition entre la ville et la campagne qui ne se dissolve : la « société rurale » n'est plus qu'une partie de la société globale dont elle partage les problèmes (de précarité, de vieillissement, d'éclatement, de dissociation entre espaces de travail, espaces de consommation et espaces de sociabilité ...).

Enfin, le monde bien ordonné par la proximité et la distance d'hier est un monde en voie de disparition. Les interdépendances à large rayon deviennent aussi fortes que les interdépendances à court rayon. Les flux téléphoniques ou de transport, le mouvement des activités et des emplois sont bien plus importants de très grandes villes à très grandes villes qu'entre ces grandes villes et leurs arrière-pays immédiats ; l'avion et le train à grande vitesse relie plus vite Londres, Bruxelles, Paris, la Hollande, la Ruhr, Francfort, les villes suisses, Milan et Turin que chacune de ces villes ou de ces contrées à leur arrière-pays, dessinant un anneau central européen qui a toutes chances de devenir le véritable « centre multipolaire » durable de l'Europe de demain ; en Europe, dix zones seulement regroupent désormais les deux tiers des dépenses de R.D nationales et communautaires et près de 90 % des coopérations dans les domaines de l'informatique avancée, des biotechnologies, de l'aéronautique et de l'espace. Plus spectaculaire encore, trois grandes places financières mondiales seulement - Tokyo, Londres et New York - réalisent les deux tiers des transactions financières mondiales...

Ainsi se forment des réseaux de flux circulant, caractérisés par deux propriétés essentielles : les relations horizontales (de pôle à pôle) l'emportent sur les relations verticales d'autrefois (de pôles à hinterlands) ; leur organisation n'est pas pyramidale ni arborescente, mais maillée. Au bon vieux « territoire des zones » succède le « territoire en réseaux », où chaque

pôle se définit comme point d'entrecroisement et de commutation de réseaux multiples, noyau de densité dans un gigantesque enchevêtrement de flux. C'est cette structure que P. Veltz qualifie « d'économie d'archipel » (...)

De toute évidence, ce sont les grandes agglomérations métropolitaines qui concentrent le plus d'atouts au regard de l'économie mondialisée. Elles permettent, en effet, une très grande variété de processus relationnels, allant des relations « chaudes » comme celles qu'on trouve dans les « districts » (relations fondées sur la connaissance inter-personnelle, la confiance, l'appartenance à des milieux structurés) aux relations « froides » du marché, où la grande taille est un atout déterminant.

La volonté de réduire les stocks, d'assurer des livraisons non seulement rapides mais, surtout, fiables et programmables, de desservir de multiples marchés spécialisés plus ou moins dispersés ou enchevêtrés aboutissent à l'apparition d'architectures logistiques hiérarchisées articulant des réseaux primaires centralisés, où les flux sont très concentrés (plates-formes logistiques, centres de groupage des biens, organisations en « noeud » ou hubs), et des réseaux secondaires d'éclatement ou de distribution très ramifiés (centres de dégroupage, organisations en rayons). Encore plus que d'obtenir des gains en termes de distance, de coût ou de temps absolu, l'objectif est de réaliser des gains de fiabilité et de synchronisation des opérations, de réduire les temps de manutention entre deux opérations, les délais d'approvisionnement, les ruptures de stocks ou leur pléthore ... (...)

Dans un monde de plus en plus ouvert, les effets de réputation et de confiance, les possibilités de mobilité inter-firmes, les capacités d'échange d'expériences, de transmission rapide des apprentissages et les complémentarités productives éventuelles jouent un rôle crucial. Trouver de bons partenaires techniques ou commerciaux, nouer des relations solides avec des fournisseurs en amont et des marchés d'acheteurs spécialisés en aval est évidemment plus facile lorsque existent des réseaux d'inter-connaissance.

Mondialisation, Ville et Territoires.
L'économie d'archipel
Pierre Veltz

Les quartiers : à la recherche d'une intégration ou d'exclusion ?

Habiter le même quartier, ce n'est pas nécessairement partager le même destin : reconnaître les habitants, c'est aussi reconnaître leurs différences, et reconnaître l'intégration de ces quartiers au système urbain suppose que leur situation ne soit pas figée. Les gens bougent, les différenciations se développent, les marchés fonciers et du logement s'établissent. Un projet de développement des quartiers et sa réussite même peuvent avoir des effets spectaculaires : solidarités de voisinage en crise, augmentation des valeurs foncières et des taux de loyers.

Inversement, il peut y avoir des phénomènes de dévalorisation et de ghettoïsation. Face à ces évolutions, il faut noter que, au delà de dispositions réglementaires inopérantes, le cadre prescrit par les habitants eux-mêmes lors d'un débat permet une

plus grande adhésion et une meilleure efficacité.

Le contrat social repose sur un équilibre entre droits et devoirs : si l'exercice des devoirs est techniquement et financièrement indispensable à la gestion populaire, la citoyenneté et la dignité ne peuvent quant à elles reposer seulement sur les droits. Le droit à lui seul n'est pas constitutif de la citoyenneté. Cela se vérifie très simplement dans la pratique : l'accumulation de droits ne débouche pas en elle-même sur une participation à la vie de la cité. Y compris sous la forme la plus simple de la participation aux élections.

Percq
Les Habitants Aménageurs
édition de l'Aube

Enfin peut-on espérer de nouvelles formes de citoyenneté plus riches ?

L'enjeu n'est plus de produire des équipements mais de créer ou renforcer un « milieu » capable de construire un projet collectif, de développer des relations partenariales entre institutions, de concevoir des stratégies prenant en compte différentes échéances temporelles - y compris le très long terme -, de conduire les transitions d'un modèle de développement à l'autre ; un espace dans lequel une société locale apprend en permanence à gérer et développer ses compétences et à conduire son propre changement. Si l'on ne veut pas que le mot démocratie soit vidé de son sens, dans un monde chaque jour plus interdépendant, il faut que de tels espaces de maîtrise se constituent ; sinon on verra se développer une démocratie réduite aux réflexes de protections, le NIMBY (« not in my back yard » - « où vous voudrez mais pas dans mon jardin »), comme l'appellent les Américains.

Il doit s'agir ensuite d'espaces de structuration de la société et des solidarités. Les territoires les plus clairement délimités restent, de ce point de vue, les bassins d'emploi ou les bassins d'habitat, dans lesquels se concentrent les trajets quotidiens (principalement les trajets domicile-travail), où on peut envisager de changer d'emploi sans changer de résidence et vice-versa. Cette échelle permet, toutes proportions gardées, dans une société et une économie qui deviennent mondiales que les différentes classes sociales se « territorialisent » dans un espace commun malgré la dissociation croissante de leurs espaces de vie. Ces espaces ne sont pas clos mais suffisamment complets pour construire des relations avec des espaces complémentaires. Cette échelle est pertinente pour développer des stratégies de lutte contre l'exclusion sociale, des stratégies de valorisation du « temps libéré ». Elle convient aussi pour bâtir une fiscalité locale.

Enfin cette échelle permet de gérer, à la campagne comme à la ville, les grands paysages. (...) Des structures et des habitudes de travail existent au niveau local à des échelles « à peu près satisfaisantes » ; il ne faut pas, sous prétexte de faire du neuf ou par esprit de géométrie, manquer l'occasion de reprendre ce cadre : périmètres d'agences d'agglomération, districts, parc régionaux ou nationaux, voire départements dans certains cas. L'important est de ne pas avoir l'oeil fixé sur les découpages politiques ou sur des définitions spatiales et de recenser d'autres pratiques, anciennes ou récentes, de la concertation, d'autres critères de définition des solidarités : organisation de la vie économique et agricole, rayonnement d'une université, délimitation de grands bassins versants, etc. La distinction entre citadins habitant à la ville et agriculteurs habitant à la campagne est, on le sait, totalement dépassée. Les zones « rurales » en croissance sont investies, à la périphérie des villes et des zones touristiques, par des citadins. En même temps, la France n'a rien à gagner, notamment au plan de la gestion énergétique et au plan des paysages, à une « rurbanisation » massive qui tient plus à des facteurs négatifs (absence d'offre urbaine à des prix abordables, rejet de certaines formes d'urbanisation) qu'à des facteurs positifs (attraction pour un « mode de vie » rural). Pour mieux gérer le rapport entre ville et campagne et assurer une solidarité fiscale, on peut avoir, dans certains cas, intérêt à regrouper dans un même « territoire » une agglomération et sa zone d'influence rurale et, dans d'autres, à en faire des « territoires » distincts appelés à dialoguer entre eux.

P. Calame
Un territoire « humain »
édition de l'Aube

Le « pays » un espace de coopération pour une économie plus performante ?

C'est parce que le pays est le territoire que tous les échelons administratifs ont vocation à prendre en compte afin de définir leur propre mode d'intervention qu'il n'est pas lui-même et ne peut pas devenir un échelon administratif supplémentaire. (...)

Appelé à devenir le premier échelon réellement opérationnel du développement économique notamment dans les zones moins denses du territoire, le pays propose par conséquent une certaine « optimalité territoriale » par les masses critiques démo-économiques, les critères de distance-temps, les solidarités entre villes, réseau de bourgs et villages dont il est virtuellement porteur. Cet argument fonctionnel de la « pertinence » éclaire notamment l'enthousiasme que la politique des pays rencontre en général à l'échelon local auprès des animateurs de développement, des chefs d'entreprise les plus informés, des associations d'insertion, de nombreuses chambres de commerce, d'agriculture ou des métiers ... Cet engouement traduit de fait un déficit d'organisation de l'espace local et un manque manifeste de lieu-carrefour où puissent s'unifier les actions privées ou publiques, (...). Le processus de mondialisation de l'économie, loin de rendre obsolètes l'effet-territoire ou les solidarités de proximité, tend au contraire, à les activer et à accroître la valeur. En compétition hier sur des marchés restreints, les entreprises d'un territoire sont conduites aujourd'hui à s'entraider pour accéder aux marchés internationaux, pour élever la réputation d'un savoir-faire local ou d'un label de territoire. L'isolement compromet en sens inver-

se l'accès à des investissements lourds ou à des biens collectifs (formations, instituts technologiques, centres de recherche, commercialisation ...) qui exigent des concentrations minimales d'entreprises. C'est donc de cet effort d'organisation, de cet impératif de densifier les relations sociales au coeur des territoires que le pays, sans prétendre avoir réponse à tout, tirera sa légitimité et sa propre raison sociale (...).

Se pose alors la question de l'articulation entre les deux notions d'agglomération ou de pays. Doivent-elles s'exclure ? se superposer ? On ne saurait à la réflexion proposer une réponse univoque. S'il est aisé d'imaginer que de très grandes agglomérations n'ont pas vocation à être le coeur urbain d'un pays, d'autres - sans qu'un seuil de population, l'expérience le prouve, puisse être uniformément fixé pour l'ensemble du territoire national - structurent nécessairement les espaces périurbains et ruraux environnants (pays de Rennes, d'Avignon, de Caen). Dans ce domaine encore, il convient d'échapper à une vision trop cartésienne et de faire confiance aux acteurs locaux pour déterminer en fonction des conditions de leur propre territoire si une agglomération doit ou non faire partie d'un pays. Trois cas de figure se présenteront donc à terme, des agglomérations sans pays, des pays sans agglomération et des pays avec agglomération.

Michel KOTAS
Politique de Pays
DATAR/Documentation Françaises 1998

Document 10

Document 11

Pour les documents relatifs aux niveaux départemental et régional :

- *Le département, des moyens qui en font un territoire*
 - *La région, un territoire possible*
- *se reporter au dossier Les institutions territoriales*
- *texte de Georges Gontcharoff, in Territoires :*
 - *Mais que fait le département ?*
 - *Mais que fait la région ?*

L'émigration des jeunes en grande couronne vers la banlieue

L'augmentation des naissances en grande couronne, et surtout du nombre d'enfants qui y grandissent, pourrait entraîner dans l'avenir un enracinement croissant de la population dans ces secteurs d'urbanisation récente.

L'étude du comportement des jeunes élevés en grande couronne confirme cette tendance. Les personnes âgées de 20 à 26 ans, par exemple, s'installent à proximité de chez leurs parents lorsqu'ils quittent le domicile familial. Ils sont environ 70 % à choisir un logement dans le même département ou dans la même commune. Ils sont également nombreux (56 %) à trouver un travail à proximité de leur lieu de naissance. Et parmi ceux qui ont un emploi à Paris (23 %), seulement une petite partie habite dans la capitale. Près de la moitié d'entre eux continuent à vivre dans leur département d'origine.

Autre signe d'un enracinement dans les zones suburbaines : les jeunes se déplacent surtout dans la grande couronne, en semaine comme le week-end. Même les étudiants, tradition-

nellement aspirés vers Paris, sont aujourd'hui plus nombreux à rester à la périphérie de l'Ile-de-France : 40 % des étudiants de 20 à 26 ans qui ont quitté leurs parents se sont installés à Paris, contre 45 % qui sont restés. On peut voir dans ces évolutions le résultat de l'implantation de nombreuses universités en grande couronne ou encore un effet du prix élevé des loyers parisiens...

Premier logement, premier emploi, loisirs : les jeunes Franciliens élevés en grande couronne évoluent le plus souvent dans ce que les auteurs appellent l'« espace de vie » où ils ont grandi, ce qui pourrait être le signe de l'émergence d'un sentiment d'appartenance à cette région. Le signe que la zone périphérique de Paris et de sa proche banlieue, dont la destinée était encore incertaine dans les années 60 et 70, a trouvé sa population.

Gaëlle DUPONT

Document 9

Qu'est-ce qu'une métropole ?

Une métropole qu'est-ce ? Si vous ne le savez pas, votre femme le sait. Un tour d'une heure en centre-ville lui suffit. Quelles boutiques il y a, ce qu'il y a dans les boutiques, ce qui était dans les boutiques et se porte dans la rue. Peu importe qu'elle s'habille elle-même chez Burberry's ou chez Tati.

Elle vous dira que, dans une métropole, on peut faire faire sur mesure un abat-jour assorti à la couette de votre lit, remplacer le bouchon de carafe en cristal que vous venez de casser, trouver un magasin Hermès ou Cartier, un antiquaire japonais ; c'est là qu'on trouve un orchestre de renommée internationale, un cinéma d'art et d'essai pour voir un film américain en version originale, une troupe de ballets. On y trouve aussi un restaurant grec, un kiosque à journaux ouvert jusqu'à minuit, un bistrot ouvert jusqu'à deux heures, une discothèque ouverte jusqu'à l'aube. Une métropole, c'est encore là que vous pouvez vous faire inviter à dîner sans rencontrer les inévitables Dupont que vous avez vus la veille au cocktail chez les Durand, où enfin vous choisissez votre employeur si vous êtes employé ou votre employé si vous êtes employeur, où vous participez ou ne participez pas à la vie locale, et où vous choisissez comme vous l'entendez vos relations et vos distractions. En trois mots comme en cent, une métropole, c'est la liberté ; c'est le choix ; c'est le superflu.

Si vous êtes patron d'une grande entreprise, une métropole c'est là où accepteront de vivre les collaborateurs de haut niveau dont vous avez confié le recrutement à un chercheur de têtes, le commercial polyglotte que vous dénicherez à Bruxelles, le financier qui acceptera de quitter Londres, le n°5 d'une multinationale que vous recherchez pour vous succéder et qui vit aujourd'hui à Paris.

C'est là aussi que vous trouverez les mille et une petites entreprises de service qui gravitent au service des grandes, du chercheur de têtes, précisément, au traducteur ukrainien, de l'avocat international à l'expert-comptable qui connaît les subtilités de la comptabilité américaine, du conseiller en brevets au conseiller en communication corporate, de l'agence de publicité à l'agence de voyages capable d'organiser votre congrès annuel ou le voyage incentive de meilleurs vendeurs. Une métropole c'est également là où les épouses et les filles de vos collaborateurs feront carrière dans la communication, la presse, la publicité, les relations publiques.

Bruno Bonduelle
Industriel

43 millions ... de provinciaux
édition Albin Michel

Localisation des aires urbaines en forte croissance

Les 63 aires urbaines qui ont connu une croissance de population supérieure à 1 % en moyenne annuelle entre 1990 et 1995, classées de croissances de l'air à l'air par ordre décroissant.

Type d'aires urbaines	Nom des aires urbaines
Aires urbaines les plus peuplées	Montpellier (3), Genève-Annemasse (10), Annecy (18), Toulouse (22), Rennes (27), Poitiers (30), Orléans (39), Grenoble (58), Nantes (61)
A proximité des métropoles	Paris : Val-de-Reuil (1), Coulommiers (5), Meu (11), Meaux (25), Nemours (34), Champagne-sur-Seine (38), Melun (42), Montereau-Faut-Yonne (44), Etapes (55), Senlis (60), Clermont (62) Marseille : Pertuis (2), Istres (4), Fos-sur-mer (8), Brignoles (49), La Ciotat (50), Miramas (53) Strasbourg : Molshheim (36), Obernai (41), Haguenau (48) Bordeaux : Langon (63)
Sur le littoral	Lunel (6), Saint-Tropez (7), Sainte-Maxime (9), Irun-Hendaye (13), Sète (14), Fréjus (20), Agde (29), Arcachon (33), Saint-Gilles-Croix-de-Vie (35), Les Sabies-d'Olonne (45), Ajaccio (57), Narbonne (59)
Dans le sillon alpin	Bonneville (12), Rumilly (15), Cluses (17), Saillanches (23), Thonon-les-Bains (24), Aix-les-Bains (28), Chambéry (37), Chamonix-Mont-Blanc (47)
Ailleurs	En Provence et Alpes du sud : Isle-sur-la-Sorgue (21), Manosque (26), Carpentras (39), Cavailhon (43), Draguignan (46), Digne-les-bains (51) Ailleurs : Saint-Just-Saint-Rambert (16), Vannes (19), Bâle-Saint-Louis (31), Vitré (32), Wissembourg (52), La Roche-sur-Yon (54)

Source : recensements de la population, estimations localisées de population, Insee

Pour comprendre ces résultats

Les résultats présentés ici sont issus des travaux d'estimation de la population des aires urbaines à la date du 01/01/1995, selon la méthode dite « elp » (estimations localisées de population). L'INSEE, qui publiait déjà annuellement des estimations pour les populations régionales et départementales, met au point un outil qui permet d'établir des estimations pour toute zone géographique intra-départementale. Ces estimations, qui reposent sur un moins grand nombre de sources statistiques (« abonnés à EDF et aux règles d'électricité », taxe locale d'habitation) que celles effectuées au niveau départemental, seront disponibles, uniquement pour la date du 1er janvier 1995. Sont déjà diffusées celles relatives aux arrondissements et aux zones d'emploi.

Aire urbaine : ensemble de communes d'un seul tenant et sans enclave, constitué par :

- un pôle urbain (unité urbaine offrant au moins 5 000 emplois),
- une couronne périurbaine composée de communes rurales ou unités urbaines dont au moins 40 % de la population résidente possédant un emploi travaillent dans le reste de l'aire urbaine.

Il y a 361 aires urbaines en France métropolitaine.

« Aire urbaine de 1968 » : pour les besoins de l'étude on a reconstitué, autour des unités urbaines de l'époque qui offraient plus de 5 000 emplois, les couronnes périurbaines en utilisant la méthode employée pour 1982 et 1990. Ce zonage d'étude ne revêt aucun caractère officiel.

À côté d'une persistance forte de l'identité locale ou régionale comme repère socioculturel (n'oublions pas que 60 % des Français résident dans leur département de naissance), on remarque l'importance d'une nouvelle perception et de nouvelles aspirations à l'égard du territoire non plus seulement en terme de pays ou de région mais aussi de type d'espace (centres, banlieues, suburbain, littoral, ville moyenne...).

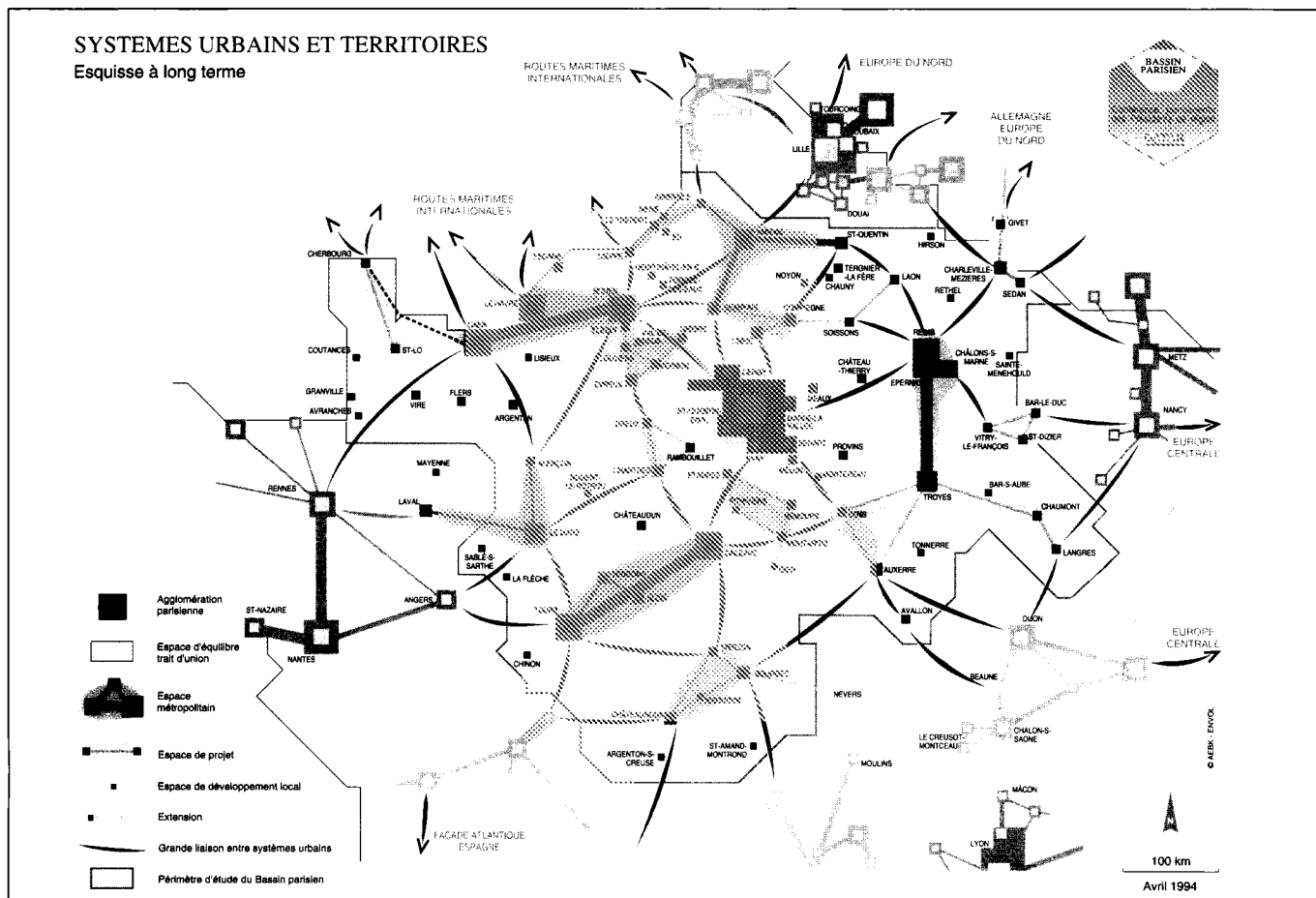
La géographie régionale présente l'avantage de ne se refuser aucune échelle dans la lecture des mutations territoriales. Grâce à une région « à géométrie variable », elle peut considérer que les mailles administratives, dès lors qu'elles jouissent d'une ancienneté certaine de leur existence finissent par faire système et constituer des unités cohérentes comme la commune ou le département. Elle peut aussi déceler les fondements d'une réactivation d'unités non administratives mais à forte valeur identitaire et pertinentes pour l'action locale. Elle identifie enfin, les fondements macro-régionaux, ou inter-régionaux, d'une division du territoire en grands ensembles, à la mesure des dynamiques métropolitaines et des coopérations

transnationales de grande envergure. De ce point de vue, on est frappé du désintérêt pour ces grands ensembles constitués à usages statistiques, mais qui pourraient fonder de véritables groupements inter-régionaux, que sont les Zones d'Études pour l'Aménagement du territoire, (région parisienne, Bassin parisien, Nord, Est, Ouest, Sud-Ouest, Centre-est, Méditerranée). Elles présentent de forts traits d'unité (héritages économiques, culturels), d'incontestables bases pour la mise en cohérence des grands systèmes urbains, comme le montre d'ailleurs la récente Charte du Bassin Parisien, ou la Route des Technopoles du littoral méditerranéen. La pertinence d'un gabarit élargi, dimensionné par référence aux métropoles (afin que la métropolisation soit partagée), fédérant les régions sans les amoindrir, est un enjeu européen, que ne saurait dissimuler l'engouement actuel pour le localisme.

Philippe Piercy

La région Française à un tournant

RESUME: L'article analyse les mutations territoriales de la région parisienne et du Bassin parisien, en mettant en évidence les fondements macro-régionaux et inter-régionaux du territoire. Il explore les dynamiques métropolitaines et les coopérations transnationales de grande envergure, ainsi que le désintérêt pour ces grands ensembles statistiques. Les Zones d'Études pour l'Aménagement du territoire (région parisienne, Bassin parisien, Nord, Est, Ouest, Sud-Ouest, Centre-est, Méditerranée) sont présentées comme des unités cohérentes, héritières de traits d'unité économiques et culturels. Elles offrent des bases solides pour la mise en cohérence des grands systèmes urbains, illustrée par la Charte du Bassin Parisien et la Route des Technopoles du littoral méditerranéen. L'article souligne l'importance d'un gabarit élargi, dimensionné par référence aux métropoles, pour fédérer les régions sans les amoindrir, un enjeu européen qui ne saurait être dissimulé par l'engouement actuel pour le localisme.



Au début du siècle, la petite patrie ne se distingue
pas de la province.

VILLE DE FRANCE

Le matin, je me lève, et je sors de la ville,
Le trottoir de la rue est sonore à mon pas,
Et le jeune soleil chauffe les vieilles tuiles,
Et les jardins étroits sont fleuris de lilas.

Le long du mur moussu que dépassent les branches
un écho que l'on suit vous précède en marchant,
Et le pavé pointu mène à la route blanche
Qui commence au faubourg et s'en va vers les champs.

Et me voici bientôt sur la côte gravie
D'où l'on voit, au soleil et couchée à ses pieds,
Calme, petite, pauvre, isolée, engourdie,
La vieille maternelle aux doux toits familiers.

Elle est là, étendue et longue. Sa rivière
Par deux fois, en dormant, passe sous ses deux ponts ;
Les arbres de son mail sont vieux comme les pierres
De son clocher qui pointe au-dessus des maisons.

Dans l'air limpide, gai, transparent et sans brume
Elle fait un long bruit qui monte jusqu'à nous ;
Le battoir bat le linge et le marteau l'enclume,
Et l'on entend des cris d'enfants, aigres et doux ...

Elle est sans souvenir de sa vie immobile,
Elle n'a ni grandeur, ni gloire, ni beauté ;
Elle n'est à jamais qu'une petite ville ;
Elle sera pareille à ce qu'elle a été.

Elle est semblable à ses autres soeurs de la plaine,
A ses soeurs des plateaux, des landes et des prés ;
La mémoire en passant ne retient qu'avec peine,
Parmi tant d'autres noms, son humble nom français ;

Quand l'heure, peu à peu, ramène vers la ville
Ma course fatiguée et qui va voir bientôt
La première fenêtre où brûle l'or de l'huile
Dans la lampe, à travers la vitre sans rideau,

Il me semble, tandis que mon retour s'empresse
Et tâte du bâton les bornes du chemin,
Sentir, dans l'ombre, près de moi, avec tendresse,
La patrie aux doux yeux qui me prend par la main.

La Cité des eaux.
Henri de Régnier

Le territoire émerge-t-il en Europe ou recomposé à la base ?

D'abord réinvestir les espaces qui forment « territoire » (bassins d'emploi, pays, agglomérations urbaines, départements, régions) ; organiser en leur sein des lieux où les individus pourront à nouveau s'engager dans un projet collectif de proximité ; conjuguer emploi, démocratie, territoires, avec la certitude que, plus que jamais, le développement est d'ordre culturel et que l'approfondissement du débat démocratique sera générateur de postes de travail et facteur d'équilibre au sein de la nation. A condition, toutefois, que cet effort se manifeste aussi et simultanément à l'échelle européenne : la « grande » ou la « petite » Europe ? Ce sera fonction des opportunités ou des possibilités, mais avec un objectif prioritaire : « s'approprier » l'Union européenne ; la rendre proche des citoyens ; sortir du pur débat hexagonal et donner chair à une « construction » européenne - le mot est révélateur - qui reste celle des chefs de gouvernement et des technocrates. (...)

En effet, ce lien entre le territoire, où j'ai mes racines, et l'Europe, qui est notre avenir collectif, a, pour moi, force d'évidence : au moment où notre Etat-nation, la France, n'est plus à l'échelle des empires-continentaux, comment retrouver la sûreté des frontières, sinon dans le sanctuaire européen ? Comment renouer avec la croissance et faire reculer le chômage, si nos chefs d'entreprises et nos agriculteurs se contentent du seul marché intérieur pour amortir le coût de leurs produits ? Comment notre culture résistera-t-elle à la vague des industries de communication nord-américaines, si elle se replie sur l'hexagone ?

L'Europe est notre « dernière utopie » comme le dit le sociologue Dominique Wolton, dans un très beau livre. Mais quelle Europe ? Celle des « citoyens d'en bas » ou celle des élites ? Cette question sert de trame à sa réflexion sur la « naissance de l'Europe démocratique » ; et je ne suis pas loin de partager son sentiment : l'Europe démocratique n'existe pas vraiment, malgré l'élection de son Parlement. Paradoxe ? Même

pas ! Il suffit de constater le détournement de scrutin auquel se livrent les partis politiques à chaque échéance, sur le dos d'une abstraction nommée Europe. « S'approprier » l'Europe, comme l'on investit effectivement sa commune, son canton, sa nation, telle est l'une des clés pour sortir de la crise actuelle. Mais comment faciliter cette identification ? J'aborde ce sujet avec infiniment de modestie. Ma croyance dans la construction européenne est à la fois instinctive et fondée en raison : je comprends aussi que, faute de repères historiques, beaucoup de gens autour de moi n'éprouvent pas la nécessité de sortir de leur horizon familial. Il y faudra du temps et, sans doute, l'invention de quelques mécanismes susceptibles de rapprocher la grande « machine » bruxelloise de ceux qui en subissent les innombrables décisions.

Je supplie, d'abord, qu'on cesse de parler d'« espace européen » : ce terme porte en lui un signe d'indétermination qui accroît le malaise. L'histoire de notre continent est faite d'événements qui ont façonné des territoires. Que Bruxelles parle la langue des autochtones et qu'elle s'adresse nommément à un Land allemand, à une province espagnole ou italienne, à une région française, etc. Ceci n'est pas qu'un problème de vocabulaire. En effet, les politiques européennes doivent désormais s'ancrer territorialement, et le dire explicitement. Il est vrai que ce mouvement est déjà amorcé et que les fonds régionalisés ne cessent de gagner du terrain. Mais il faut aller plus loin dans l'arbitrage budgétaire entre le « professionnel » et le « territorial », plus complexe à traiter, mais plus proche des citoyens. Après tout, cela correspond à l'évolution voulue par nos peuples, s'agissant des institutions nationales.

E. Delfau
Le Retour du Citoyen
édition de l'Aube



Les compétences territoriales

► Les collectivités territoriales, historique, compétence et place en Europe

Les lois de décentralisation de 1982 ont mis fin à un mouvement pluriséculaire de centralisation politique et administrative. Les régions, les départements et les communes disposent dorénavant d'une capacité de décision qui leur permet d'intervenir, selon leurs compétences, dans tous les secteurs de la vie publique.

Toutefois, ce dispositif décentralisateur a repris les structures existantes sans procéder à des regroupements de collectivités territoriales, comme l'ont fait divers pays européens au niveau communal, principalement. Le département représente-t-il aujourd'hui un échelon institutionnel adapté aux attentes des citoyens et aux exigences du monde contemporain? Par ailleurs, compte tenu des structures fédéralistes de plusieurs partenaires de l'Union Européenne, l'Allemagne par exemple, les régions sont amenées à jouer, en tant que partenaires des États européens, un rôle de plus en plus important. Dans ce processus, les régions françaises semblent particulièrement démunies tant administrativement que politiquement.

Quelle sera donc dans les prochaines années l'évolution institutionnelle des collectivités territoriales françaises? Comment pourra-t-on concilier les contraintes de l'Union Européenne et notre tradition administrative et politique? Quelles sont les mutations qui devront être engagées à court et moyen terme pour préserver l'efficacité et la légitimité des collectivités territoriales?

SOMMAIRE

- *Historique de la décentralisation.*
 - *Le mouvement multiséculaire de centralisation.*
 - *Le débat à partir du XIX^e siècle.*
 - *Pourquoi décentraliser en 1982?*
- *Mais que fait la région?*
- *Mais que fait le département?*
- *Les compétences de la commune.*
- *Les collectivités territoriales et l'Europe.*
- *Tableau : la répartition des compétences.*

Historique de la décentralisation

► Le mouvement multiséculaire de centralisation

L'histoire de la centralisation du pouvoir politique, mais aussi administratif, économique et culturel, en France s'affirme avec force depuis le XV^{ème} siècle ; depuis cinq siècles également divers courants décentralisateurs traversent la vie politique du pays, soutenus par diverses forces sociales.

Quelques dates institutionnelles majeures témoignent du mouvement centralisateur.

En 1467, le Roi Louis XI restreint les libertés locales lors des États Généraux de Tours. Cela marque l'essor du pouvoir royal en France qui se dégage progressivement des multiples centres féodaux de pouvoir. Toutefois, le pouvoir royal veille aux privilèges accordés aux corporations urbaines - souvent dès le XI^{ème} siècle, après les révoltes communales d'inspiration bourgeoise. L'Etat de la France s'est constitué progressivement après de longues luttes contre la féodalité sous l'Ancien Régime. On a pu écrire : "Ce qui est décisif dans notre histoire et dans notre vie publique, c'est cette alliance que les villes ont conclue de bonne heure avec le pouvoir central... et les villes prirent ainsi l'habitude d'obéir à la direction venant du centre ... S'il y a une force de résistance en France, elle est aux champs ... L'aristocratie s'est toujours appuyée sur les campagnes. Tout l'art du gouvernement, en France, est de faire vivre ce difficile ménage de Paris et de la province".

L'extension géographique du territoire national aux XV^{ème} et XVI^{ème} siècles exige de nouvelles méthodes d'administration, légitimées par l'essor du pouvoir absolu et personnel du Roi.

Richelieu prescrit en 1635 l'institution des intendants qui représentent le Conseil du Roi en province. En 1642, les intendants procèdent à la répartition et à la levée des impôts. Suspendus de 1648 à

1653, pendant la révolte de la Fronde, ils accroissent leur autorité par l'Edit d'avril 1683 proposé par Colbert au Roi Louis XIV. Ce texte établit les fonctions de tutelle des intendants sur les autorités locales, et en particulier les villes, dans les domaines de la justice, de la police et des finances : fixation du budget des villes, autorisation d'emprunter ... A la fin du XVIII^{ème} siècle, ce système d'administration centralisée couvre de manière homogène les trente-quatre généralités du pays qui sont les cadres géographiques de collecte du produit des impôts directs. Proches du gouvernement central, les intendants préfigurent le système préfectoral du XIX^{ème} siècle en France.

Toutefois, à la veille de la Révolution française, le système de l'intendance est fortement critiqué dans la mesure même où le régime de l'absolutisme monarchique est attaqué. La répartition de la fiscalité est l'un des problèmes de la fin de l'Ancien Régime. Des réformateurs, tels Turgot, ancien intendant, ou Necker, proposent l'établissement d'assemblées provinciales, représentant les intérêts des administrés de la base, pour mieux ajuster les contributions financières de provinces aux demandes de l'Etat central. En 1778 et 1779, quelques expériences d'assemblées provinciales sont autorisées : une timide décentralisation est initiée sous la contrainte politique de l'opinion publique, et dans un contexte de crise des finances publiques centrales.

La Révolution Française instaure, par les lois du 14 décembre 1789 et du 22 décembre 1789, respectivement les communes, au nombre de 44 000, et les départements, au nombre de 83. Il s'agit d'une part, de normaliser et d'unifier les collectivités territoriales du pays en abandonnant les hétérogénéités administratives de l'Ancien Régime, et, d'autre part, de briser les provinces, cadres des pouvoirs de l'aristocratie. Quelques années plus tard, en 1793, au nom du fédéralisme, c'est en réalité le gouvernement central, avec l'appui de la Commune de Paris, qui impose une centralisation politico-administrati-

ve au pays, dans un contexte particulier : intensité des luttes politiques internes, problèmes économiques, guerre à l'extérieur. Les Jacobins l'emportent sur les Girondins qui se prévalaient à Paris du soutien de départements modérés.

La réalité départementale est confirmée sous le Consulat, par la loi du 28 Pluviose An VIII (17 février 1800) qui consacre la personne du Préfet, agent du pouvoir central y exerçant ses pouvoirs en son nom. Les sociétés locales sont domestiquées par l'Etat central. "Le préfet, essentiellement occupé de l'exécution transmet les ordres au sous-préfet, celui-ci aux maires des villes, bourgs et villages, de manière que la chaîne d'exécution descend sans interruption du ministre à l'administré, et transmet la loi et les ordres du gouvernement jusqu'aux dernières ramifications de l'ordre social avec la rapidité du fluide électrique". H Taine le décrit dans "les origines de la France contemporaine" (1875-1892) : " Tous les restes de l'ancienne initiative provinciale et communale, respectés ou tolérés par la centralisation monarchique, sont écrasés et anéantis ; dès les premiers mois, la main du Premier Consul (Bonaparte) s'abat sur les sociétés locales comme une griffe ... sous la main du préfet, le conseil général (du département) devient un automate". Sous la Restauration, après 1815, la société locale reste "un prolongement de la société centrale, un appendice de l'État, une succursale de la grande maison dont le siège est à Paris" (H. Taine : op cit).

Après la révolution de 1830, les conseils municipaux (1831) et généraux (1833) sont élus au suffrage restreint. Après 1848, le suffrage est universel, mais les maires sont nommés.

A la suite des chocs de la défaite de la guerre franco-prussienne de 1870 et de la Commune de Paris de 1871, les maires sont élus au sein des conseils municipaux et une relative codirection des affaires départementales s'instaure entre le préfet et l'assemblée générale du département. Les lois du 10 août 1871 et du 5 avril 1884 déterminent les régimes respectifs des départements et des communes, toujours soumis à la tutelle du pouvoir central par l'intermédiaire des préfets. Ces dispositions ne seront profondément modifiées qu'en 1982, soit un siècle plus tard.

► Le débat à partir du XIX siècle

Les débats sur la décentralisation en France au siècle dernier séparent aussi ceux qui prennent comme modèle l'Angleterre : Fr. Le Play, ou ceux qui s'inspirent de l'exemple américain : A. de Tocqueville ; ceux qui privilégient les départements et ceux qui rêvent de provinces plus étendues. A la fin du XIXème siècle, des projets législatifs qui portent sur la région sont présentés : projets de M. Hovelacque (1889), de MM. Cornudet, Lanjuinais et Beauquier (1896). La question régionale ne sera traitée réellement qu'un siècle plus tard.

Ces différentes approches de l'administration territoriale d'un pays comme la France révèlent les enjeux politiques profonds du débat centralisation-décentralisation. La question majeure est celle de l'exercice du pouvoir, tant au centre qu'en périphérie, et qui s'appuie sur différents jeux d'alliances passés entre divers groupes sociaux.

Si la technique centralisatrice de l'intendance de l'Ancien Régime a été reprise après la Révolution sous la forme de la tutelle préfectorale, c'est en partie parce que l'alliance de la Royauté, qui a généré une solide administration centrale et locale, avec diverses composantes de la bourgeoisie française, dirigée contre l'aristocratie, plus terrienne, s'est maintenue pendant la première moitié du XIXème siècle.

Plus tard dans le siècle, la force sociale en opposition avec la bourgeoisie n'était plus tant l'aristocratie que les travailleurs de l'industrie ; d'où des compromis passés entre la bourgeoisie et la paysannerie, marqués par le développement du rôle des départements et des préfets pendant la révolution industrielle, toujours dans un cadre centralisé.

Mais l'importance de la paysannerie déclinant au XXème siècle en France, l'appareil d'État a pu étendre son pouvoir centralisateur auprès des collectivités locales jusqu'à transformer celles-ci en de véritables auxiliaires de l'État central, les incitant à conduire des opérations pour son propre compte. Cela a été particulièrement manifeste pendant les

années de croissance d'après 1950. Les notables locaux, cumulant les mandats électifs, ont participé à ce mouvement centralisateur, jusqu'à entraîner un certain "blocage de la société française", selon l'expression du sociologue M. Crozier.

Il faut noter qu'après la deuxième guerre mondiale, la Constitution française du 27 octobre 1946, instaurant la IV^{ème} République, prescrivait dans son article 87 que "les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel", et que "l'exécution des décisions de ces conseils est assurée par leur maire ou leur président". L'article 89 dessine une perspective politique pouvant aboutir à la décentralisation : " Des lois organiques étendront les libertés départementales et municipales ; elles pourront prévoir, pour certaines grandes villes, des règles de fonctionnement et des structures différentes de celles des petites communes..." Ces orientations non reprises dans la Constitution du 4 octobre 1958 toujours en vigueur, nourriront les débats de la V^{ème} République pour aboutir aux réformes de 1982.

► Pourquoi décentraliser en 1982 ?

En mai 1981, la gauche politique française accède au pouvoir, porteuse d'un projet de démocratisation de la société. Dans ce projet l'idée de décentralisation occupe une place essentielle, inscrite dans les "Cent dix propositions pour la France", adoptées par le Parti socialiste lors de son Congrès extraordinaire du 24 janvier 1981, qui a désigné M. Mitterrand comme candidat à la présidence de la République. Ces propositions constituent "la charte de l'action gouvernementale" après l'élection présidentielle du 10 mai 1981. Elles affirment : "la décentralisation de l'État sera prioritaire" (point 54).

Très vite le Gouvernement dépose au Parlement un projet de loi consacrant le principe de la "liberté des communes, des départements et régions". Le pro-

cessus de la décentralisation est engagé, il se poursuit pendant trois ans.

Dans sa réalisation ce projet politique rencontre des évolutions politiques, administratives, sociales, culturelles et économiques plus anciennes, qui justifient aussi la réforme entreprise depuis 1982. Plusieurs objectifs de cette réforme doivent être soulignés.

Légitimer démocratiquement l'instance régionale :

L'extension de la démocratie dans la société française conduit à transformer la nature de l'instance régionale, passant d'établissement public à compétence limitée au statut de collectivité territoriale exigeant l'élection d'un conseil régional. Cette instance exerce alors des fonctions économiques d'encadrement et d'impulsion importantes. Le développement économique tant national que territorial doit pouvoir relever des choix conscients effectués par les citoyens.

Mobiliser contre la crise

Économiquement, la décentralisation vise à mieux soutenir les initiatives multiples, susceptibles de provoquer de nouvelles dynamiques fondées sur les technologies nouvelles, des formations neuves, des modes d'organisation de travail plus adaptés au contexte présent. Les grands pôles économiques et les grandes entreprises capitalistiques, soutenus par l'État central, ne suffisent plus pour générer de la croissance, ni pour créer des emplois. Le tissu économique du pays pour se renouveler en profondeur, requiert une large mobilisation sociale qui peut être facilitée par la décentralisation. Les études des cycles économiques de long et de moyen termes qui s'inspirent des travaux de l'économiste J. Schumpeter, confortent cette dimension de la décentralisation.

Mais que fait la région ?

Les lois de décentralisation (1982-1983), conjuguées avec la loi sur la planification décentralisée (1982) et la loi sur l'aménagement du territoire (1995), donnent à la région une responsabilité majeure, mais assez difficile à définir. Plongée dans des compétences complexes.

Tandis que l'État élabore pour cinq ans le plan national, chacun des conseils régionaux doit élaborer un plan régional. Le XI^{ème} plan s'étend sur la période 1994-1998. Les conseils régionaux élus en mars 1998 devront assurer l'élaboration du XII^{ème} plan (1999-2003). Un plan comporte d'abord une partie de diagnostic. C'est à dire un travail scientifique qui nécessite la collaboration d'experts, pour connaître, dans tous les domaines, les atouts et les faiblesses de la région : démographie, économie, équipements, état des villes et des campagnes, problèmes sociaux, culture ... Le conseil régional peut faire appel à ses propres experts, à des bureaux d'études extérieurs, notamment à des laboratoires universitaires.

La préparation du plan nécessite, ensuite, une importante concertation avec les partenaires du conseil régional : acteurs économiques, sociaux et culturels. C'est à dire syndicats patronaux, chambres consulaires (métiers, commerce et industrie, agriculture ...), syndicats de salariés, fédérations associatives, professionnels de toutes les branches. Le conseil régional est aidé par l'assemblée consultative, le Conseil économique et social de région (CESR), qui rassemble toutes les forces vives. La troisième phase est celle des prises de décision par les responsables politiques de la région, le choix des engagements - y compris financiers - pour les cinq ans à venir. Certains conseils régionaux ont su mener une planification sérieuse et démocratique et aboutir à des choix pertinents. D'autres conseils régionaux n'ont livré que des documents médiocres, élaborés dans le quasi-secret, par un petit cercle de politiques et d'experts, sans la mobilisation et la participation des forces

vives de la région.

► Contrats de plan

L'État et la région comparent leurs plans au sein de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) qui prépare les contrats de plan par lesquels l'État et la région décident d'être coresponsables et cofinanceurs de politiques. C'est ainsi qu'est obtenu le financement principal de la politique de la ville.

A noter que d'autres acteurs et financeurs possibles, communes, départements, Caisses d'allocations familiales, Fonds d'action sociale... apportent des financements supplémentaires. Le conseil régional est en première ligne pour le soutien au développement local. Des communes associées en pays ou en agglomérations construisent des projets pluriannuels et globaux de développement et réussissent, assez souvent, à faire financer, au moins en partie, leurs actions par les conseils régionaux. Certains d'entre eux sont peu actifs dans ce domaine. D'autres, au contraire, apportent un appui déterminé, souvent innovant, par l'intermédiaire de structures qui fournissent de l'expertise et de l'appui aux acteurs locaux, par l'intermédiaire de procédures contractuelles du type de contrats de pays, contrats de terroir, contrats de développement rural, programme locaux de développement et autres chartes intercommunales.

► Développement économique

Les régions sont aussi en première ligne dans le domaine économique, depuis que les lois de décentralisation leur ont confié le leader-ship en la matière. Les autres acteurs, communes et départements, doivent, en principe, se ranger derrière les initiatives de la région. Dans la pratique, c'est souvent le contraire qui se produit, la région soutenant et tentant de coordonner les initiatives des communes et des départements. Le problème est suffisamment



vital pour que tous les niveaux agissent ensemble. Les conseils régionaux participent ainsi à la création et à l'aménagement des zones d'activité économique, à l'aide aux entreprises en difficulté (fonds de garantie), à la création d'entreprises nouvelles, à l'aide aux porteurs de projets pour la création et la pérennisation d'entreprise (capital-risque). Ils participent aussi à la politique, souvent initiée par l'État, d'aide aux jeunes sans qualification ou sans premier emploi (emploi-jeunes par exemple), à la promotion économique des produits de la région, à la recherche d'investissements étrangers, à l'immobilier d'entreprise (location-bail d'immeubles industriels, pouponnières ...). L'animation de clubs de chefs d'entreprise est aussi monnaie courante. L'engagement est différent d'une région à une autre. Certaines sont très engagées, surtout quand elles doivent faire face à des zones de ruines industrielles et de friches. D'autres sont plus réticentes.

La planification devrait permettre au conseil régional d'avoir une connaissance précise de l'évolution du marché du travail dans la région : quels sont les métiers qui se perdent ou disparaissent ? Quels sont les métiers qui se développent et qui ont un avenir ? Quels sont les métiers nouveaux à promouvoir ? Le conseil régional doit se livrer à un exercice pros-

pectif : adapter l'appareil de formation initiale et continue à l'évolution du marché du travail. C'est-à-dire réduire ou fermer les formations sans avenir, ouvrir et développer les formations porteuses, anticiper sur les nouveaux métiers et les nouvelles qualifications.... La formation professionnelle (centres de formation professionnelle des adultes) et l'apprentissage constituent des compétences importantes confiées au conseil régional. En adoptant un schéma régional des formations, le conseil régional guide ses propres choix, mais influence aussi les choix de l'Éducation Nationale dont la taille et le mode de fonctionnement rendent souvent difficile l'adaptation rapide à ces transformations. C'est sur cette compétence que les conseils régionaux ont le plus de mal à se montrer performants. Le conseil régional s'est vu aussi confier des responsabilités importantes dans le domaine des transports. S'il n'intervient guère sur les routes, il est responsable des canaux, des ports, des aéroports. Il peut passer une convention avec la SNCF, pour maintenir des liaisons secondaires (peu rentables) que l'État désire abandonner, pour assurer des liaisons régionales : Transports Express Régionaux.

Georges Gontcharoff

Mais que fait le département ?

Le département : premier pour l'aide sociale, mais aussi premier robinet financier des territoires ruraux. Territoire de solidarité, le département est une figure encore bien présente dans le paysage français.

De très loin, la principale compétence du département, depuis le 1er janvier 1984, est l'aide sociale légale, qui constitue le plus gros chapitre de

dépenses dans son budget : de 40 % pour les départements les plus ruraux à plus de 60 % pour les départements les plus urbanisés et les zones en crise économique et sociale.

Le conseil général a la totale responsabilité de l'aide sociale en direction des personnes âgées, secteur sur lequel l'État n'a gardé strictement aucune compétence. Il assure, le plus longtemps possible, le



maintien à domicile des personnes âgées, notamment en leur fournissant les services d'aides ménagères. Il est responsable de l'hébergement du troisième âge et, avec l'accord de l'État et de la Sécurité sociale, du quatrième âge (médicalisé), en programmant la réalisation de tous les types d'établissements et en payant, si nécessaire, la charge financière résiduelle quand les bénéficiaires ne disposent pas de ressources suffisantes. Il gère la toute récente allocation dépendance qui apporte une aide financière aux personnes âgées frappées par le handicap physique ou mental.

Le conseil général a la totale responsabilité de l'aide sociale à l'enfance. Il assure, le plus longtemps possible, le maintien à domicile des enfants, c'est-à-dire la pérennité de la cellule familiale, même quand elle traverse une crise grave (dépression profonde, hospitalisation de la mère, par exemple), grâce aux services des travailleuses familiales et, éventuellement, à des aides financières. Il assure l'hébergement de tous les enfants qui doivent être placés. Il met en oeuvre des mesures d'actions éducatives (dites en milieu ouvert) pour les enfants guettés par la marginalisation, pré-délinquants ou petits délinquants. Il assure la prévention spécialisée (les équipes d'éducateurs de rue). C'est le conseil général qui gère le système d'alerte relatif à l'enfance maltraitée.

Le conseil général assure le maintien à domicile des handicapés adultes, principalement grâce à une allocation dite compensatrice, qui leur permet de bénéficier des services permanents d'une personne à domicile. Il met aussi en place des services d'auxiliaires de vie. Il doit assurer l'hébergement des handicapés adultes notamment ceux placés dans des Centres d'aide par le travail (Cat), pour lesquels l'État prend en charge les frais d'apprentissage.

Le conseil général prend financièrement à son compte l'aide médicale gratuite, qui permet aux personnes à très faibles ressources, hospitalisées ou non, de se soigner sans payer les tickets modérateurs et forfaits hospitaliers imposés par la Sécurité sociale.

Dans le domaine sanitaire, le conseil général constitue l'échelon compétent pour la Protection maternelle et infantile (PMI). C'est-à-dire qu'il assure des visites médicales et des conseils gratuits aux femmes enceintes et aux mères de jeunes enfants. Ce sont souvent à ces centres que sont associés les services de contraception (planning), d'orientation relative à l'Interruption volontaire de grossesse (IVG) et de conseil conjugal. Le conseil général assure aussi l'éducation à la santé, la prophylaxie, la prévention et le dépistage pour quatre maladies : tuberculose, maladies vénériennes, cancer et lèpre. Tandis que l'Etat garde la responsabilité des maladies mentales, de l'alcoolisme, de la toxicomanie et du sida.

► Disparités

Pour toutes ces formes d'aide sociale, le conseil général adopte un règlement départemental qui constitue la règle du jeu de la distribution des prestations et des services. Il doit aussi adopter un schéma départemental qui évalue les besoins sociaux dans le département, et qui programme, plusieurs années à l'avance, les équipements et services que le conseil général se propose de réaliser ou de soutenir. Par exemple, un schéma départemental de gérontologie, pour le maintien à domicile et les établissements des personnes âgées.

Pour tout gérer, le conseil général a la charge du service social départemental, les assistantes sociales des secteurs (dites polyvalentes) et les travailleurs sociaux des circonscriptions d'action sociale.

Le Revenu minimum d'insertion (RMI), (...) est cogéré par l'État et par le conseil général. C'est l'Etat qui paie l'allocation. C'est le conseil général qui finance les projets d'insertion (travail, activités, formations, projets d'amélioration de la santé, projets liés au logement ...). Ce secteur constitue un bon test de l'engagement social du conseil général. Certains déploient une intense activité, imaginative et coûteuse, pour venir en aide aux exclus et réduire leur nombre. D'autres ne réagissent que très mollement à ce problème majeur. Et gèrent leur obliga-



tion légale, sans dynamisme, sans créativité et au moindre coût.

Les mêmes disparités d'un département à un autre existent à propos du logement des personnes défavorisées, autre responsabilité récente des conseils généraux. Chaque département gère un Fonds de solidarité logement, financé en partenariat par plusieurs acteurs, afin de garantir les loyers des personnes défavorisées, insolvables ou peu solvables et, éventuellement, de leur assurer un accompagnement social lié au logement. Les conseils généraux marquant une forte volonté d'agir sur le social déploient de vastes efforts pour aider communes, organismes bailleurs spécialisés et associations caritatives à réaliser des logements adaptés, des logements d'insertion, des logements dits sociaux

► Robinets financiers

La seconde grande série de compétences d'attributions du conseil général concerne ses rapports avec les communes rurales. Le conseil général est responsable de l'aménagement rural. Il aide les petites communes à réaliser les remembrements de terres, pour améliorer les conditions foncières d'exercice de l'agriculture. Il finance l'irrigation, le drainage, l'électrification des campagnes ainsi que l'adduction d'eau. Il encourage toutes les formes de tourisme dans l'espace rural qui apporte des ressources complémentaires aux ruraux : camping à la ferme, gîtes ruraux, auberges rurales, petite hôtellerie, aménagement et animation de sites touristiques ... Il aide les petites communes, le plus souvent associées en syndicats, districts ou communautés, à réaliser des plans locaux de développement.

Le conseil général est responsable des sentiers de randonnée pédestre. Il assure le ramassage scolaire, principalement dans l'espace rural, et influence donc la répartition des établissements scolaires. Par le biais des bibliobus, il assure la lecture publique dans les petites communes dépourvues de bibliothèque. D'une manière ancienne et traditionnelle, le conseil général aide les communes, et surtout les communes rurales, à réaliser des équipements : salles polyvalentes, piscines, foyers ruraux, etc.

► Enseignement de cantons...

On sait que les conseillers généraux ruraux attachent une importance considérable à cet enseiement de leur canton qui leur assure la reconnaissance d'une clientèle. Les maires des petites communes se plaignent assez souvent d'être placés, de fait et non de droit, sous la tutelle du conseil général et de ses robinets financiers et de perdre, ainsi, une part de leur autonomie.

Traditionnellement aussi, les conseils généraux ont une grosse et budgétivore responsabilité vis-à-vis de la voirie départementale. Ils ont tous à coeur d'avoir un réseau de routes secondaires bien entretenu et régulièrement modernisé.

Enfin, les conseils généraux ont reçu, avec la décentralisation, la responsabilité des bâtiments des collèges. Il s'agit d'entretenir les collèges existants, en assurant leur fonctionnement correct (éclairage, chauffage, nettoyage, gardiennage, petites réparations ...), ainsi que les travaux plus importants (peintures par exemple) et les grosses réparations. L'État, l'ancien responsable jusqu'en 1985, a souvent laissé aux conseils généraux des bâtiments vétustes, peu fonctionnels, mal entretenus, voire inflammables (les anciens CES type Pailleron ou similaires). Les conseils généraux ont dû consentir des efforts budgétaires considérables pour moderniser, voire démolir et reconstruire des collèges. C'est aussi le département qui a la charge de la construction des nouveaux collèges. Ces responsabilités ne concernent pas, bien entendu, que les salles de classes, mais aussi tous les locaux annexes : restaurants scolaires, bibliothèques et centres de documentation, foyers socio-éducatifs, espaces extérieurs, installations sportives ... Les conseillers généraux, qui siègent dans les conseils d'administration des établissements et qui subissent de plein fouet les revendications des administratifs, des enseignants, des parents et des élèves, ont souvent pris très à coeur cette nouvelle responsabilité.

Georges Gontcharoff

Les compétences de la commune

La France compte 36 772 communes au 1er janvier 1995 (dont 36 559 en métropole) et plus de 25 000 d'entre elles ont moins de 700 habitants. Près de la moitié de la population française vit cependant dans des communes de plus de 10 000 habitants. Mais quelle que soit leur importance démographique, les communes sont toutes dotées du même statut. Outre leur action en tant que circonscriptions administratives de l'État, les communes, échelons de base ou "de proximité" des collectivités territoriales, ont des compétences variées qui découlent de la notion d'intérêt public communal. Les lois de décentralisation n'ont pas modifié les règles de fonctionnement des organismes du pouvoir communal, le maire et le conseil municipal.

► Les compétences du conseil municipal

Le conseil municipal "règle" par ses délibérations les affaires de la commune. A vrai dire, il intervient en toute matière relevant des affaires communales, même celles que la loi confie directement au maire, dans la mesure où les décisions prises par ce dernier impliquent, pour leur exécution, la création d'un service public communal. Mais cette intervention du conseil se limite à la prise de la décision initiale : toutes les autres décisions, relevant de l'application, dépendent du maire. En ce sens, la réforme de décentralisation n'a nullement modifié les rapports entre les deux organes principaux du pouvoir communal si, en revanche, elle a accru considérablement leur liberté de choix quant au mode d'exercice des compétences communales.

Ainsi le conseil municipal dessine les contours de la notion d'intérêt local en votant des délibérations dans tous les secteurs de compétence communale. Les plus significatives sont relatives à la création et à l'organisation des services publics communaux, à la création et à la suppression des emplois y afférent et, bien entendu, à la détermination de leurs moyens financiers.

Le fait pour la commune de prendre en charge une mission se concrétise souvent, en effet, par la créa-

tion d'un service public. En ce domaine le conseil, qui ne peut pas, bien entendu, dépasser le champ de ses compétences (par exemple dans le secteur économique), voit de plus sa liberté limitée par l'obligation qui lui est faite de créer certains services (enlèvement des ordures ménagères, conservation des archives, service extérieur des pompes funèbres, etc).

Depuis 1982, en revanche, le conseil municipal bénéficie d'une liberté très étendue quant au choix des modes de gestion des services publics locaux, surtout qu'il n'est plus tenu de respecter règlement types et cahiers des charges types établis par le ministre de l'intérieur lorsque par contrat, il délègue à d'autres qu'à la collectivité elle-même la gestion du service public. La diversification des clauses contractuelles a permis l'émergence de nouveaux types de contrat (gérance, régie intéressée) s'ajoutant aux procédés classiques de la concession et de l'affermage. Certaines dérives ont d'ailleurs conduit le législateur, par la loi du 6 février 1992 et surtout celle du 29 janvier 1993 sur la prévention de la corruption, à édicter des règles communes destinées à assurer la transparence des procédures publiques pour tous ces contrats rangés au sein d'une nouvelle catégorie juridique : celle des contrats de délégation de service public.

De plus en plus fréquemment aussi, le conseil municipal se tourne vers les formules de droit privé, ce qui lui évite d'être tenu par les règles de droit public tout en gardant la maîtrise des opérations. Au-delà de l'instrument juridique, déjà commode, que constitue la société d'économie mixte local, le conseil en vient à utiliser la loi de 1901 sur les associations, par exemple pour la gestion d'équipements publics dont la commune supporte les déficits d'exploitations, ou la conduite de la politique culturelle de la commune.

Si le conseil municipal est dessaisi de l'essentiel de sa compétence pour ce qui concerne le statut des

agents communaux, il garde le pouvoir de créer et de supprimer les emplois communaux. Le conseil ne peut pourtant pas créer n'importe quel type d'emploi puisqu'existe toujours un tableau d'effectif, établi par le ministre de l'intérieur, qui indique par type de commune la nature de tous les emplois qui peuvent exister.

Le conseil municipal, enfin, détient le pouvoir financier. Il vote surtout le budget communal, expression financière de la plupart des compétences locales (sous réserve des compétences transférées à des organes de coopération ou à des associations, la loi du 6 février 1992 ayant prévu le recensement de tous les concours ou subventions au sein d'annexes destinées à rétablir la transparence des finances locales). La commune n'est pas maître de tous les paramètres, en particulier des concours de l'État mais, depuis la réforme de décentralisation, elle bénéficie d'une grande liberté quant à la fixation du taux des impôts directs et quant au recours au crédit.

Répetons-le, le champ d'action du conseil municipal n'est pas limité étroitement par les textes. Celui du maire, agissant en tant qu'organe de la commune, est plus précisément délimité, du moins en ce qui concerne ses compétences décisionnelles.

► Les compétences du maire

Le maire, aidé de ses adjoints auxquels il peut confier des délégations, agit de deux façons dans le cadre communal. En premier lieu, il est l'organe actif de la commune ; il agit alors avec ou à la place du conseil municipal. En second lieu, il bénéficie de compétences propres qui lui sont attribuées par les textes et qu'il exerce, juridiquement, indépendamment du conseil municipal.

Le maire détient de véritables compétences qui débordent la préparation ou l'exécution des délibérations du conseil municipal. Ainsi, le maire dirige ou contrôle les services publics qui ont été créés et

dont les règles générales d'organisation ont été fixées par délibération. Le bon fonctionnement de ces services lui incombe exclusivement. En particulier, le maire est le chef du personnel communal : à ce titre, il nomme aux emplois communaux, gère la carrière des fonctionnaires communaux, exerce le pouvoir hiérarchique sur des agents et prononce les sanctions disciplinaires.

De même, le maire, seul habilité à représenter la commune dans tous les actes de la vie juridique, conclut tous les contrats de la commune, donc choisit effectivement les cocontractants. L'article L 2122-22 du Code général des collectivités territoriales permet, en outre, au conseil municipal de déléguer au maire certaines missions qui relèvent de sa compétence ; en ce cas, le maire, affranchi de l'obligation de requérir une délibération, doit seulement rendre compte chaque trimestre de l'exercice des attributions déléguées.

Le maire exerce, en qualité d'élu local, des compétences propres en matière d'urbanisme : dans les communes où un plan d'occupation des sols a été approuvé, il a compétence pour délivrer toutes les autorisations d'occupation du sol et à titre définitif. Pour l'exercice de cette compétence propre, le maire peut disposer gratuitement des services extérieurs de l'État pour instruire les demandes, mais la commune endosse l'entière responsabilité de l'opération.

Le maire est surtout l'autorité de police communale, tant dans l'agglomération que dans la partie rurale de la commune. La police générale du maire est définie en termes très larges par les articles L. 2212-1 et L.2212-2 du Code général des collectivités territoriales, et notamment par la fameuse formule "le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique". De multiples domaines sont ainsi touchés, qui fournissent au maire d'innombrables possibilités d'interventions, par la voie d'arrêtés permanents ou temporaires, généraux ou individuels. Cette compétence du maire, qui s'exerce sous

le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département, n'est cependant pas exclusive. Le maire doit appliquer dans sa commune les mesures prises par le préfet dans les cas suivants : lorsque les mesures à prendre excèdent le territoire d'une commune, lorsqu'il s'agit d'assurer le maintien de l'ordre en cas de manifestations ou de répri-

mer les atteintes à la tranquillité publique dans les communes où les forces de police sont étatisées, lorsque le préfet intervient en vertu de ses pouvoirs de substitution si le maire, après mise en demeure, néglige d'agir.

Jean-Marie Bécet

Aménagement du Territoire

L'aménagement du territoire consiste à redresser des déséquilibres; des régions se peuplent tandis que d'autres se désertifient. Des parties d'une région perdent des emplois, de manière parfois très inquiétante, tandis que d'autres zones se développent économiquement de façon satisfaisante. Des parties d'une région sont bien desservies par les moyens de communication - y compris audiovisuels, tandis que d'autres sont enclavées. Le conseil régional, par des mesures appropriées, tente de freiner le mouvement naturel de concentration qui fait que les espaces riches sont de plus en plus riches et que les espaces pauvres sont de plus en plus pauvres.

Cultures régionales

Les conseils régionaux ont une responsabilité particulière vis-à-vis des cultures régionales. Les lois de décentralisation leur confient la promotion du développement des cultures locales. Dans le cadre des contrats de plan, les conseils régionaux ont souvent signé avec l'État des chartes de développement culturel permettant d'affirmer, de mettre en scène l'identité, la personnalité, éventuellement la langue, de la région. Des régions dépensent des sommes importantes pour soutenir des équipements et des actions culturelles, permettant de lutter contre le parisianisme habituel de la culture : opéras et orchestres régionaux, grands musées régionaux, conservatoires de musique et d'arts plastiques, festivals et autres manifestations. Des fonds régionaux d'art contemporain fonctionnent pour venir en aide aux créateurs dans tous les domaines, y compris des cultures-jeunes (musique, danses ...), du cinéma, de la bande dessinée, de la marionnette, etc. Mais les conseils régionaux sont souvent conservateurs et ont de la culture une conception souvent plus classique. La préservation et l'animation du patrimoine architectural et des sites font aussi partie de la préoccupation d'un certain nombre de conseils régionaux. Mais pas de tous ...

Les collectivités territoriales et l'Europe

Depuis quelques années, les interventions de l'Union européenne en direction des régions se sont considérablement intensifiées. Elles ont d'abord cherché à renforcer la cohésion économique et sociale du territoire, en visant le développement le moins inégal possible ; maintenir trop longtemps les déséquilibres présenterait des risques et ferait obstacle au Marché unique. Aujourd'hui, les voies d'action se sont diversifiées : outre les instruments financiers d'aménage-

ment que sont les fonds structurels, elles comportent de nombreux programmes et une réglementation croissante. Le Comité des régions créé en 1994, mais aussi le lobbying, permettent aux acteurs locaux de faire valoir leurs préoccupations à Bruxelles. Cependant, l'intérêt porté par l'Union européenne n'ira pas jusqu'à modifier la structure des collectivités locales en France.

Les structures territoriales dans les quinze pays de l'union européenne (au 1er janvier 1995)

	Niveau communal	Deuxième niveau	Troisième niveau
PAYS UNITAIRES			
Danemark	273 communes	14 comtés 2 villes comtés (Copenhague et Frederiksberg)	
Finlande	460 communes		1 province autonome (Aland)
France	36 772 communes	100 départements métropolitains 4 départements d'outre-mer 2 collectivités à statut particulier	22 régions métropolitaines dont 1 (Corse) à statut particulier 4 régions d'outre-mer 4 territoires d'outre-mer pas de troisième niveau décentralisé; les 13 périphéries sont des circonscriptions d'action de l'Etat à finalité surtout économique
Grèce	360 dèmes	54 nomos (dont 7 arrondissements départementaux auxquels se superposent 3 collectivités interdépartementales)	
Irlande	151 conseils de district	29 conseils de comté 5 conseils de bourg-comté	8 autorités régionales mais sous contrôle ministériel
Luxembourg	118 communes		
Pays-Bas	640 communes	12 provinces	
Portugal	305 communes niveau inframunicipal 4 207 paroisses + organisations d'habitants	18 districts devraient être remplacés par des "régions administratives"	2 régions autonomes (Madère et les Açores) divisées respectivement en 19 et 11 municipalités et en "conseils iliens"
Royaume-Uni			
Angleterre	36 districts métropolitains 296 conseils de district Londres comprend 32 "bourgs" et la Cité niveau inframunicipal les paroisses (10 000)	39 conseils de comté	
Pays de Galles	37 conseils de district niveau inframunicipal les "communautés"	8 conseils de comté	
Ecosse	53 conseils de district 3 îles	9 conseils régionaux	
Irlande du Nord	26 conseils de district (dépossédés de leurs pouvoirs au profit du gouvernement central)		
Suède	286 communes	24 comtés dotés de 23 conseils	
PAYS A STRUCTURE FORTEMENT REGIONALISÉE			
Italie (État "régional")	8 074 communes	95 provinces	20 régions dont 5 "à statut spécial"
Espagne (État des "autonomies")	8 082 communes collectivités de niveau inframunicipal : 3 679	50 provinces	17 communautés autonomes
PAYS FÉDÉRAUX			
Allemagne	16 068 communes dont 7 563 dans les 5 nouveaux Länder	426 arrondissements dont 189 dans les nouveaux Länder 87 "villes-arrondissements" 9 Länder ou "provinces fédérées"	16 Länder dont 3 "villes-Etat"
Autriche	2 031 communes		
Belgique	589 communes	10 provinces (5 en Flandre, 5 en Wallonie)	3 régions et 3 communautés

Source : Les collectivités décentralisées de l'Union européenne, sous la Dir. d'A. Delcamp, la Documentation française, Collection les Etudes, 1994



Les territoires de la population

La population de la France s'apparente par de nombreux traits à celle des autres pays industriels. Elle est largement concentrée dans les zones urbaines, sa croissance est lente, sa structure par âge est vieillie, sa fécondité basse et sa mortalité faible.

Elle a cependant bien des traits singuliers. Son histoire démographique ne ressemble à aucune autre, et le dynamisme démographique de la France est aujourd'hui un des plus forts d'Europe après avoir été un des plus faibles. Quant à sa géographie, elle est caractérisée par des différenciations accusées, ce qui ne manque pas de surprendre dans un pays si fortement marqué par la centralisation depuis deux siècles et ayant, depuis longtemps, partout le même système politique, la même culture et le même système éducatif. La population française a étonnamment résisté à l'uniformisation qui prévaut dans toutes les sociétés industrielles occidentales.

Parmi les nations européennes, le pays qui a proclamé l'égalité des citoyens voilà deux siècles est même presque le seul à connaître autant d'inégalités géographiques : celles-ci sont incomparablement plus fortes qu'en Allemagne, et même plus, aujourd'hui, qu'en Italie; seul le Royaume-Uni accuse, sur certains points, davantage d'oppositions...

Comment évoluent les inégalités? Assurément dans le sens de l'atténuation, du moins dans certains domaines, comme dans les autres pays industriels...

S'il y a indéniablement une uniformisation progressive des comportements et des situations démographiques, il convient tout de même de noter que le processus est lent pour certaines variables et que le phénomène inverse se produit parfois. Des différences géographiques liées à certains comportements ont tendance à augmenter et non à diminuer : il

vivant seules et la surmortalité masculine. En outre certaines homogénéisations apparentes au niveau départemental n'empêchent pas que continuent à se creuser des oppositions majeures à des niveaux inférieurs-d'observation (arrondissement, canton, commune).

L'homogénéisation démographique interviendra probablement un jour au sein de la population française, mais cette perspective paraît encore très éloignée. La France reste plurielle, et inégale.

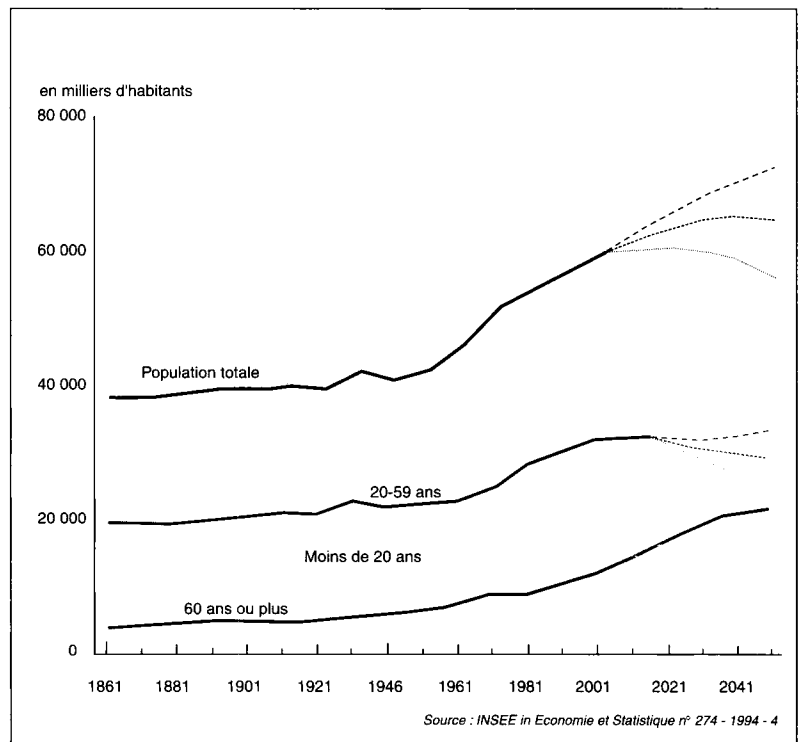
Daniel Noin

Atlas de France : Population
Reclus - La documentation Française - 1995

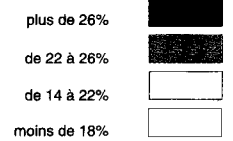
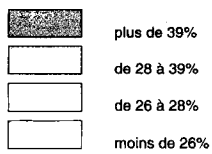
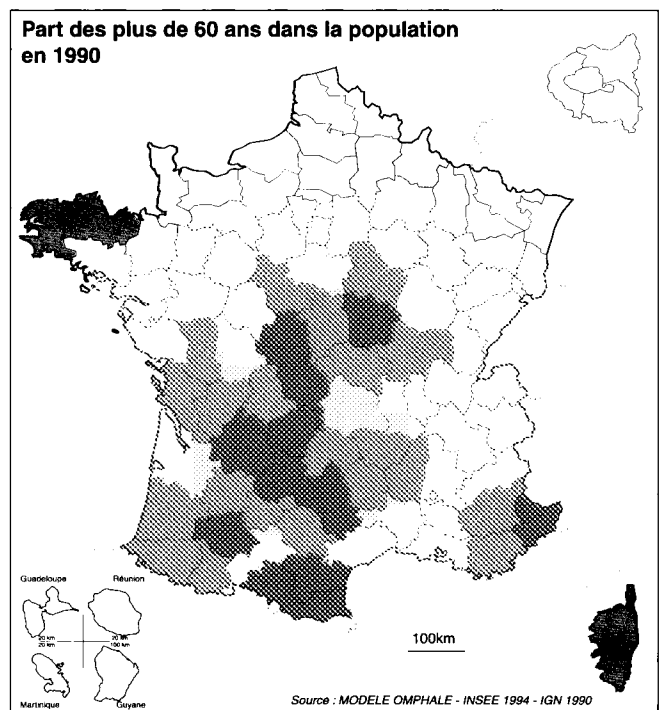
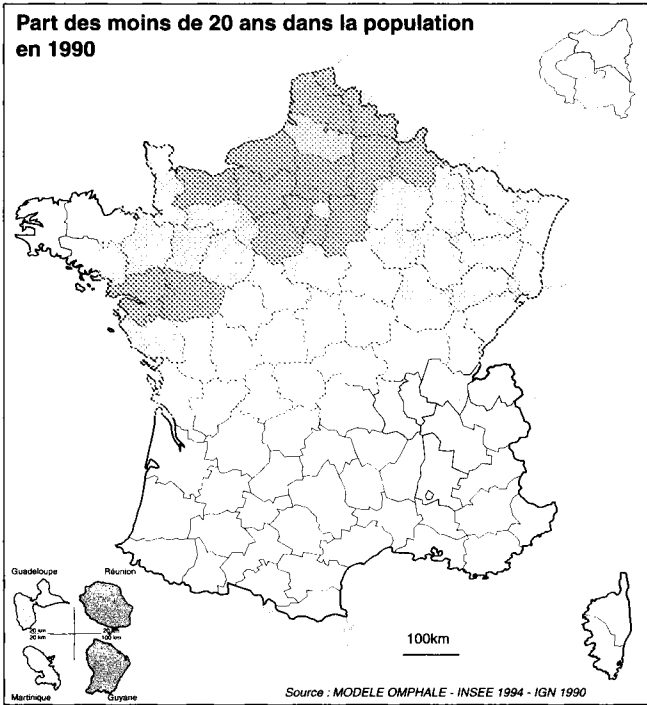
Les hypothèses d'évolution de la population de la France

La population de la France de 1861 à 2050 : l'évolution passée et les projections futures
selon 3 hypothèses de développement pour 2050

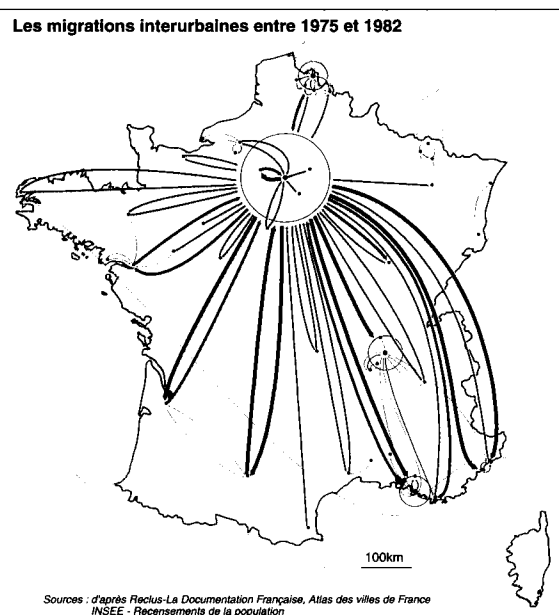
- Fécondité à 2,1
- Fécondité à 1,8
- Fécondité à 1,5



Deux exemples d'une géographie contrastée



Une attraction qui change peu



Les migrations interurbaines

De ou vers Paris

nombre de migrants

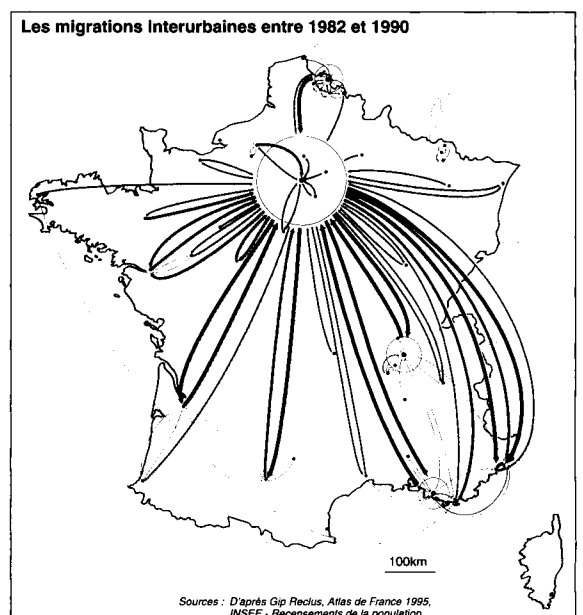
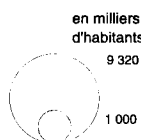
- plus de 15 000
- de 10 000 à 15 000
- de 5 000 à 10 000

de ou vers les agglomérations de plus de 50 000 habitants

nombre de migrants

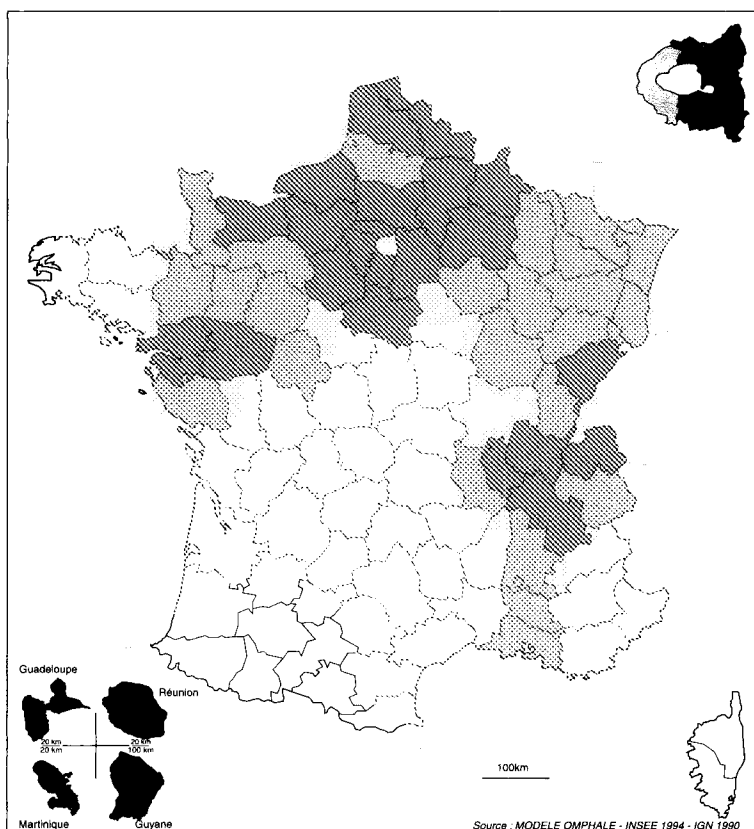
- plus de 4 000
- de 2 000 à 4 000

Importance de la population en 1990

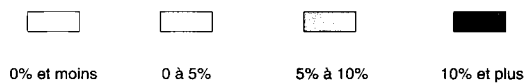


Une évolution probable à l'horizon 2015 qui accentue les contrastes de répartition

Si on exclut les migrations, les zones démographiquement les plus dynamiques à l'horizon 2015 pourraient être selon l'hypothèse de l'INSEE : le nord de la France, le couloir rhodanien ainsi que les DOM.



Variation relative de la population totale entre 1990 et 2015 hors migrations



*pour en savoir plus,
voir le dossier joint*

DATAR



Quatre objectifs pour le territoire :

► CIADT du 15 décembre 1997

Face à la compétition mondiale, la France doit désormais savoir mieux tirer parti de son territoire. Dans la mutation à laquelle est confronté notre pays, le territoire joue un rôle essentiel. C'est à son niveau que s'élaborent les nouveaux critères de la performance économique et que se reconstruisent les mécanismes de solidarité.

A travers la mondialisation s'impose progressivement une vision planétaire du développement, nécessairement durable, c'est-à-dire qui articule développement économique viable, développement social équitable et préservation des ressources pour les générations futures.

Afin de satisfaire à ces nouveaux enjeux, la politique d'aménagement et de développement du territoire qu'entend conduire le gouvernement s'appuiera sur quatre priorités :

restaurer la cohésion territoriale en veillant à réduire les inégalités spatiales. Il ne peut y avoir de politique nationale d'aménagement du territoire sans que s'exprime la solidarité nationale au profit des territoires les plus fragiles ou confrontés à des mutations économiques ; l'organisation des agglomérations dans lesquelles vivent aujourd'hui 80 % de la population française permettra de réduire les difficultés sociales que l'on y rencontre ;

proposer les orientations d'un développement durable conduisant la France vers un modèle de croissance soutenable, conforme aux ambitions que notre pays entend jouer en Europe et sur le plan international ;

contribuer à la compétitivité économique de la France en favorisant notamment le développement des métropoles régionales à vocation internationale et en recherchant une meilleure synergie des politiques publiques et des initiatives locales, aujourd'hui porteuses des principales innovations pour le développement économique, la création d'emplois et la cohésion sociale ;

consolider la décentralisation. La politique d'aménagement du territoire doit, dorénavant, résulter d'un processus ascendant, nourri de la mobilisation des acteurs locaux d'une part, et d'un processus descendant qui équilibre et qui intègre afin d'assurer l'équité d'autre part.

Le Gouvernement mettra en oeuvre ces priorités autour de quatre objectifs majeurs : un développement solidaire s'appuyant sur le maillage du territoire à partir des agglomérations et des villes moyennes ; la valorisation de systèmes urbains dans la compétition mondiale ; la nécessité d'assurer les conditions d'un développement durable ; le partenariat et la mise en oeuvre de la démocratie participative.

SOMMAIRE

Quatre objectifs pour l'aménagement du territoire

- *Le maillage à partir des agglomérations et des villes moyennes*
- *La valorisation de systèmes urbains dans la compétition mondiale*
- *La nécessité d'assurer les conditions d'un développement durable*
- *Le partenariat et la mise en oeuvre de la démocratie participative*
- *Documents*

Le maillage à partir des agglomérations et des villes moyennes

Le mouvement de polarisation des hommes et des activités impose une organisation territoriale dans laquelle chaque fraction du territoire appartient à une espace de solidarité construit sur des logiques de partenariat économique et institutionnel. Les oppositions spatiales traditionnelles entre l'urbain et le rural ou encore entre le centre et la périphérie ne rendent plus compte aujourd'hui des enjeux de proximité, de quotidienneté, de cohésion sociale, de dynamique économique et d'identité territoriale.

► *Un maillage de l'ensemble du territoire national permettra de surmonter les dysfonctionnements liés à l'émiettement institutionnel et à la relative faiblesse des outils de coordination.*

Pour cela, le Gouvernement estime prioritaire :

- de promouvoir l'organisation des agglomérations françaises pour enrayer l'exclusion, améliorer le cadre de vie et renforcer leur rayonnement international et celui de leur région ;
- de favoriser la constitution de nouveaux cadres de vie économique et sociale, les pays, fondés sur les solidarités actives entre tous les acteurs locaux ;

- d'adopter des systèmes de péréquation financière tant au niveau des transferts de l'Etat vers les collectivités qu'entre les collectivités locales elles-mêmes, afin de corriger les inégalités dans la répartition des ressources et des charges.

► *Une telle recomposition constituera le cadre d'action des stratégies de développement visant autant à la création de richesses au plan local qu'à leur simple redistribution.*

Pour cela, le Gouvernement estime prioritaire :

- de soutenir l'initiative économique locale en réformant les outils incitatifs à la localisation des entreprises, en privilégiant l'aide à la création d'activités, en contribuant à structurer les organisations productives locales, et en adaptant l'offre de compétence scientifique et technique aux territoires ;
- de saisir la chance offerte par les technologies de l'information et de la communication (NTIC) pour assurer l'attractivité de tous les territoires en leur donnant accès à un haut niveau de service, notamment en matière d'éducation, de santé, de culture, de services publics et de services aux entreprises, de sports et de loisirs.

Le CIADT Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire

Institué par un décret du 19 novembre 1960, le CIADT prend sa forme actuelle en avril 1995 à la suite de la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire du 4 février 1995.

Il comprend, sous la présidence du premier ministre, les ministres chargés de l'aménagement du territoire, de l'intérieur, des collectivités locales, du budget, de l'économie, de l'agriculture, de l'équipement, des transports, de l'industrie, de l'enseignement supérieur, de la recherche, de la ville, de l'environnement et des départements et territoires d'outre mer.

Ce comité est chargé d'examiner les questions relatives à l'aménagement et au développement du territoire, en vue de préparer les décisions du gouvernement.

Le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale participe aux réunions du comité. Il en prépare l'ordre du jour, et met en œuvre les décisions.

Le CIADT est un véritable organe de décision. Pour le premier ministre, il est le lieu privilégié d'exercice de sa mission d'arbitrage entre les différents intérêts et les diverses politiques des départements ministériels. Ainsi le CIADT est un instrument essentiel pour l'Etat.

Le comité peut être réuni en formation spécialisée, afin de proposer les orientations du Gouvernement en matière d'adaptation, d'aménagement et de développement des espaces ruraux.

La valorisation de systèmes urbains dans la compétition mondiale

Sous l'effet de la mondialisation et de l'accélération de la mobilité, due aux transports à grande vitesse, la croissance urbaine se concentre actuellement dans des systèmes urbains en voie de métropolisation. Par les flux démographiques qu'ils engendrent, par leur fonction d'ouverture sur les échanges mondiaux comme par leur contribution majeure à la création de richesses, ces systèmes urbains, parfois interrégionaux, sont un élément clef de l'aménagement du territoire. Ces systèmes sont susceptibles d'offrir des alternatives au développement de la région capitale.

► Afin de permettre à ces systèmes métropolitains d'atteindre la dimension internationale,

le Gouvernement estime prioritaire :

- d'assurer une meilleure affectation stratégique et une organisation plus efficace des fonctions de l'intelligence et des savoirs ;

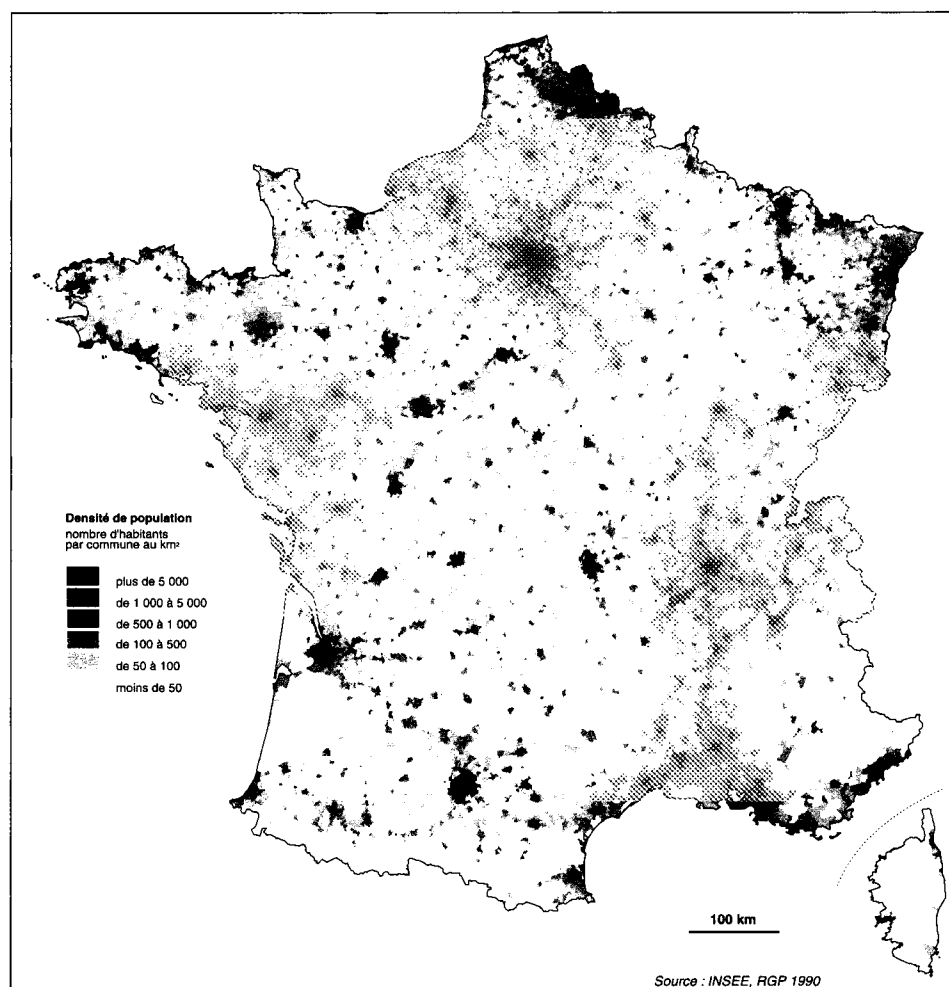
- de favoriser l'implantation équilibrée sur le territoire des services et activités publiques dont la présence dans la capitale ne se justifie plus ;

- de privilégier les infrastructures assurant une plus grande ouverture internationale des régions françaises, notamment en développant les liaisons directes entre les principales métropoles régionales et l'Europe ;

- de favoriser l'émergence, à l'échelle de grands ensembles productifs dynamiques, de vocations économiques repérables au niveau international, assises sur des identités construites aux plans scientifique, technologique, industriel et économique.

C'est en travaillant sur l'armature urbaine et sur un nombre réduit d'alternatives que la géographie de la France pourra se trouver modifiée, plus équilibrée et plus polycentrique...

Répartition des densités de population sur le territoire



La nécessité d'assurer les conditions d'un développement durable

L'articulation entre un développement économique viable, un développement social équitable et la préservation des ressources pour les générations futures doit inspirer toutes les politiques d'aménagement du territoire.

► *Faire le choix de la qualité, du cadre de vie et de la meilleure valorisation des ressources patrimoniales constitue un aspect crucial de la nouvelle approche en matière d'aménagement et de développement du territoire, davantage préoccupée par les espaces du quotidien.*

Dans ce cadre, la préservation du modèle urbain européen, dans son organisation interne (mixité, centralité, patrimoine) comme dans ses rapports avec les espaces ruraux, est centrale.

Quelques définitions.

unité urbaine :

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

pôle urbain :

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

aire urbaine :

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

communes périurbaines :

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

espace à dominante urbaine :

ensemble des aires urbaines.

Pour cela, le Gouvernement estime prioritaire :

- de mettre en place, à travers une meilleure organisation des agglomérations, de nouveaux instruments de qualification urbaine et de nouvelles politiques d'actions foncières, d'organisation des déplacements et d'organisation de l'habitat. Ces politiques doivent notamment permettre de faire évoluer l'organisation spatiale des agglomérations vers un schéma polycentrique ;
- de renforcer les programmes concernant la rénovation des centres-villes, la requalification des quartiers dégradés et la création de ceintures vertes ;
- de faire bénéficier les transports collectifs urbains d'une priorité durable afin de répondre à la demande de mobilité des personnes en privilégiant les services collectifs et en assurant la complémentarité des modes de transport, dans le cadre des schémas de service.

Quelques repères

Espace à dominante urbaine :

43 millions d'habitants (76 %)
30 % du territoire dont :

361 pôles urbains :
34 millions d'habitants

communes périurbaines :
9 millions d'habitants.

Le partenariat et la mise en œuvre de la démocratie participative

C'est ensuite ne plus considérer le milieu comme une variable d'ajustement de la croissance économique et de l'urbanisation mais comme une ressource à part entière à traiter dans l'optique du développement durable.

Pour cela, le Gouvernement estime prioritaire :

- d'orienter les politiques agricoles vers des formes de production et de consommation de l'espace moins intensives et plus soucieuses de l'environnement et des équilibres territoriaux ; la Loi d'orientation agricole permettra notamment de replacer le territoire au coeur de la politique agricole ;
- de satisfaire à la demande d'infrastructures nouvelles, notamment dans le domaine des transports, dans des conditions économiques, sociales et environnementales propres à contribuer au développement durable du territoire. Le système de fonctionnement des infrastructures de transport sera réexaminé dans cette perspective ;
- de protéger les espaces les plus remarquables, d'as-

surer une gestion contractuelle de certains espaces naturels et paysagers dignes d'intérêt et de dégager les ressources permettant d'assurer la gestion des espaces progressivement délaissés ;

- de renforcer les dispositions concernant la qualité architecturale et l'insertion des projets dans leur environnement ;
- de s'assurer que les modes d'exploitation des sols et les activités prennent davantage en compte l'impératif de protection de la qualité et des ressources en eau, ainsi que leur capacité de charge et de renouvellement.

► *C'est enfin diversifier la politique énergétique.*

Pour cela le Gouvernement estime prioritaire :

- de renforcer le rôle de l'aménagement du territoire pour la maîtrise de l'énergie, de mieux organiser les réseaux de transports et de développer la valorisation des énergies locales, notamment renouvelables.

Espace à dominante rurale :

communes rurales (n'appartenant pas à une unité urbaine)
et unités urbaines n'appartenant pas à des aires urbaines
13 millions d'habitants
70 % du territoire dont :

rural sous faible influence urbaine :
5 millions d'habitants

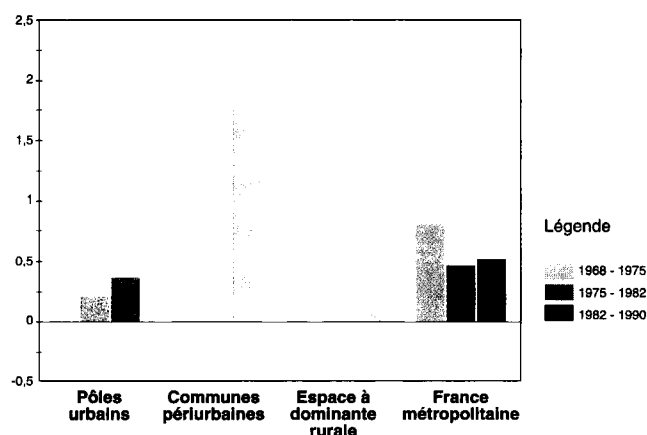
pôles ruraux :
2 millions d'habitants

périphérie des pôles ruraux :
1 million d'habitants

rural isolé :
5 millions d'habitants (9 % de la population - 36 du territoire).

Evolution et répartition de la population de 1968 à 1990

en % par an

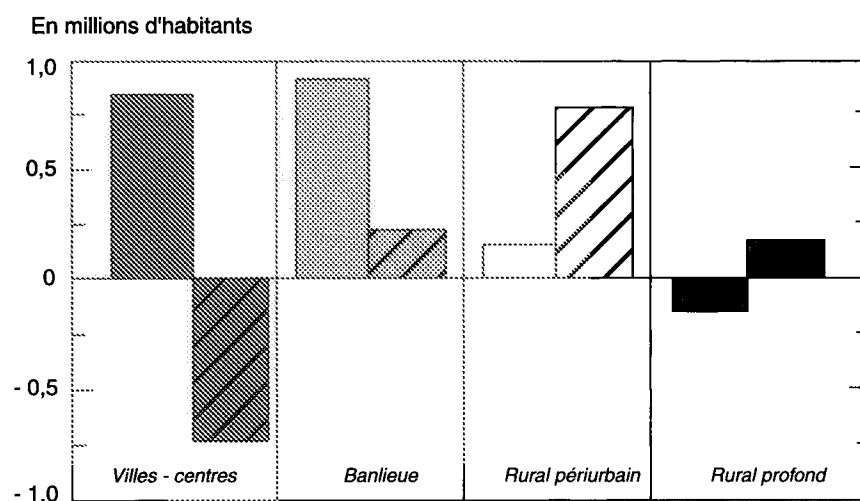


Espaces urbains, espaces ruraux, les poids respectifs des différents espaces

Taille démographique nombre d'habitants	Nombre de communes		Population		Superficie	
	effectif	‰	habitants	‰	km ²	‰
Communes rurales						
moins de 50	1 111	3,0	38 115	0,1	7 815	1,4
50 à 99	3 016	8,3	226 159	0,4	25 450	4,7
100 à 199	6 728	18,4	991 459	1,7	70 991	13,1
200 à 499	10 620	29,1	3 413 187	6,0	146 023	26,8
500 à 999	6 036	16,5	4 169 280	7,4	108 005	19,9
1 000 à 1 999	3 064	8,4	4 177 993	7,4	72 047	13,2
2 000 et plus	676	1,8	1 701 203	3,0	23 985	4,4
Ensemble	31 251	85,5	14 717 396	26,0	454 316	83,5
Unités urbaines						
moins de 20 000	2 831	7,7	9 269 551	16,4	56 264	10,3
20 000 à 99 999	933	2,6	7 495 475	13,2	16 219	3,0
100 000 à 499 999	656	2,3	10 498 079	18,5	10 342	1,9
500 000 et plus	680	1,9	14 634 654	25,9	6 824	1,3
dont unité urbaine de Plans	379	1,0	9 318 821	16,5	2 576	0,5
Ensemble	5 300	14,5	41 897 759	74,0	89 649	16,5
FRANCE METROPOLITAINE	36 551	100,0	56 615 155	100,0	543 965	100,0

Source : INSEE, recensement de la population de 1990

Le poids du solde migratoire dans l'évolution des territoires

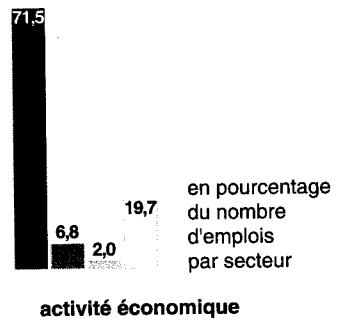
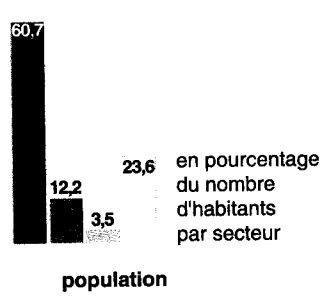
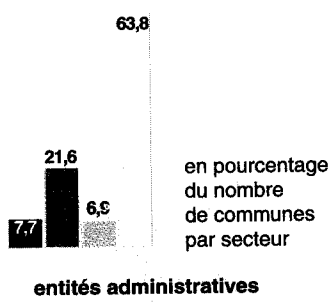
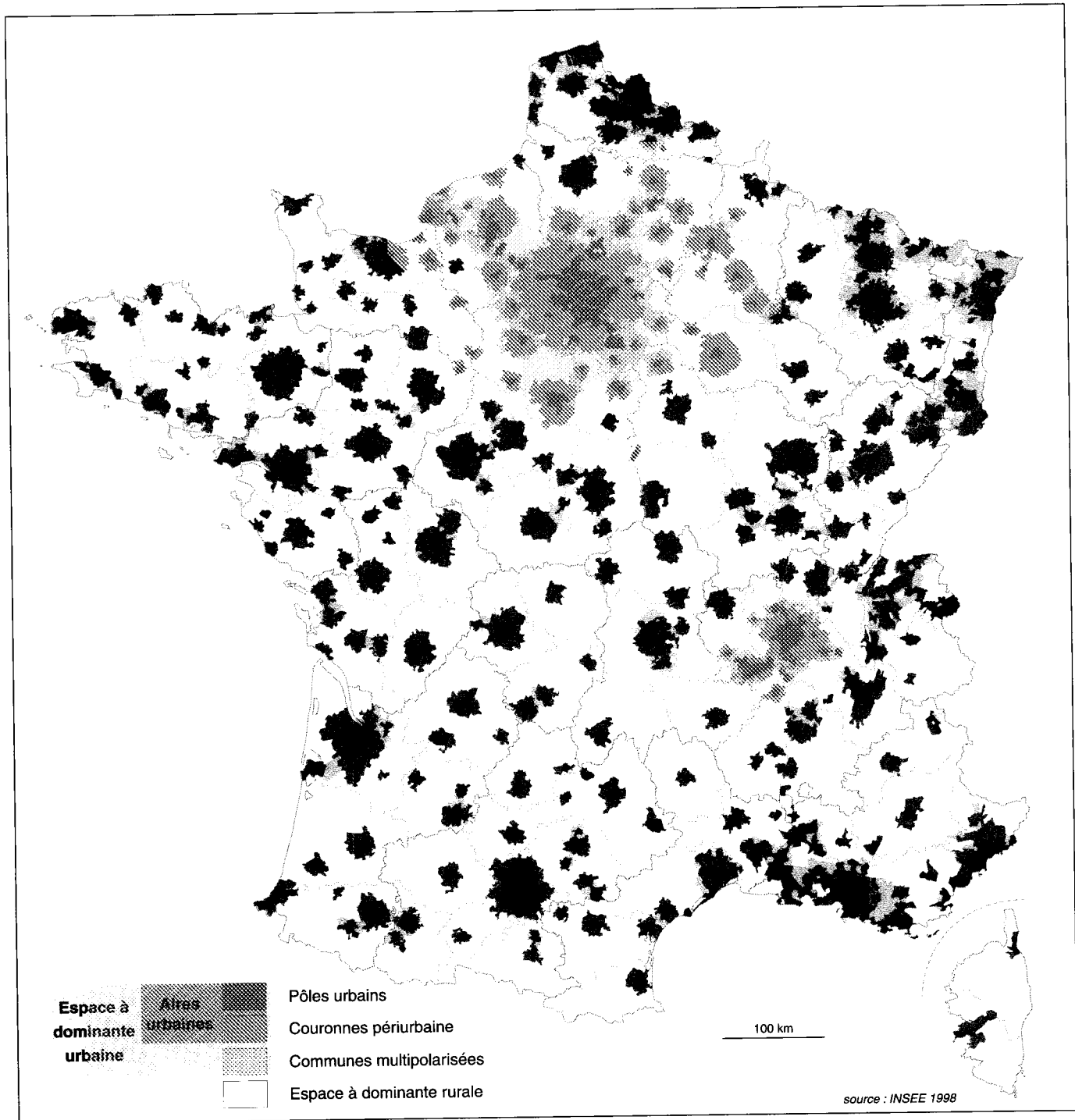


Source : Recensements de la population 1982-1990, INSEE 1993

Evolution de la population entre 1982 et 1990 selon le type de communes

□ Excédent naturel ▨ Solde migratoire

Organisation du territoire : maillage des villes et espace rural



Limousin-Périgord : un parc naturel régional outil de développement durable

Ce trente-quatrième PNR symbolise une nouvelle étape. Sa vocation est moins la mise en valeur touristique d'une zone préservée que le soutien à une économie locale, fondée sur l'exploitation raisonnée des ressources naturelles. La moitié de l'emploi dépend de la filière bois.

LIMOGES

de notre correspondant

C'est une région frontalière, un bloc de collines couvertes de forêts entre Massif Central et Aquitaine, granit et calcaire, langue d'oc et langue d'oïl, le coeur isolé d'un triangle Angoulême-Limoges-Périgueux. Une « tête de bassin », disent les géographes, dont les ruisseaux s'égaillent vers les pentes de la Loire, de la Charente et de la Garonne. Une zone très rurale : 180 000 hectares, 51 000 habitants pour 78 communes (50 en Dordogne, 28 en Haute-Vienne). Les trois pôles urbains - Nontron (Dordogne), et Châlus (Haute-Vienne) - ne totalisent pas 12 000 habitants.

C'est aussi, depuis la parution d'un décret au Journal officiel le 10 mars, le Parc naturel régional (PNR) du Périgord-Limousin ; trente-quatrième accédant au titre, mais singulier par les conditions de sa création et l'objectif qui l'anime : être un outil moteur de développement économique.

Dans l'histoire maintenant trentenaire des parcs, explique André Léchiguero, chargé d'études sur le dossier, le parc Périgord-Limousin ouvre une nouvelle étape. Dans les années 60, ce fut une invention parisienne. La Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar) imagina de créer des « poumons verts » dans les zones d'urbanisation galopante. Premiers réalisés : ceux du Nord-Pas-de-Calais, du Vercors, de la Camargue et de la vallée de Chevreuse, dans la région parisienne. Dès 1976, la loi transféra le dossier aux régions. Les parcs devinrent alors instrument de préservation et de mise en valeur

touristique (Lubéron, Brière, Brenne, Verdon...) et lieux également de compromis entre des intérêts dissonants (paysans et écologistes, hôtels-restaurants et accueil à la ferme, céréaliers et conchyliculteurs). Les maires, les habitants craignirent une « muséification », des contraintes et des charges nouvelles. Il fallut souvent de longues négociations pour calmer les préventions, parfois les hostilités, et élaborer les chartes qui constituent les « Tables de la loi » des parcs.

Culture des racines

Le PNR Périgord-Limousin évita ces difficultés, du fait de ses origines : il est né de l'initiative locale. Cette région, résume Mathieu Cruège, le chargé de mission qui a accompagné le projet jusqu'à sa naissance, bénéficie d'une vie associative intense. Les associations sont près de six cents : sportives, culturelles, folkloriques, festives, qui, depuis longtemps, animent la vie locale. Avec des fêtes thématiques à la réputation porteuse : les dindons à Vareille ou les couteaux à Nontron, la châtaigne à Dournazac (Haute-Vienne), le cidre (la région est sans vignoble) un peu partout. Avec aussi un travail sur une économie traditionnelle qui reste vivante. Ainsi les feuillardiers qui fabriquent des piquets de clôture ou de vigne, des palisses, des lanières de bois pour la vannerie : ils vivent dans la forêt de l'exploitation des taillis de châtaigniers, l'arbre-roi de cette région, et sont encore une cinquantaine en activité. Une Association des amis des moulins vivants protège ces bâtiments dont plusieurs tournent encore pour moulin les céréales

ou presser l'huile de noix. C'est dans ce vivier que naquit, dans les années 80, l'idée du parc. Et que peu à peu les élus locaux et régionaux entrèrent dans le jeu. Au début de 1993, la constitution d'une Association pour la création d'un PNR en Périgord-Limousin sonna le rassemblement d'énergies privées et publiques qui, en moins de cinq ans, obtinrent gain de cause.

Jean-Claude Jarry, un agriculteur de cinquante-deux ans qui produit des pommes et des poires à Mialet (Dordogne) - avec une passion pour les variétés traditionnelles (la saint-germain, la court-pendue, l'Estre), les productions biologiques (jus de fruits fermiers) - a vécu l'histoire en acteur direct. Il a créé, à partir de groupes locaux de danses et de musiques traditionnelles, une troupe de conteurs-musiciens occitans, Lo Filhs de Lops : pour elle, il écrit des textes sur le roi Richard Coeur de Lion (blessé mortellement en 1199 près d'ici, à Châlus) ou sur le brigand Burgou (qui fut le Mandrin de ce pays déshérité) et affirme que la culture des racines peut être un agent actif de développement économique.

« La modernité, c'est nous »

« Pendant longtemps, explique-t-il, on a attendu le salut des usines et de l'agriculture intensive. Et puis, on a compris que les premières ne viendraient jamais et que la seconde ruinait les régions comme la nôtre. Notre retard nous a préservés des erreurs et des excès dont on commence à mesurer aujourd'hui les conséquences. Le développement durable devient d'actualité et nous avons des atouts pour cela. La modernité maintenant, c'est

nous. Ce que nous attendons du parc, c'est qu'il nous aide à avancer dans cette logique nouvelle ».

Propos voisins chez Régis Maingot, le directeur, aux Cars (Haute-Vienne), d'Aprobois, spécialisé dans le mobilier et la vannerie de châtaigne : « la filière bois est vitale. La moitié de l'emploi en dépend. Or c'est un savoir-faire paysan et traditionnel qui se perd alors que la demande du marché ne cesse de croître et que nous n'arrivons pas à fournir. c'est un vrai problème de formation qui se pose ».

Côté accueil, enfin, le déficit est important. A Abjat-sur-Bandiât (Dordogne), où se situent les bureaux du parc, Martine Berthet-Gibat tient un petit hôtel-restaurant : huit chambres, quinze repas par jour en temps ordinaire. Mais soixante en été, lorsque reviennent les Britanniques, les Allemands et les Néerlandais qui aiment cette nature âpre et touffue.

La modestie de l'établissement ne permet pas de satisfaire cet afflux saisonnier. Martine Berthet-Gibat songe depuis quelque temps à investir. « Mais, dit-elle, j'attendais le parc ». Premiers résultats, après la parution du décret qui a transformé l'association en syndicat mixte : la création programmée d'une douzaine d'emplois directs; l'état-major du PNR espère maintenant l'arrivée rapide de partenaires porteurs de « projets émergents ». Car la philosophie de l'ensemble, résume Mathieu Cruège, c'est « Aide-toi, le parc t'aidera ! »

Georges Chatain

29 juillet 1998

- *Un dernier conseil*

C'est mercredi 29 juillet, à l'occasion du dernier conseil des ministres de l'année politique, que Dominique Voynet devait présenter son projet de loi sur l'aménagement du territoire. Cette nouvelle disposition législative est destinée à suppléer celle votée par le Parlement en 1995 et dénommée « Loi Pasqua ». Le projet Voynet devrait être examiné et voté, par les parlementaires, d'ici à la fin de l'année.

- *Un changement de logique*

De l'avis même de l'entourage de Dominique Voynet, « peu de mesures inscrites dans la loi toucheront au quotidien des gens ». En revanche, elles impliquent un « changement de logique » sur le long terme. En effet, en matière de transports, d'énergie, d'industrie ou encore d'environnement, le ministère souhaite ne rien décider d'en haut mais partir des besoins des populations.

- *Une ambition contrariée*

Avant même de devenir ministre, Dominique Voynet, alors porte-parole des Verts, ambitionnait qu'une nouvelle loi sur l'aménagement du territoire redessine les contours de l'Hexagone. Las ! Le projet de loi, au fur et à mesure de son élaboration, n'est devenu qu'une loi d'orientation. Les autres ministères - l'intérieur, la fonction publique et l'agriculture - l'ont peu à peu dépouillé de son sens premier.

Dominique Voynet invente l'aménagement du territoire « durable »

Le ministre présente, mercredi en conseil des ministres, son projet de loi et veut croire qu'une autre logique, partant des besoins des populations, s'imposera en matière de transports et d'énergie.

- *Un développement durable*

C'est un détail de sémantique. Mais c'est un détail voulu par le Conseil d'Etat. Avant que le projet de loi Voynet sur l'aménagement du territoire ne soit présenté mercredi à l'occasion du dernier conseil des ministres de l'année politique, les Sages du Palais-Royal l'on biffé. Plus exactement ils en ont corrigé le titre. Avant qu'ils n'usent de leurs stylos, le texte s'appelait « projet de loi d'orientation pour l'aménagement durable ». Désormais, il s'intitule « projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire ».

Pour les conseillers d'Etat, l'aménagement ne peut être durable, le développement oui. Pour Dominique Voynet peu importe. Le projet de loi s'articule toujours autour de trois grands axes. D'abord, initier le fameux développement durable, ensuite réduire les inégalités entre territoires et enfin consolider la décentralisation.

« Respectant les engagements pris lors du sommet de la Terre à Rio en 1992, la France entend promouvoir un modèle de croissance soutenable qui économise les ressources et privilégie les stratégies à long terme ». Pour respecter ces « engagements », le projet de loi prévoit des schémas de services collectifs multimodaux en matière de transports. Autrement dit : plus de grand plan autoroutier ou ferroviaire, mais l'examen, au niveau régional, des besoins nécessaires avec à chaque fois une articulation entre les différents modes de transports existants.

Ce même principe de « schémas », partant des besoins des populations, s'imposera dans les négociations de contrats de plan Etats-régions en matière d'énergie, d'enseignement supérieur, de culture, de santé, dans le domaine social, de l'information et de la communication, des transports de marchandises et de voyageurs et enfin des espaces naturels et ruraux.

- *Réduire les inégalités territoriales*

Le ministre souhaite corriger la loi Pasqua en reconnaissant « le rôle structurant des villes » dans lesquelles vivent 80 % des Français mais qui n'occupent que 20 % du territoire national. Tout en assurant que son projet repose sur l'idée d'un développement « en synergie des villes et des campagnes », le ministre laisse à son homologue de l'intérieur, Jean-Pierre Chevènement, le soin d'être plus explicite dans sa loi prochaine réformant l'intercommunalité. Néanmoins, elle prévoit d'ores et déjà d'offrir aux agglomérations constituées en établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) - ou en passe de l'être - une possibilité de participer à la négociation des contrats de plan Etats-régions. Idem pour les « pays ».

- *Consolider la décentralisation*

« L'aménagement durable du territoire doit résulter d'un partenariat rénové entre l'Etat et les acteurs locaux porteurs de projet,

précise le projet de loi. Le rôle de la région y est affirmé sans modifier les compétences de chacune des collectivités locales ». Concrètement, les régions devront élaborer un schéma régional d'aménagement et de développement du territoire. Mais, en réalité, le projet de loi donne un peu moins que prévu d'autonomie aux régions... Les élections régionales ont eu lieu depuis.

Au total, ce projet de loi reste conforme à sa vocation d'orientation « qui donne des grands axes sans rentrer dans le détail ». En fait, il s'articule et sera complété par les projets de loi d'orientation agricole, sur l'organisation urbaine et la simplification de la coopération intercommunale et par celui sur le régime juridique des interventions économiques des collectivités territoriales. Trois autres projets prévus pour cet automne.

Catherine REBUFFEL

La guerre de la ville contre la campagne n'aura pas lieu à Angers

Quinze communes de l'agglomération angevine viennent de s'engager dans un Plan de développement durable.

Objectif : garantir à long terme leur vocation agricole

ANGERS

de notre correspondant

A douze minutes du centre d'Angers, André Guémas et son frère sont à la tête d'un élevage de 70 vaches. Des exploitations comme la leur, il y en a aujourd'hui 225 aux portes de la capitale du Maine-et-Loire. Le plan de développement durable périurbain qui se met en place a pour premier objectif de conforter leur existence. Il s'agit aussi de créer les conditions d'une bonne coexistence entre les différentes populations. Quinze communes adhèrent à ce projet dont l'initiative revient à l'une d'elles, Saint-Léger-des-Bois.

L'autoroute Angers-Nantes écorne la commune. Mais sa bretelle a tout changé. En mettant Saint-Léger à moins d'un quart d'heure du centre d'Angers, elle a favorisé la croissance du village : 1 200 habitants aujourd'hui, trois fois plus qu'il y a vingt ans. Encore une vingtaine d'années et il approchera les 1 800 habitants. Un maximum à ne pas dépasser, a décidé la municipalité.

« Des 29 communes qui composent l'agglomération angevine, nous sommes la seule à ne pas avoir demandé de nou-

veaux espaces urbanisables. C'est une question d'équilibre, juge Dominique Servant, maire de la commune depuis 1995. Nous voulons protéger les paysages et les économies agricoles. Le territoire de Saint-Léger-des-Bois restera à 95 % rural ».

Cette prise de conscience remonte à quelques années. « Ce qui nous a alertés, c'est l'âge des exploitants. Sur 900 hectares agricoles utiles, un tiers des surfaces est géré par des plus de 55 ans qui n'ont pas de successeurs », note André Guémas. Les risques, agriculteurs et élus les ont vite recensés : mainmise sur les terres par un ou deux exploitants au lieu d'une quinzaine actuellement, industrialisation de l'agriculture, disparition du bocage, désertification du territoire...

Pour s'en sortir, la commune a fait appel à ses 14 voisins pour la mise en place du Plan de développement durable qui veut favoriser la persistance et la « durabilité » d'une vie agricole autour d'Angers. Une agriculture qui ne sera pas forcément une activité de production mais qui implique la gestion de l'espace et du paysage. Une agriculture qui, sans être obligatoirement biolo-

gique, sera plus écologique, plus respectueuse des ressources, plus attentive aussi aux demandes des citoyens. Avec un écueil à éviter, qu'André Guémas résume d'une formule : « Ne pas en faire une agriculture-musée ».

L'opération a un autre intérêt. Face à la politique d'urbanisation, les professions agricoles, ici comme aux abords de toutes les grandes villes, exprimaient leur inquiétude. « Aujourd'hui la méfiance s'est atténuée, reconnaît André Guémas. L'enjeu, tout le monde en est d'accord, c'est de réussir ensemble ». La guerre de la ville contre la campagne n'aura donc pas lieu.

L'agglomération, elle, devra prendre conscience de la nécessité de nouvelles solidarités. « Notre secteur deviendra un poumon vert, un lieu de qualité de vie pour l'ensemble des habitants, mais il se prive aussi de taxes d'habitation et de taxes professionnelles, conclut Dominique Servant. Il faudra bien que les autres communes acceptent de répartir la manne ».

Yves DURAND

Le développement durable est devenu un enjeu planétaire

Concilier les composantes environnementale, économique et sociale, telle est l'ambition du développement durable qui occupera une place capitale dans la future LOADT (Loi d'Organisation et d'Aménagement Du Territoire).

...Très médiatisée et déclinée aujourd'hui dans la plupart des domaines - on parle de transports, de constructions, de villes, d'agriculture durable -, cette notion, dont on aurait pu craindre à l'origine qu'elle ne soit sacrifiée à une mode, possède une signification bien précise qu'il est utile de rappeler pour en mesurer correctement les enjeux planétaires et les implications concrètes dans la vie quotidienne de tout professionnel de l'aménagement et de tout citoyen.

Durable : « Espace de temps au cours duquel un bien reste capable de satisfaire normalement un besoin », dit le dictionnaire. On aurait pu s'en tenir à cette définition en constatant qu'elle introduit indéniablement une dimension temporelle. Mais la notion est plus complexe qu'il n'y paraît.

En effet, le concept de développement durable s'est forgé dès 1992 à mi-distance de l'obligation de coordonner et d'associer des objectifs environnementaux et sociaux, individuels ou collectifs à des choix de développement économiques dans une vision à long terme compatible avec l'avenir de nos descen-

dants ; Ce principe est alors incarné par l'objectif suivant : « satisfaire les besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ». En clair, repenser notre développement pour nous-mêmes et l'avenir de nos enfants.

Pour y parvenir, il convient d'articuler trois composantes indissociables : environnementale, économique et sociale. Ainsi, les instances de Bruxelles ont arrêté la définition suivante : « assurer la continuité et la cohésion dans le temps du développement économique, du progrès et du bien-être social, dans le respect de l'environnement, et sans compromettre les ressources naturelles indispensables à l'activité humaine ».

La prise en compte du développement durable dans la loi dite « Barnier » de 1995 est illustrée par les principes de « précaution » (maîtrise des incertitudes), « d'action préventive et corrective » (par priorité à la source), de « pollueur-payeur » (frais supportés par le pollueur), de « participation » (démocratie participative associant tous les citoyens), le tout à un coût économiquement acceptable...

...la mise en oeuvre du concept de développement durable doit procéder d'un engagement collectif et responsable; il doit se traduire par une définition rigoureuse des critères de « soutenabilité » dans le cadre de tout projet global, une maîtrise des commandes à court terme dans une vision à long terme, une prise en compte dans l'évolution des schémas organisationnels des villes du croisement des activités humaines (entrées de villes par exemple), un soutien actif à l'élaboration d'outils de négociation et de concertation, la diffusion et la transmission d'une culture de développement durable pour éduquer et sensibiliser les nouvelles générations. Infléchir la complexité du développement actuel pour négocier et réorienter la trajectoire de la civilisation pour le XXIème siècle et garantir ainsi l'épanouissement humain et culturel, une utilisation raisonnable des ressources, un niveau satisfaisant de développement social, de qualité de vie et de prospérité économique; le pari est certes audacieux, mais le défi est séduisant et la tâche promet d'être exaltante.

Anne Fantuzz

D'où vient le concept ?

La genèse du développement durable trouve sa source dans une prise de conscience collective de l'impasse dans laquelle le développement « tout court » allait plonger l'humanité.

Le concept de développement durable a été cristallisé lors du sommet de la Terre sous l'impulsion de la conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement à Rio de Janeiro, en juin 1992. L'avènement de « l'agenda 21 » qui arrêta un programme d'actions pilotées par les collectivités territoriales, relayé par la signature d'une charte de durabilité par 276 villes ont contribué à l'exportation de cette

démarche vers les différents continents.

Les instances européennes s'étaient déjà emparées de cette notion puisque, dès les années 1970-80, sont apparues de nombreuses directives (pas moins de deux cents actes législatifs et quatre programmes) fixant des valeurs limites pour les émissions de polluants et réglementant la consommation des ressources naturelles. Le cinquième programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement et de développement durable intitulé « Vers un développement soutenable » a permis de franchir un pas déterminant en traçant des perspectives pour la période 1992-2000 en termes de gestion de l'eau, des déchets, du patrimoine, du bruit, de la pollution atmo-

sphérique, de la santé dans les cinq secteurs clefs que sont l'industrie, le tourisme, les transports, l'énergie et l'agriculture. La mise en place de l'Agence européenne pour l'environnement contribue aujourd'hui à ancrer cette politique dans les pratiques et à assurer une veille sur le suivi de cette approche méthodologique.

C'est par la loi dite « Barnier » du 2 février 1995 que ce concept a été transposé dans le droit français. Des travaux (chartes, agendas, plans...) entrepris sous l'égide de comités, commissions nationales et autres assises du développement durable ont conféré un retentissement national à cette stratégie devenue aujourd'hui incontournable.

Évolution de la population par type d'espaces

Catégorie d'espace	Taille du pôle urbain ou du pôle urbain d'influence (en nombre d'emplois)	Taux de variation annuel (%)			dont taux de variation annuel dû au mouvement naturel (%)			dont taux de variation annuel dû au solde migratoire (%)		
		68 - 75	75 - 82	82 - 90	68 - 75	75 - 82	82 - 90	68 - 75	75 - 82	82 - 90
Pôles urbains	5 000 - 19 999	+1,19	+0,35	+0,24	+0,77	+0,54	+0,43	+0,43	-0,20	-0,20
	20 000 - 99 999	+1,29	+0,14	+0,18	-0,96	+0,69	+0,60	+0,34	-0,57	-0,44
	100 000 et plus	+1,04	+0,20	+0,51	-0,79	+0,53	+0,67	+0,26	-0,44	-0,17
	Total	+1,13	+0,21	+0,38	+0,84	+0,63	+0,62	+0,31	-0,44	-0,25
Communes périurbaines	5 000 - 19 999	+0,56	+1,76	+1,20	+0,19	+0,06	+0,24	+0,57	+1,89	+0,96
	20 000 - 99 999	+1,34	+2,30	+1,51	+0,36	+0,30	+0,41	+0,99	+2,04	+1,13
	100 000 et plus	+2,46	+2,84	+2,28	+0,44	+0,37	+0,51	+2,08	+2,52	+1,83
	Total	+1,58	+2,39	+1,57	+0,36	+0,28	+0,41	+1,24	+2,15	+1,37
dont couronnes périurbaines	5 000 - 19 999	+0,72	+2,18	+1,36	+0,16	+0,08	+0,24	+0,57	+2,11	+1,14
	20 000 - 99 999	+1,59	+2,60	+1,63	+0,39	+0,33	+0,42	+1,23	+2,32	+1,24
	100 000 et plus	+2,78	+3,07	+2,37	+0,48	+0,41	+0,54	+2,37	+2,71	+1,89
dont communes multipolarisées	5 000 - 19 999	+0,34	+1,16	+0,97	+0,24	+0,09	+0,24	+0,10	+1,07	+0,74
	20 000 - 99 999	+0,45	+1,14	+0,99	+0,35	+0,19	+0,33	+0,11	+0,98	+0,67
	100 000 et plus	+1,23	+1,87	+1,88	+0,30	+0,19	+0,38	+0,95	+1,71	+1,59
Espace à dominante urbaine	a	+1,21	+0,59	+0,64	+0,76	+0,57	+0,56	+0,46	+0,92	+0,97
Rural sous faible influence urbaine	5 000 - 19 999	-0,45	+0,35	+0,39	+0,02	-0,17	-0,07	-0,47	+0,52	+0,46
	20 000 - 99 999	-0,24	+0,43	+0,54	+0,08	-0,12	-0,03	-0,32	+0,55	+0,56
	100 000 et plus	-0,16	+0,69	+0,90	-0,01	-0,19	-0,04	-0,15	+0,86	+0,94
	Total	-0,31	+0,45	+0,55	+0,04	-0,15	-0,05	-0,35	+0,60	+0,60
Pôles ruraux		+0,85	+0,17	-0,11	+0,61	+0,33	+0,19	+0,25	-0,17	-0,31
Périphérie des pôles ruraux		-0,53	+0,48	+0,56	+0,01	-0,19	-0,02	-0,55	+0,66	+0,58
Rural isolé		-0,72	-0,34	-0,31	-0,07	-0,31	-0,30	-0,65	-0,03	-0,01
Espace à dominante rurale		-0,32	+0,09	+0,11	+0,08	-0,14	-0,11	-0,40	+0,23	+0,22
France métropolitaine		+0,81	+0,47	+0,52	+0,58	+0,40	+0,41	+0,24	+0,07	+0,10

Source : INSEE, recensements de la population de 1968, 1975, 1982 et 1990

Pour en savoir plus, voir chapitres :

- Dynamiques urbaines
- Mutation de l'espace rural





Mutations de l'espace rural

Conséquences pour la politique d'aménagement du territoire

► Le renouvellement de la politique d'aménagement du territoire

Nous sommes en France à une phase de renouvellement de la politique d'aménagement du territoire.

La notion d'aménagement du territoire est née en 1947 après la publication du livre « Paris et le désert français » de JF. Gravier. Le centralisme parisien y est décrit comme facteur de déséquilibre démographique, économique et culturel et de frein au développement harmonieux du pays.

Jusqu'au début des années 70, l'aménagement du territoire est une politique de redistribution des effets de la croissance ; c'est le partage du gâteau entre Paris et la province avec une action très volontariste de l'État qui influence les choix de localisation d'agents économiques clés.

Au début des années 70, la crise conduit à privilégier les territoires considérés en situation de crise ; c'est le début de la politique de la montagne, de la politique rurale... la création du FIDAR... L'accent tente d'être mis sur les potentialités internes de développement du territoire et l'État mise plus sur une stratégie d'accompagnement des comportements micro-économiques mais en France ce retour de balancier de « l'exogène » vers « l'endogène » reste limité.

Au début des années 80, plusieurs éléments viennent brouiller le paysage :

- La mise en place de la décentralisation qui entrave temporairement l'action de l'État sans que le relais soit parfaitement pris par les collectivités locales.

- L'influence grandissante de l'Europe dont la politique d'aide aux régions s'appuie sur des dispositifs financiers et techniques parfois plus puissants que ceux des États ce qui peut donner l'impression à l'État français d'être pris en étau entre l'Europe et les Régions.

SOMMAIRE

Conséquences de la politique d'aménagement du territoire

- Le renouvellement de la politique d'aménagement du territoire
- Un objectif : équilibrer le développement dans l'espace et le temps
- Évolution de la définition du rural
 - Les deux approches de l'espace rural
 - Sociologique
 - Statistique
 - Le découpage de 1996
 - Un découpage complémentaire pour le rural
- L'avenir du rural
 - Assisté-t-on à une renaissance du rural ?
 - Les enjeux
 - Quels scénarios pour l'avenir de l'espace rural ?
 - des scénarios différents
 - les scénarios possibles
- Documents

► **Un objectif : équilibrer le développement dans l'espace et le temps**

- La mondialisation, phénomène qui n'est pas nouveau mais qui s'accélère et qui déstabilise les positions acquises - il n'y a que des situations réunissant temporairement des avantages ou des désavantages plus ou moins précaires.

- Une représentation du territoire de plus en plus complexe. On est dans une économie de réseaux, les pôles n'étant que des noeuds de croisement dans un immense système de flux ; dans ce contexte le modèle centre-périphérie est de moins en moins pertinent, (ainsi le développement de Toulouse dépend-il plus de l'évolution de l'économie de la région Midi-Pyrénées ou de ses relations avec Paris) ? Tout ceci favorise une structure spatiale et organisationnelle maillée où il faut une plus grande interdépendance entre les noyaux et une meilleure intégration des espaces interstitiels.

Dans ce contexte difficile, la politique d'aménagement du territoire évolue relativement lentement, mais la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (4 février 1995) complétée par le projet de loi de Mme Voynet clarifie maintenant bien les choses.

Le but poursuivi par la politique d'aménagement du territoire est simple : il s'agit d'équilibrer le développement dans l'espace et dans le temps (durabilité) tout simplement parce que la polarisation des activités et la consommation de ressources naturelles posent des problèmes pour l'avenir : pollution, renouvellement des ressources, marginalisation sociale... ; l'action publique est justifiée par le constat que le marché ne permet pas d'atteindre ce but parce qu'il ne fonctionne pas (problème du financement de certaines externalités de l'agriculture) ou parce qu'il génère des effets pervers.

La politique d'aménagement du territoire c'est la recherche d'un équilibre entre les 3 objectifs de (affichage Loi de Mme Voynet) :

- la performance économique ;
- la cohésion sociale ;
- la qualité de l'environnement.

Ce qui est nouveau c'est :

- *Durabilité* • l'objectif de durabilité et la préoccupation d'équilibre du développement non plus seulement dans l'espace mais aussi dans le temps.
- *Organisation* • l'affirmation selon laquelle l'aménagement du territoire ce n'est plus seulement des infrastructures et du béton, mais principalement de l'organisation.
- *Complémentarité* • l'affirmation que le territoire est un tout et qu'on ne peut soigner une partie sans soigner l'ensemble signifie qu'il faut prioritairement agir à la base des politiques sectorielles plutôt que par des politiques curatives (pour prendre un exemple agricole, on aidera plus la montagne en privilégiant l'élevage extensif dans les organisations de marchés que par des aides zonées) et que la politique de développement rural doit être une politique de recherche de complémentarités entre villes et campagnes.
- *Démocratie* • l'aménagement du territoire est l'affaire de tous, pas seulement de l'Etat, ni de l'Europe, ni des collectivités territoriales d'où l'importance du développement de la démocratie participative locale.

Évolution de la définition du rural

« L'espace rural » ça n'existe pas, pas plus que le « français moyen », disait déjà le Commissariat Général du Plan dans un rapport sur les perspectives de développement des espaces ruraux de novembre 1998.

► Les deux approches de l'espace rural

La notion d'espace rural peut être approchée de deux manières complémentaires : l'une statistique et l'autre sociologique.

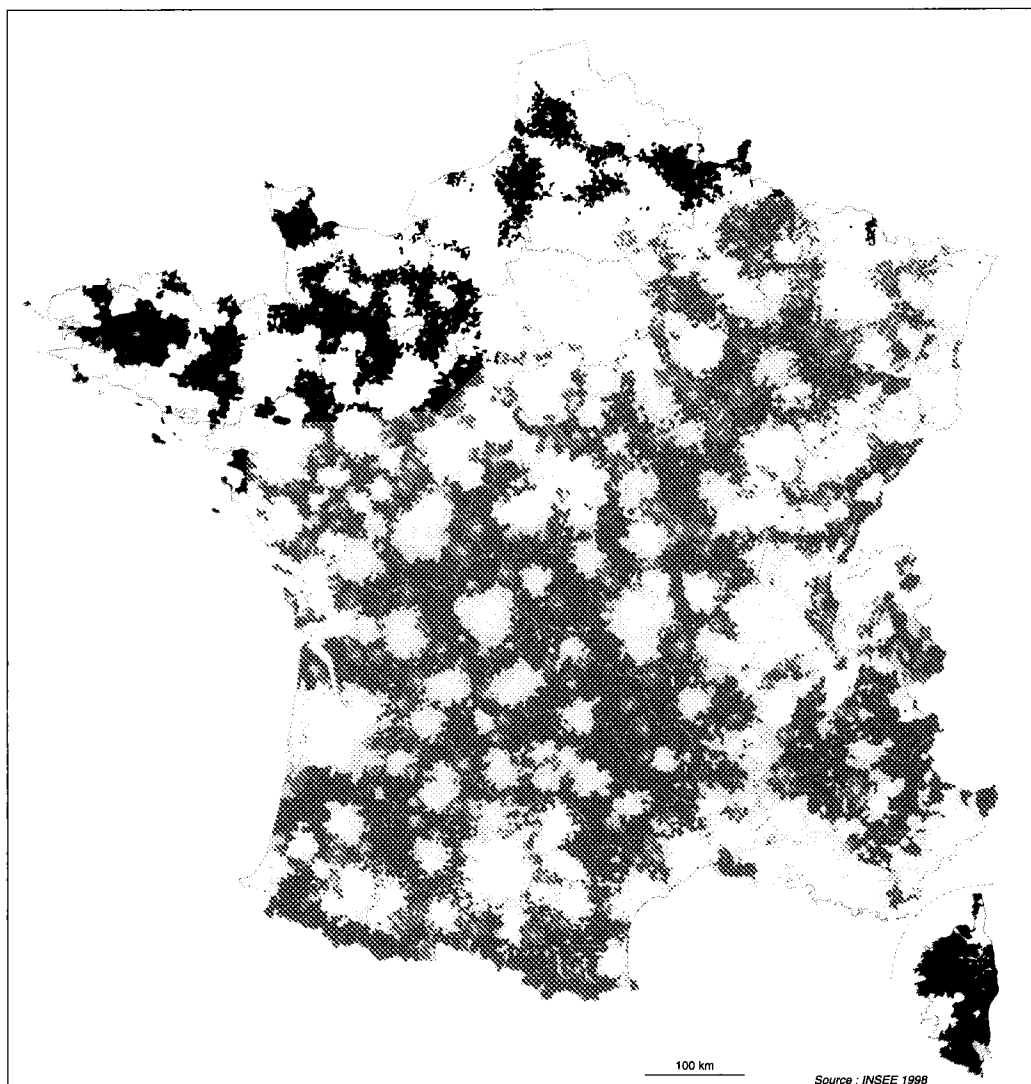
► Sociologique

Du point de vue sociologique, l'espace rural s'identifie, selon le géographe Bernard KAYSER, « par un mode spécifique d'utilisation du sol et de vie sociale ; il est caractérisé par une densité relativement faible des habitants et habitations faisant apparaître une prépondérance

des paysages à couverture végétale, un usage économique à dominance agricole, pastorale et forestière, un mode de vie des habitants marqué par leur appartenance à des collectivités de taille limitée et par des rapports étroits à leur localité, et enfin une identité et une représentation spécifique fortement connotées par la culture paysanne ».

Néanmoins si la spécificité rurale est très marquée en ce qui concerne l'usage et l'organisation de l'espace, elle l'est moins pour ce qui concerne l'organisation sociale ; les sociétés locales sont en profonde mutation du fait d'une mobilité fortement généralisée et de différents réseaux qui se créent à une échelle plus large que le village ; on retrouve dans certains territoires ruraux un mode de fonctionnement social qui s'apparente à celui des villes.

L'espace à dominante rurale en 1998



► Statistique

En matière statistique, la définition du rural a aussi fortement évolué.

En 1954, des communes ont été regroupées par l'INSEE en unités urbaines, celles-ci étant définies comme des ensembles d'habitations séparées d'une distance maximale de 200 mètres et comprenant au moins 2.000 habitants. Cette définition morphologique reprenait un seuil de population utilisé depuis 1856. Étaient ainsi distingués l'urbain (la ville), avec son tissu serré d'habitations, et le reste, le rural (la campagne). Mais très vite, cette vision dichotomique entre urbain et rural ou ville et campagne s'est avérée trop simpliste. Une partie de la population quittait en effet la ville pour habiter la campagne, tout en continuant à y travailler. L'espace périurbain naissait avec des communes d'apparence rurale qui prenaient des airs d'urbanité au travers des modes de vie de leurs nouveaux habitants.

Pour prendre en compte ces évolutions, l'INSEE a défini dans les années soixante les zones de peuplement industriel ou urbain (ZPIU). Selon la proportion d'actifs quittant leur commune pour aller travailler et la part des ménages vivant de l'agriculture, étaient distinguées, parmi les communes rurales, celles que l'on considérait comme étant sous l'influence des villes (rural en ZPIU) de celles qui appartenaient au « rural profond » (rural hors ZPIU). Cette définition est restée la même pendant trente ans, la délimitation des différentes catégories de communes étant simplement réactualisée après chaque recensement de la population.

Mais avec le développement rapide des déplacements domicile-travail, rendu possible par la diffusion de l'automobile et l'amélioration des infrastructures routières, et la chute du nombre d'actifs vivant de l'agriculture, le nombre de communes appartenant à des unités urbaines ou situées en ZPIU est passé de 9.000 en 1962 à 28.500 en 1990, ces dernières regroupant à cette date 96 % de la population totale de France. Si ce résultat met en lumière des évolutions économiques et sociales importantes, le découpage sur lequel il s'appuie ne permet plus de différencier de manière pertinente le territoire, sauf à considérer que l'influence de la ville est à la fois omniprésente et homogène.

► Le découpage de 1996

Pour cette raison, l'INSEE a proposé en 1996 un nou-

veau découpage, le zonage en aires urbaines (ZAU), basé sur une approche plus restrictive de la ville et de l'espace périurbain. Les pôles urbains sont une sélection des unités urbaines les plus importantes : ils doivent offrir au moins 5.000 emplois, soit un minimum de 8.000 à 10.000 habitants. Les communes périurbaines, quant à elles, sont définies par une proportion élevée d'actifs (au moins 40 %) qui vont travailler dans les pôles urbains ou dans les autres communes périurbaines sous influence de ces pôles. Le territoire français se décompose ainsi en un espace à dominante urbaine (constitué des pôles urbains et des communes périurbaines) et un espace à dominante rurale. Le premier regroupe 13.300 communes et 76 % de la population totale en 1990. Le second, son complément, rassemble 23.300 communes dans lesquelles vivent 13,4 millions d'habitants.

► Un découpage complémentaire pour le rural

Pour ce qui concerne les espaces ruraux, un groupe de travail Inra-Insee a proposé un découpage complémentaire, en quatre catégories.

* *Le rural sous faible influence urbaine*

Le rural sous faible influence urbaine forme une auréole supplémentaire autour des espaces à dominante urbaine. Il est constitué de communes dont au moins 20 % des actifs vont travailler chaque jour dans les aires urbaines. La superficie de cette catégorie d'espace est comparable à celle des communes périurbaines, mais la population qui y vit est deux fois moins nombreuse.

* *Les pôles ruraux*

Les pôles ruraux sont de petites unités urbaines offrant entre 2.000 et 5.000 emplois et qui comptent plus d'emplois que d'actifs résidents. Ils exercent donc une attraction et jouent un rôle structurant sur l'espace environnant.

* *La périphérie des pôles ruraux*

La périphérie des pôles ruraux est constituée des communes dont au moins 20 % des actifs vont travailler quotidiennement dans les pôles ruraux. Ces couronnes sont toutefois géographiquement peu étendues.

* *Le rural isolé*

Enfin, le rural isolé, catégorie résiduelle, représente tout de même plus d'un tiers du territoire et 10 % de la population française.

L'avenir du rural

► Assiste-t-on à une renaissance du rural ?

Depuis 1975 la population de l'espace à dominante rurale est en augmentation mais on ne peut néanmoins parler de renversement de tendance en raison du changement de nature dans la répartition de la population. On note sur la période 82-90 une baisse de la population dans les pôles ruraux et dans le rural isolé.

Plutôt que de renaissance du rural on pourrait donc parler d'un étalement de la ville ; dans les pôles ruraux ce sont clairement les centres-villes qui sont en crise. Néanmoins on voit émerger une demande sociale très forte sur les espaces ruraux : recherche d'espaces de loisirs, de ressourcement... espaces où s'exprime une grande qualité de vie.

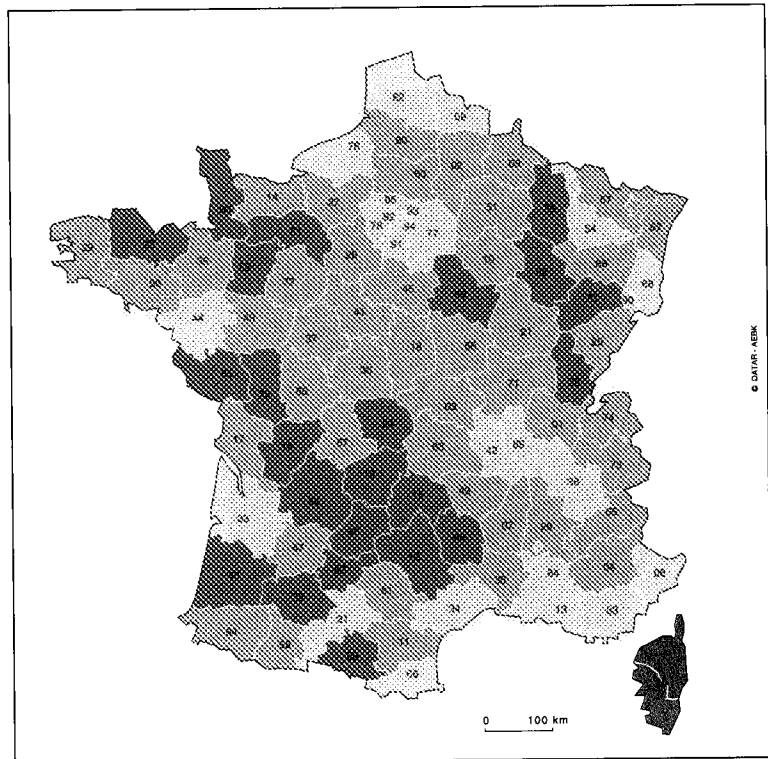
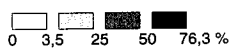
Catégorie d'espace	Taux de variation annuelle de la population			Taux annuel des migrations nettes
	68-75	75-82	82-90	82-90
espace à dominante urbaine	+ 1,21	+ 0,59	+ 0,64	
espace à dominante rurale	- 0,37	+ 0,09	+ 0,11	
rural sous faible influence urbaine	- 0,31	+ 0,45	+ 0,55	+ 1,06
pôles ruraux	+ 0,85	+ 0,17	- 0,11	- 0,78
périphérie des pôles ruraux	- 0,53	+ 0,48	+ 0,56	+ 1,34
rural isolé	- 0,72	- 0,34	- 0,31	+ 0,08
FRANCE	+ 0,81	+ 0,47	+ 0,52	0,00

Source : INSEE

Evolution de la population par catégorie d'espace

La population rurale par département en 1990

Part de la population rurale dans le département



source : INSEE, Recensement de la population de 1990

► Les enjeux :

Le défi est double : il s'agit d'une part de renforcer la fonction résidentielle des espaces ruraux et d'autre part de s'appuyer sur cette fonction pour créer des emplois.

Le renforcement de l'attractivité des territoires viendra à la fois d'une plus grande facilité d'accès aux services - celui-ci ne pourra plus être réglé par la mobilité des personnes d'autant plus que l'on va assister à un vieillissement de la population et à une réduction de ses ressources - et de la possibilité de créer des emplois .

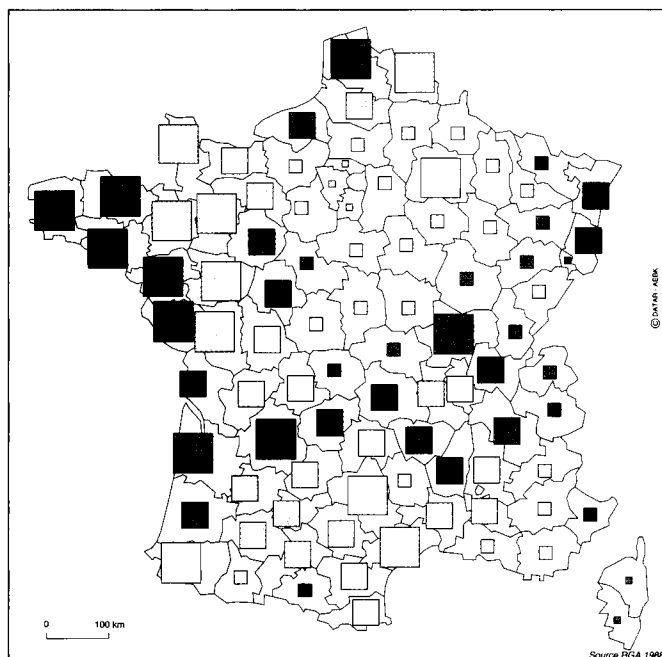
La création d'emplois sera fonction de deux éléments majeurs :

- la capacité des acteurs à s'organiser pour avoir accès ou pour faire émerger des marchés et mettre en place des solutions innovantes.
- la valorisation des atouts des territoires et en particulier de son patrimoine naturel, culturel et bâti. La production d'aménités, c'est-à-dire d'éléments contribuant à l'attractivité du territoire, constitue un créneau porteur en termes de maintien ou de création d'emplois.

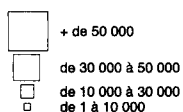
► Quels scénarios pour l'avenir de l'espace rural ?

Evolution de la population agricole

entre 1979 et 1988 (Source : RGA)



Population



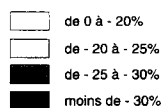
Total France entière

en 1979 : 4 327 807

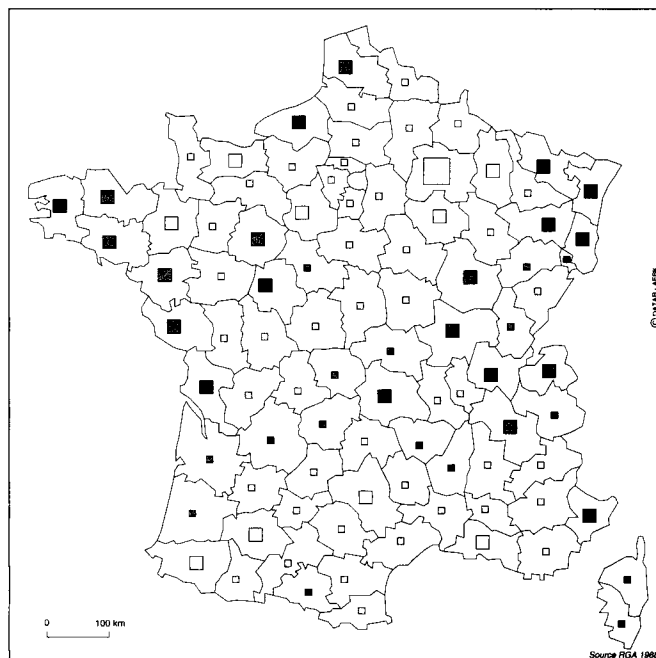
en 1988 : 3 257 537

taux d'évolution annuel moyen : - 2,75%

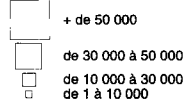
Evolution



projections (Source : INSEE - In 2015)



Population



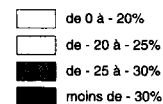
Total France entière

en 1988 : 3 257 537

en 2015 : 838 816

taux d'évolution annuel moyen : - 2,75%

Evolution 1988-2015

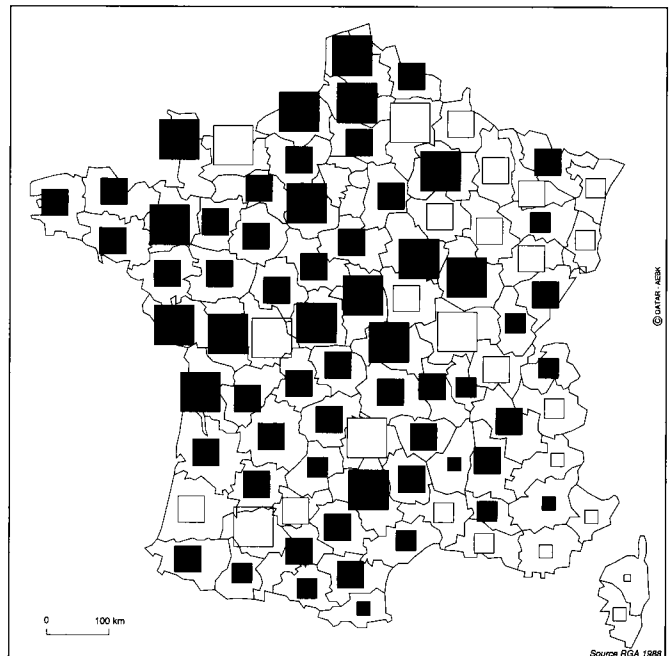
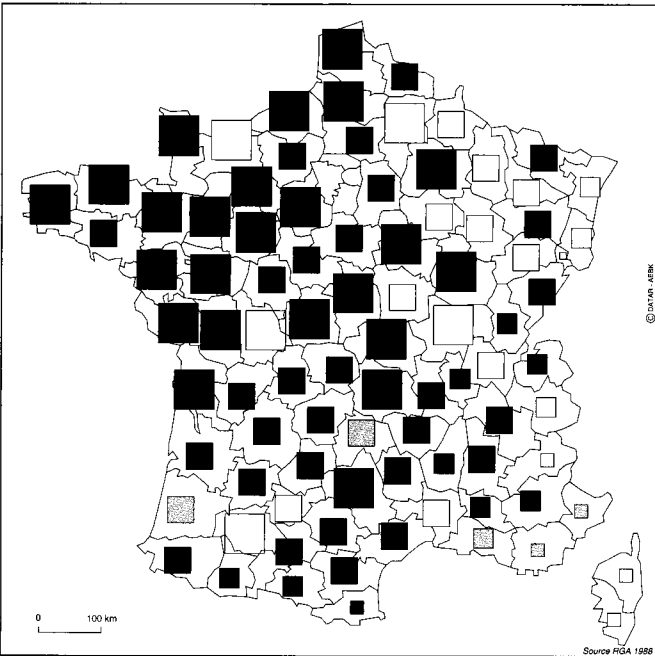


* pour la projection 2015 il a été pris en compte un seuil de 3% de population agricole en dessous duquel, il semblait vital de ne pas descendre : pour certains départements en effet l'évolution récente était telle que si l'on appliquait la tendance la population agricole avait complètement disparue.

Evolution des surfaces agricoles utiles

entre 1979 et 1988 (source RGA)

projection tendancielle en 2015

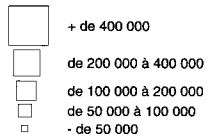


Surface agricole utile en 1988 en ha

Evolution 79 - 88

Surface agricole utile en 2015 en ha

Evolution tendancielle

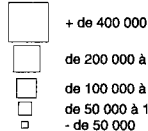
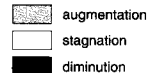


Total France entière :

en 1979 : 29 496 574 ha

en 1988 : 28 595 796 ha

Taux d'évolution annuel moyen : - 0,34%



Total France entière :

en 1988 : 28 595 796 ha

en 2015 : 25 893 462 ha

Taux d'évolution annuel moyen : - 0,34%



Documents extraits d'une étude prospective réalisée pour la Datar en 1995

► Il existe plusieurs catégories d'espaces ruraux et des scénarios différents sont à envisager sur chacun d'eux.

Les espaces peuvent être classés en fonction de trois critères : leur attractivité par rapport à la ville, leur richesse en aménités et leur potentiel agricole.

Parmi les principales variables qui vont jouer sur leur évolution, on peut citer :

- la capacité de la ville à maîtriser sa croissance et à conserver son attractivité.
- la capacité des ruraux à prendre en main leur développement en s'organisant entre eux, en s'intégrant dans une économie de réseaux et en saisissant la demande urbaine d'aménités.
- le maintien d'une certaine « exception agricole » dans l'ouverture de l'économie au nom de la multifonctionnalité de l'agriculture et d'un attachement marqué de l'ensemble de la société en Europe à cette multifonctionnalité.

► Parmi les scénarios possibles sur certains espaces on peut citer :

• *la concentration urbaine*

Les espaces ruraux se restructurent sous l'influence urbaine en zones d'activité économiques, espaces résidentiels, aires de loisir de proximité ; il y a spécialisation de ces espaces proches de la ville .

• *la récréation*

L'espace rural, peu rentable, est conçu comme un réservoir de nature, les politiques publiques renforcent la protection du patrimoine naturel.

• *une production agricole limitée*

Avec une faible quantité de travail à l'hectare ; ceci s'accompagne d'une faible densité et d'une faible production d'aménités (zones céréalières, pastorales...).

• *la multifonctionnalité de l'espace rural*

participe à la fourniture de services divers et variés ; ceci suppose une bonne organisation des acteurs et s'accompagne d'une nouvelle attractivité de l'espace.

• *l'abandon possible de territoires avec peu d'atouts*

Les zones aux atouts agricoles limités situées en dehors de l'attractivité d'une ville sont abandonnées ; ceci conduirait à des actions d'entretien ou à de la reforestation.

Annexes

Annexe 1 : Eléments relatifs à l'attractivité des zones rurales

	en France	en France à la campagne
Ensemble des nuitées en milliers en 1994-95	866,3	287,7

Source : Direction du Tourisme / Bctres.

Annexe 2 : Emplois liés aux activités récréatives et à l'hôtellerie-restauration selon la catégorie d'espace (évolution 82-90 en %)

	Activités récréatives	Hôtellerie-restauration
Espace à dominante rurale	+ 29,4	+ 42,7
Rural isolé	+ 46,1	+ 24,7
Pôles urbains	+ 17,2	+ 20,2
TOTAL	+ 19,0	+ 35,5

Source : INSEE

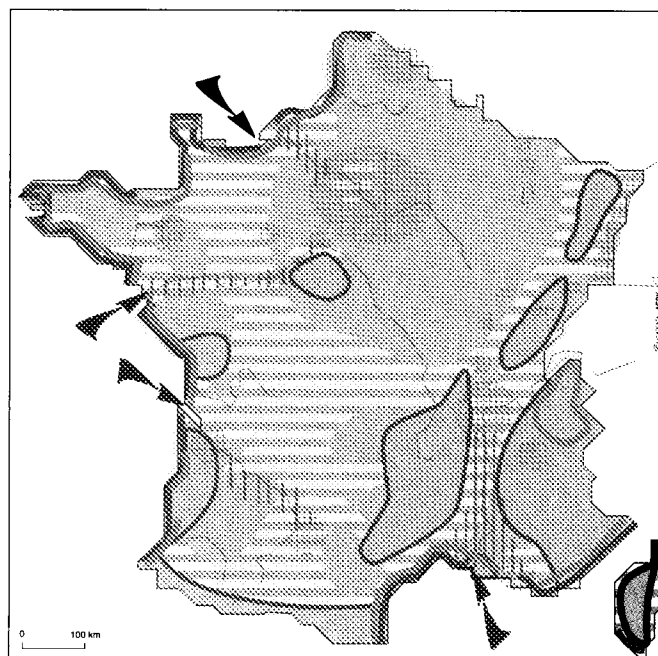
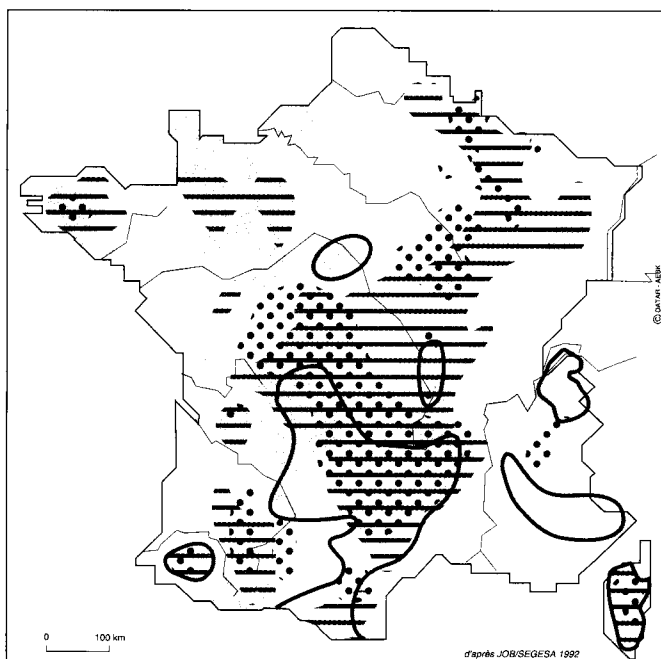
Annexe 3 : Le marché foncier des terres d'origine agricole en 1995

	Nombre de transactions	Superficies concernées en ha	Valeur des transactions en milliards de francs
Marché non agricole	61 000	53 000	14,5
Marché agricole	94 000	442 000	13,0
Achats des agriculteurs	69 000	330 000	7,9
Achats des non agriculteurs	25 000	112 000	5,1
Ensemble	155 000	495 000	27,5

Source : Société centrale d'aménagement foncier rural (SCAFR)

Schémas des problèmes liés au monde rural
(source Datar 1995)

Schéma prospectif
(source Datar 1995)



L'objectif de cette carte étant d'exprimer des tendances à long terme, les tracés ont un caractère nécessairement approximatif.

Les signes de la déprise agricole et rurale

- Secteur de recul démographique (1982 - 1990)
- Fort pourcentage d'exploitations agricoles sans reprenneur (baisse prévisible de la surface agricole utile)
- Forte proportion actuelle de landes et de friches
- Cantons ruraux en crise
- Grands espaces d'intérêt majeur pour l'environnement
- Zone agricole peu fragile
- Zone agricole fragile
- Zones de conflit entre les espaces naturels et ruraux du fait du développement du tourisme
- Zones de pression liée à l'urbanisation
- Zones fragiles des estuaires et du delta

Sept communes, de la Drôme, sont associées pour servir un Point public dans les mêmes locaux que La Poste. Les habitants y testent une nouvelle organisation.

Yves Rolland vient au Point public de temps à autre. « La proximité du bureau de poste de Beaufort-sur-Gervanne (Drôme) me permet de ne faire que 5 km pour poster un colis. La présence d'un Point public dans les mêmes locaux m'intéresse, surtout pour la permanence mensuelle de la Mutualité sociale agricole (MSA), car ici, on n'a pas besoin d'attendre comme dans le chef-lieu de canton de Crest ». Néanmoins, l'agriculteur-viticulteur, conseiller municipal de la commune voisine de Suze-sur-Crest, module son appréciation. « Dans notre village, la plupart des habitants ont maintenant pris l'habitude d'aller en voiture à Crest pour effectuer leurs démarches, faire les courses... ».

Pourtant, le projet de création d'un Point public à Beaufort-sur-Gervanne a mobilisé sept communes de la vallée de la Gervanne et une population de neuf cents habitants. « Quand la question s'est posée d'adhérer au projet, cela m'a semblé évident que ma commune soit partie prenante. Et, pour tous ceux qui vivent dans la montagne à une quarantaine de kilomètres de Crest, et au moins autant de Valence, c'est évidemment plus facile de venir à Beaufort », remarque avec justesse Yves Rolland.

René Saussac, maire de Beaufort-sur-Gervanne, en est à son troisième mandat. Il confirme que les villages partenaires ont consenti d'affecter

10 F/an/habitant à ce lieu qui regroupe plusieurs services publics autour d'un opérateur principal, en l'occurrence La Poste. Une administration pour qui les résultats de ce test grande nature pèsent dans la renégociation, avant cet été, du prochain contrat de plan.

Si le maire de Beaufort-sur-Gervanne n'ignore rien de ces enjeux nationaux, il mesure surtout l'importance de s'accrocher aux ultimes services publics existant dans une commune de deux cent soixante habitants. Et, avant de laisser juger de l'activité du centre multiservice public, il présente, avenant, le coeur de son village : « Voyez le Point public, la bâtisse communale restaurée en pierres à l'angle, il est en bordure de la voie passante. En face, il y a la boulangerie-épicerie où l'on trouve tout le nécessaire, puis le secrétariat de mairie, le syndicat d'initiatives et derrière, un logement et le cabinet médical avec une parapharmacie. Ces quatre dernières parties ont été financées essentiellement par le district d'aménagement du val de Drôme ». Il s'arrête pour faire un pas et montrer la direction de la cour de l'école : « La vie s'est maintenue avec l'ouverture d'une école maternelle qui accueille quatre-vingt enfants. Nous avons continué en réalisant un regroupement pédagogique et la population a augmenté depuis le dernier recensement ». En passant la porte du Point public, inauguré en avril 1996, on entre à La Poste. Franck Drevon, le responsable du bureau, explique d'emblée qu'ici, il fait plus que son métier de postier. « Je suis là pour donner de l'information, renseigner sur les autres administrations, fournir de la documentation. Chaque samedi matin, j'affiche les nouvelles offres d'emploi de l'ANPE, etc. Mais il faut être clair, je ne me substitue pas à l'assistante sociale, elle tient d'ailleurs une permanence ce

matin dans le bureau contigu, ni à l'inspecteur des impôts, par exemple ». Il s'empresse alors de remettre en marche la photocopieuse pour une cliente. Un téléphone, un Minitel, un télécopieur, des services payants, sont mis également à la disposition de tous.

Le Point public de Beaufort-sur-Gervanne, géré par une association présidée par une dynamique retraitée, ne ressemble pas tout à fait à ses homologues. La soixantaine de Points publics nés en France depuis 1992 et officialisés en 1994, est en effet le reflet des particularités locales, de l'implication des associations, des élus et des conventions signées avec diverses administrations. Ailleurs, le partenaire principal peut être la SNCF ou l'ANPE. Pour tous, l'objectif est de fournir un service de proximité et de qualité « produisant du lien social ».

Ces prototypes de services publics modernisés, en milieu rural, ont été l'objet d'une évaluation nationale. Positive dans l'ensemble. Bien sûr à l'échelon local, il faut veiller au grain pour que tout le monde respecte ses engagements, que les subventions promises ne tardent pas trop, etc. Cependant, les Points publics devraient faire école. Les ruraux n'ont nulle envie d'assister à la mort de leurs services publics. Ils préféreraient voir se réaliser le slogan publicitaire pour les Points publics : « C'est l'Administration qui vient à vous ».

Louissette Gouverne

Les écoles rurales sortent de l'ombre

Plus discrètes que celles des banlieues, les écoles rurales semblaient oubliées de la scène scolaire.

Le ministère de l'éducation nationale a décidé cette année de s'en préoccuper.

Quand une école ferme, c'est un village qui meurt... A chaque rentrée, dans les communes où la diminution de la population se poursuit inexorablement, la fermeture d'une classe est vécue comme un drame. C'est un pan de l'histoire locale qui s'en va.

Certes, le « moratoire Balladur », en vigueur depuis 1993, qui empêche toute fermeture de classe dans une commune si le maire n'est pas d'accord, a permis d'enrayer le processus. Mais, selon Jean-Louis Biot, secrétaire national du Syndicat des enseignants (FEN), « ce dispositif un peu surréaliste est en train de tomber dans les oubliettes, car il a conduit à des aberrations. A quoi bon en effet conserver coûte que coûte une classe, quand elle n'a plus que trois ou quatre élèves ? Quel peut être le sens d'une éducation en vase clos ? Il s'agit d'une sorte de sursis qui n'incite pas à un comportement dynamique ».

Trouver des solutions collectives

Pour rompre l'isolement de ces écoles, tout en évitant leur fermeture, les initiatives de « regroupements pédagogiques intercommunaux » se multiplient.

« L'avenir passe par ces solutions collectives, reconnaît Jean-Louis Biot, qui permettent aux écoles rurales d'étoffer leurs effectifs et d'offrir aux élèves les mêmes prestations que dans les villes (nouvelles technologies, éducation physique, accès à la culture). A condition que ces dispositifs ne soient pas mis en

place sous la contrainte, ou le chantage (« Nous maintenons l'école si vous vous regroupez »), et qu'on laisse les gens du terrain les élaborer eux-mêmes. « Ces solutions constituent aussi », selon Robert Hérin, géographe à l'université de Caen, « une excellente école de la coopération intercommunale ». Car il n'est pas facile pour certaines communes de faire des rivalités ancestrales pour réunir leurs enfants.

Ces regroupements peuvent aussi représenter un premier pas vers la concentration. Ce que craignent certaines familles. « Ce qu'on ne veut pas, c'est qu'on ramène tout au canton, ou à la ville centre », souligne Thérèse Mouzay, responsable du secteur « école » au sein de l'association Familles rurales. « On veut qu'il reste une vie dans nos villages ».

Une organisation complexe

L'école rurale, c'est aussi dans la vie quotidienne des familles, le casse-tête des transports, quand on doit faire 20 km sur les routes cahoteuses ou tortueuses, la sécurité des enfants qui attendent le long de la départementale le car de ramassage, la discipline dans ces bus où les enfants souvent se défoulent.

« A chaque rentrée, on se repose le même problème, et, chaque année, on arrive à l'améliorer », remarque Thérèse Mouzay. Et partout, les initiatives fleurissent, souvent sous l'impulsion des familles. Dans l'Aveyron, on a ainsi opté pour le covoiturage. « Pratiquement tous les circuits vers le primaire sont assurés par des parents, indemnisés par le Conseil général », explique Georgette Garic, responsable de l'association dans ce département.

« Quand on est mère de famille,

on passe sa vie le volant dans les mains », dit-elle. L'éloignement des équipements sportifs et culturels et des services de santé transforme la moindre sortie extrascolaire en expédition. « Chaque semaine, pour emmener mon fils au foot ou chez l'orthophoniste, je dois faire 60 km aller-retour », raconte ainsi Mme Bec qui habite dans une ferme isolée de la campagne aveyronnaise.

Dans les écoles où les élèves se comptent sur les doigts de deux ou trois mains, se pose aussi le problème de la cantine, des garderies du soir... Les familles parfois se regroupent pour créer des structures d'accueil souples, ou réclament des solutions inventives : pourquoi, par exemple, ne pas donner aux assistantes maternelles un agrément pour qu'elles puissent dresser aux écoliers une grande table pour leur déjeuner ?

Les atouts de la proximité

Les familles rurales continuent néanmoins à croire aux atouts de leur école : « La proximité de la nature, les relations à échelle humaine, des enseignants qui connaissent les enfants et qui se donnent à fond », souligne Thérèse Mouzay. « On ne peut pas dire que les enfants en milieu rural aient des conditions de scolarité moins bonnes, elles sont simplement différentes », fait remarquer Robert Hérin. Un rapport de l'inspection générale a même montré que les élèves des classes uniques étaient plutôt plus performants que les autres.

Et si l'image de l'instituteur secrétaire de mairie s'effrite, d'autres jeunes enseignants sont prêts à prendre la relève, à condition, précise Jean-Louis Biot, qu'on leur donne les moyens de se loger, malgré la pénurie de logements locaux en zone rurale.

En revanche, souligne Robert Hérin, les inégalités persistent dans les conditions de poursuite de la scolarité. Les collègues ruraux, aux effectifs réduits, proposent des choix d'options souvent très limités. L'éloignement des établissements (notamment des lycées), les difficultés de transports ou les contraintes de l'internat peuvent inciter certains adolescents à arrêter leurs études.

« Quand la motivation n'est pas suffisante, explique Robert Hérin, la distance peut être la cause d'abandons précoces ou de formation courte. Néanmoins, nuance-t-il, certains départements ruraux affichent des taux de réussite au bac supérieurs à la moyenne. C'est le cas notamment des régions de vieille immigration rurale (comme l'Ariège, l'Aveyron ou le Finistère) où l'école a été très tôt un vecteur de promotion sociale, et où les familles continuent à porter un fort intérêt à l'école ».

Ces familles qui sont installées depuis des générations comme celles qui commencent à y revenir semblent prêtes à se mobiliser pour l'avenir de leurs enfants. Les pouvoirs publics prennent de plus en plus conscience du rôle moteur que peut jouer l'école rurale dans le développement de la vie locale. Et cette dernière semble prête, elle aussi, à inventer autre chose que l'aménagement de sa survie.

Christine LEGRAND

Ils ont entre 2 et 11 ans et sont dans la même classe, avec sa même institutrice... Cette organisation favorise l'entraide entre les élèves. A Wallers-Trélon, pour éviter l'isolement, l'institutrice multiplie les activités avec d'autres classes

Wallers-Trélon, à quelques kilomètres de Fourmies, dans le Nord. Ce petit village de la Fagne compte tout juste 200 habitants. Sur la place de l'église, une bâtisse de brique abrite la mairie et l'école : une classe unique de 16 élèves encadrée par une institutrice. Il y a quatre ans, le village avait encore deux classes : une maternelle et une primaire, mais plusieurs départs ont fait baisser le nombre d'enfants. Aujourd'hui, ils ne sont plus que 16, âgés de 2 à 11 ans, encadrés par une institutrice qui connaît bien les classes uniques pour avoir elle-même usé ses tabliers sur les pupitres d'une telle classe. « J'en garde un superbe souvenir, nous étions 25 élèves et les relations qui s'instauraient entre le maître et les enfants étaient très familiales. Le maître était quelqu'un ! », se souvient avec un brin de nostalgie Irène Navarre.

Passée de l'autre côté du pupitre, elle essaie de cul-

tiver cet esprit de famille : « Je les considère presque comme mes enfants. Je connais les petits problèmes de chacun, ses difficultés familiales, et je vois tout de suite si cela ne va pas ». La récréation terminée, le petit groupe rentre calmement et chacun reprend sa place. Ici, pas d'attente en rang ni de bras croisés. « On n'est pas obligé de marcher au coup de sifflet », se félicite l'institutrice qui distribue le travail pour le reste de la matinée : grammaire pour les cours moyens, lecture pour les CP.

Alexandra, blondinette de 9 ans, plus rapide que les autres, donne spontanément un coup de main à son voisin. Le parrainage fait partie de l'enseignement : les plus grands assistent les plus jeunes. Une forme d'entraide qui fait la richesse des classes uniques : « Les enfants ont un vocabulaire adapté qui passe très bien entre eux. Pour le travail, le tutorat fonctionne parfaitement ».

Ici, l'autonomie s'apprend très tôt. Quand la maîtresse est occupée avec un groupe, les autres doivent se débrouiller seuls, trouver leurs propres solutions ou s'inspirer des plus grands. Une pédagogie beaucoup plus exigeante que dans une école classique : « Les enfants qui viennent des classes normales attendent qu'on les serve, ils sont

plus passifs », remarque Irène Navarre. Le petit nombre favorise la spontanéité et la participation.

Autre atout de la formule : elle permet de mettre en place une pédagogie différenciée qui n'écarte aucun élève, même le plus faible. Irène Navarre cite l'exemple d'un de ses élèves rebelle à la lecture jusqu'à l'entrée en CM2. Par le biais de ses deux passions, la chasse et la pêche, elle a réussi à l'intéresser à des ouvrages spécialisés et à surmonter son blocage. A la fin de l'année, il a pu passer en sixième.

Facteur d'intégration, la classe unique a cependant ses limites, et ce cocon peut manquer singulièrement d'ouverture. Consciente de ce risque, Irène Navarre, s'est rapprochée de ses collègues des villages voisins pour proposer aux enfants des activités communes. Chaque lundi, 45 écoliers de Baives, Moustier et Eppe-Sauvage, viennent, accompagnés de leurs instituteurs, participer à des activités : sport collectif, lecture de contes, expression corporelle. « Ces regroupements permettent aux élèves de se frotter à d'autres et de s'ouvrir sur l'extérieur. Ils sont aussi indispensables aux instituteurs, car l'isolement finit par être pesant, et si on ne réfléchit pas entre adultes, on risque de régresser sur

le plan professionnel ».

Les regroupements permettent aussi d'exploiter les richesses de chacun. Thierry ne vient jamais sans sa guitare pour faire chanter les petits de maternelle : Irène, mordue de théâtre, a toujours un spectacle en projet, et Agnès, ornithologue avertie, entraîne sur ses pas des petits groupes d'élèves pour des leçons de choses hors des sentiers battus. « Nous ne sommes pas devant les élèves mais à leur côté. Cela change tout, on est au plus près des problèmes des enfants », confie Thierry Lallemand qui, pour son premier poste, s'est vu confier une classe de neuf élèves.

En fin de CM2, après huit années pour certains passées dans la même école, c'est le grand départ pour la sixième au collèges de Trélon ou Fourmies. Mais la rupture n'est pas totale. Le samedi, les élèves n'ont pas cours, alors ils viennent passer la matinée dans leur ancienne école pour aider les plus jeunes ou se replonger dans l'ambiance.

Florence QUILLE

Trois villages s'unissent
pour garder leurs écoles

Le « regroupement pédagogique » permet de conserver les petites écoles. Mais ces trois communes doivent pouvoir scolariser au moins 75 enfants et organiser la cantine, le ramassage scolaire... Une rude tâche menée avec l'aide des parents d'élèves.

Un combat de tous les jours : c'est ainsi que les parents des trois petites communes berrichonnes de Saint-Bouize, Thauvenay et Ménétréol pourraient résumer leur action pour leurs écoles. Car il s'en faut de peu, chaque année, pour que le regroupement pédagogique entrepris il y a une quinzaine d'années soit remis en question.

« Il nous faut nos 75 enfants, autrement le regroupement pourrait fermer, affirme Françoise, l'une des responsables des parents d'élèves. Et si on atteint les 78, ce qui pourrait être le cas cette année, on pourra ouvrir une quatrième classe ». Une aubaine pour ces communes à 200 km de Paris, qui ont voulu absolument conserver les écoles de leurs villages.

Situés au bord de la Loire, au pied de la petite ville de Sancerre, ces trois villages étaient il n'y a pas si longtemps des bourgs prospères et peuplés. L'exode rural, les déplacements facilités qui font qu'on hésite moins à mener sa progéniture en classe sur son lieu de travail, ont

eu peu à peu raison des vieilles écoles villageoises.

Une organisation complexe

Mais quelques parents voudraient offrir aux parents de bonnes raisons pour laisser les enfants sur place. Aujourd'hui, le pari est gagné. Soixante-dix-huit enfants font leur primaire dans un périmètre de 5 km. Trois instituteurs, plus un à mi-temps, s'occupent des trois classes qui fonctionnent selon un plan bien établi. Les plus petits, depuis la maternelle, à Saint-Bouize, car l'école est bien équipée, et les plus grands à Thauvenay. Quant à la cantine, objet de mille tracasseries, elle accueille chaque jour tous les enfants.

Après bien des débats au sein des conseils municipaux, une cantine, gérée par l'APE (Association de parents d'élèves), et subventionnée par les communes, fut ouverte à Ménétréol dès 1986. Elle emploie une personne. Les enfants y sont conduits par le car de ramassage puis ramenés dans leurs écoles respectives.

Gérer les transports reste aussi « un casse-tête et un souci », explique Chantal. Il faut en effet mettre au point les lieux de ramassage, souvent en pleine campagne, construire un circuit compliqué qui permette à tous d'être à l'heure sans se lever aux aurores. Sans oublier les conduites à 6 heures du soir qui permettent aux mères

d'arriver plus tard sans se soucier de la garde de leurs enfants... L'accompagnatrice du car scolaire est chargée de ces gardes et ce service est assuré aussi par l'APE : « Notre souci fut d'offrir un maximum de services aux parents, afin qu'ils n'aient pas envie d'aller voir ailleurs ». Les communes entretiennent les bâtiments, participent aux transports scolaires, aux voyages organisés, à la piscine chaque semaine dans la ville proche de Cosne.

N'empêche. Cette organisation peut, chaque année, être remise en question : « Trois ou quatre enfants qui manquent à l'appel et c'est le regroupement qui est remis en question », assure à nouveau Françoise. C'est dire si la compétence des instituteurs est un atout important : « Nous nous battons pour une scolarité de qualité », affirmement en bloc les parents.

Un tour de force répété chaque année

Les lieux de ramassage sont également un souci. Il suffit que quelques enfants ne soient plus présents pour qu'un arrêt soit supprimé : « Où vont aller ceux qui restent ? » s'indigne Chantal. Surtout quand une grand-mère, dont la ferme est située près de l'arrêt, peut récupérer la marmaille.

Chaque rentrée est donc un tour de force. Mais on y arrive, bon an, mal an. Quitte à faire du racolage et à guetter les nouvelles arrivées. Aux dernières nouvelles, c'est toute une petite famille qui s'est installée à Saint-Bouize : quatre enfants, et un père qui travaille à Paris. De quoi envisager l'avenir avec sérénité.

Sophie de VILLENEUVE

REPERES

La classe unique

Les élèves, de la maternelle au CM2, sont regroupés dans la même classe. Il en existe environ 8 000 en France, mais leur nombre diminue chaque année. Contrairement aux idées reçues, une enquête menée par deux inspecteurs de l'éducation nationale (A. Mingat et C. Ogier) a montré que les classes uniques semblaient « plus favorables aux acquisitions scolaires des élèves que les classes à un seul cours », car elles permettaient un suivi plus individualisé des élèves, tout en développant leur autonomie.

Le regroupement pédagogique intercommunal (RPI)

Il peut être concentré (les classes de plusieurs communes voisines sont regroupées dans un seul lieu) ou dispersé (chaque commune conserve son école et les élèves sont répartis dans chaque école suivant leur niveau). Environ 13 000 communes ont opté pour cette solution, qui concerne 19 000 classes et 405 000 élèves.

« L'école est aussi un territoire d'innovation »

Pour maintenir un enseignement de qualité en zone rurale, les établissements devront multiplier les partenariats et mettre en place des réseaux

ENTRETIEN

avec Marie DIGNE

Chargée de mission à la délégation à l'aménagement du territoire (DATAR) sur les questions de services publics, et en particulier d'éducation.

On s'est focalisé ces dernières années sur les problèmes des banlieues. L'école rurale rencontre-t-elle aussi des difficultés ?

Marie Digne : On ne rencontre pas les mêmes problèmes dans une école de montagne, dans une école rurale proche d'une ville, ou dans ces lotissements bâtis pour accueillir des personnes qui reviennent des villes. D'où la nécessité de travailler au plus près du terrain, des besoins des habitants.

Après l'afflux des populations rurales vers les villes s'amorce aujourd'hui un phénomène de retour au rural. Des cadres choisissent la qualité de la vie rurale et sont exigeants en termes de services. Mais des exclus quittent aussi la vielle en pensant qu'ils vont pouvoir vivre mieux à la campagne, et amènent avec eux un certain nombre de problèmes. C'est ainsi qu'on voit quelques

écoles rurales commencer à souffrir de la violence. Il risque de se produire le même phénomène que dans les banlieues : au début, les problèmes ne concernaient que des petits quartiers, avant de gagner une commune entière puis l'ensemble d'un département.

Faut-il d'après vous maintenir le «moratoire Balladur» qui consiste à ne plus fermer d'écoles sans l'accord du maire de la commune ?

M.D. : Nous sommes constamment sollicités par des maires, des parents d'élèves qui craignent qu'on ferme des classes. Mais on ne s'arc-boute pas sur le moratoire. Car l'école rurale ce n'est pas simplement des endroits où on ouvre et on ferme des classes. C'est aussi un territoire d'innovation.

La question du moratoire pose un problème plus fondamental : quel droit pour les populations à un service d'éducation de qualité, en tout point du territoire ? Dans dix ans, ce sera la question centrale - aussi centrale que celle de la ville aujourd'hui - avec une réflexion en terme de proximité, d'accessibilité mais aussi de qualité. Certes, mettre en place un tel service coûte cher dans certaines zones. Mais on est en droit d'exiger que le premier service offert aux citoyens soit l'éducation, car il conditionne tous les autres, notamment l'emploi.

D'où la nécessité d'apporter des réponses différenciées et de travailler en termes de réseaux de classes, de réseaux d'écoles, en termes de projets et de partenariats.

Quels types de partenariat ?

M.D. : On sait les liens qu'a toujours entretenus l'école avec la commune et ses habitants. Dans certains endroits, c'est quasiment le dernier service public qui fonctionne. On peut imaginer qu'elle travaille en articulation avec d'autres services comme La Poste, qui pourrait par exemple utiliser une salle de classe, après ou avant les cours, pour assurer des permanences.

Je pense aussi aux nouvelles technologies (Internet, informatique) : de nombreuses communes rurales n'ont pas les moyens d'investir, l'éducation nationale non plus. De leur côté, les artisans locaux aimeraient pouvoir utiliser ces techniques. Les mêmes équipements pourraient servir aux enfants pendant la journée et aux adultes le soir, pour faire leur comptabilité ou se former. La survie de l'école rurale dépend bien sûr de l'enseignement qu'elle prodigue, mais aussi de son ouverture sur les autres.

Avez-vous le sentiment que l'éducation nationale est prête à faciliter cette ouverture ?

M.D. : Avant, on avait un pro-

gramme éducatif qui venait d'en haut, et on l'appliquait sans se poser de questions. Les Anglais disaient en riant : le lundi 12 mars, à 9 heures, tous les enfants de France sont en train de faire la même dictée. La décentralisation a amené les gens à réfléchir.

Il faut certes garder une certaine unité à l'enseignement, des objectifs communs et le même niveau d'exigence. Mais l'éducation nationale ne peut plus se penser comme un service à part. Elle doit se penser avec les autres acteurs du territoire. L'école rurale y est prête. Je suis souvent étonnée par la volonté d'implication de ses personnels.

On a pris conscience aussi du rôle que peut jouer l'école. Un certain nombre de collèges et de lycées deviennent déjà des pôles de développement de leur territoire. L'école rurale est en pleine mutation dans les secteurs où elle est menacée, mais aussi dans ceux où elle a avancé plus vite parce qu'elle n'était pas tétanisée par ses problèmes de survie. La porte est ouverte à un travail plus inventif.

Recueilli par
Christine LEGRAND

La mobilisation pour les écoles rurales doit se faire à tous les niveaux

Chargé d'une mission sur les zones isolées, l'inspecteur général de l'éducation nationale Jean-Claude Lebossé demande la mise en place de projets éducatifs.

Il faut procéder à une «redynamisation de notre système scolaire rural» : c'est l'exhortation formulée par l'inspecteur général Jean-Claude Lebossé dans un rapport sur le système éducatif dans les zones rurales isolées remis cet été à Ségolène Royal. Le ministre délégué chargé de l'enseignement scolaire lui avait confié en septembre 1997 une mission sur ce thème après s'être inquiété de la fermeture de nombreuses classes. Par redynamisation, le rapporteur entend « développement d'une politique contractuelle » avec les élus locaux et les différents partenaires du monde scolaire.

Le document critique à mots couverts les effets du pouvoir centralisateur et régalién de l'Etat. Notant aussi une «incompréhension» sur le terrain par rapport aux décisions prises à Paris, Jean-Claude Lebossé énumère les dégâts : faible taux de scolarisation des enfants de moins de cinq ans, manque d'effectifs en enseignants et d'équipe-

ments, quasi-absence des activités culturelles et sportives.

Le rapporteur estime que « L'Etat peut mobiliser les énergies des acteurs locaux ». Mais il attend également beaucoup des interlocuteurs sur le terrain : « L'école dans les zones rurales isolées subsistera avec l'appui de ces différentes composantes : les élus, les parents d'élèves, les mouvements associatifs, culturels et sportifs qui deviendront des partenaires et non plus seulement des usagers ou des supplétifs. Pour ces acteurs locaux, cela exige aussi un changement de mentalité et de comportement ». Et de préciser que « les comités locaux d'éducation créés à la rentrée 1997 et les contrats éducatifs locaux annoncés à la fin du mois de mai 1998 sont les instruments adaptés » de la redynamisation.

Jean-Claude Lebossé passe par ailleurs en revue chaque niveau d'enseignement :

- Pour l'enseignement préélémentaire, il est souhaitable de créer dans les établissements du primaire de « vraies sections maternelles » avec mise à disposition à mi-temps (le matin) d'un enseignant.

- Concernant le primaire, « il serait dangereux de remettre en cause immédiatement le moratoire » décidé en 1993 pour geler les fermetures de classes et « il convient d'y substituer une démarche progressive d'élaboration et de développement de projets éducatifs ».

- Pour les collèges, le rapport prône « l'élargissement de l'accueil, la spécialisation et la diversification ». Internats, ouverture aux publics scolaires extérieurs (classes de découvertes, classes vertes, classes de neige, classes de patrimoine), formation d'adultes, manifestations culturelles, hébergement de colonies de vacances : autant de nouvelles activités pouvant être conformes à la mission éducative et réclamant aussi un personnel d'encadrement suffisant.

Dans sa lettre de mission à Jean-Claude Lebossé, Ségolène Royal avait promis de mettre en place, sur la base du rapport, «plusieurs expériences à la rentrée 1998 ».

Antoine FOUCHET

Mise en valeur du patrimoine et aménagement du territoire

Le patrimoine participe à l'identité d'un territoire.

La politique d'aménagement du territoire se fixe pour objectif de répartir, d'une manière jugée plus équilibrée, les hommes et les activités sur le territoire. Ainsi depuis son origine, et dans un esprit régulateur, l'Etat a eu recours à des interventions correctrices, pour compenser les pertes induites dans les économies locales par les crises successives des secteurs industriels.

Et, jusqu'à récemment, les moyens sont restés les mêmes : réalisations d'infrastructures prioritaires, aides financières directes, incitations réglementaires, négociations avec les entreprises sur la localisation de leurs établissements. Ces moyens apparaissent aujourd'hui moins efficaces, comme en témoigne la reprise de la croissance de la région parisienne, ou la perte de vitalité de certains territoires.

Ce constat conduit à repenser les mécanismes d'action de l'aménagement du territoire. Celui-ci doit maintenant intervenir, plus qu'il ne le faisait auparavant, à l'intérieur des dynamiques elles-mêmes, au lieu de chercher à en réguler les effets.

Il s'agit d'être acteur des transformations. Ce ne sont plus les effets de la croissance économique qu'il faut répartir sur le territoire, mais la capacité de progrès économique et social de chaque région.

Dans cette nouvelle perspective, **les territoires doivent être considérés comme des milieux propres à favoriser l'activité économique et l'épanouissement des hommes.** Et plus que le niveau d'équipement, c'est la qualité de leur organisation qui sera génératrice de développement, tant en ce qui concerne la vie économique que la vie sociale et culturelle.

Ainsi, même si la question de l'emploi demeure déterminante, il n'existe plus au titre des moyens de priorité absolue en faveur de l'économie : **vie sociale, vitalité culturelle et dynamisme économique sont des composantes du développement aussi nécessaires les unes que les autres.**

Les préoccupations qui s'expriment en faveur de la qualité du cadre de vie, de la préservation du patrimoine participent au développement au même titre que les dynamiques économiques.

La culture joue à cet égard un rôle de plus en plus déterminant. Si elle est d'abord un facteur de cohésion sociale et d'épanouissement des personnes, elle est aussi un vecteur d'images pour les collectivités et leur territoire, et elle contribue à la vie économique locale par la création directe ou indirecte d'emplois.

C'est pourquoi les politiques culturelles font aujourd'hui partie des outils de l'aménagement du territoire. Des propositions contenues dans le document d'étape du débat sur l'aménagement du territoire vont dans le sens d'un renforcement de l'offre culturelle en région, notamment en favorisant la mise en valeur du patrimoine et le développement d'activités qui lui sont liées, comme le tourisme culturel.

Le patrimoine participe à l'identité d'un territoire

Le patrimoine constitue le gisement de base sur lequel peut être fondée une politique de tourisme culturel.

Il représente une richesse très largement répartie sur l'ensemble du territoire et particulièrement diversifiée, et un atout pour chacune des régions.

Du patrimoine, il convient cependant d'avoir une notion large de ce qu'il recouvre. Il ne comprend pas seulement les monuments, châteaux et cathédrales, mais de manière plus globale les cités, le monde rural, les sites pittoresques, certains lieux industriels, mais aussi ce qui constitue le fondement de la culture locale, les savoir-faire, certains métiers, les traditions locales... Dans un rapport au ministère de l'Environnement, P. Lamaison définit ainsi le patrimoine : « *Il est constitué par tous les éléments qui fondent l'identité des groupes humains et contribuent à les différencier les uns des autres. C'est un ensemble d'agents sociaux, de biens matériels ou immatériels, de savoirs organisés qui se sont élaborés, transmis, transformés sur un territoire donné. Faire l'inventaire de tous ces éléments suppose de prendre en considération les traits les plus variés, dont les formes d'organisation économique et sociale aux savoirs techniques et symboliques, des moyens de communication (tel la langue ou le dialecte) aux biens matériels, traits considérés dans chaque cas comme un élément d'un tout, de ce qu'on appelle une culture* ».

Ainsi le patrimoine, ce n'est pas un ensemble de monuments ou d'objets, mais beaucoup plus une expression de civilisation, un témoignage de l'histoire d'une communauté. Et, au-delà de sa matérialisation, il possède une dimension immatérielle qui permet à une population de s'identifier, de se reconnaître ou de se découvrir.

Une enquête récente, réalisée par l'institut Louis-Harris, révèle que le public adhère à cette notion large du patrimoine : « *Il transmet l'histoire du pays, permet le lien matériel avec le passé, est constitutif de l'identité culturelle de la France, est source de curiosité, de loisir, de plaisir et de fierté* ».

La définition qu'en donne le public explique sans doute l'intérêt qu'il porte au patrimoine. A la recherche de ses repères dans une époque de mutation, il exprime la volonté d'appartenir à une communauté, à son environnement et à son histoire. L'intérêt croissant manifesté ainsi pour le patrimoine a pu être observé directement par une augmentation de la fréquentation des monuments historiques. Jusqu'en 1981, seulement 30 % des Français prétendaient visiter un monument historique dans l'année ; ce pourcentage passe à 37 % en 1987 et 57 % en 1993. La découverte du patrimoine devient la deuxième activité culturelle après le cinéma.

Les parcs et jardins sont les lieux les plus visités, devant les sites naturels, les monuments historiques et les musées. Et l'enquête confirme que les monuments sont d'abord considérés comme des moyens de connaissance du passé, comme des objets de savoir, des moyens d'accès à la culture, plutôt que de simples divertissements : d'où l'idée que l'essentiel de leur capacité d'attraction réside avant tout dans leur signification culturelle

Et, au-delà des 13 000 monuments classés, il faut considérer le patrimoine rural, les villes, cités et bourgs de caractère, l'architecture industrielle ou celle spécifique à une activité ou à une fonction sociale. Ce sont aussi les musées, les écomusées, les événements, les fêtes, les produits d'un territoire. Sur un territoire donné, le patrimoine est multiple, divers, de nature et de niveau différent, mais, qu'il s'agisse d'un monument, d'un produit ou d'un événement, il participe à l'identité de son territoire et peut d'autant mieux faire l'objet d'une valorisation qu'il est pris dans sa globalité.

Ainsi, le développement du tourisme culturel suppose l'organisation de produits globaux qui, à partir d'une thématique propre à un territoire, met en relation divers lieux, objets ou événements patrimoniaux.

Tourisme culturel et développement local

Le tourisme devient aujourd'hui l'un des axes privilégiés pour reconstituer le tissu économique des zones rurales qui ont progressivement perdu de leur activité.

La richesse patrimoniale que l'on trouve partout sur le territoire, et en particulier dans ces zones rurales fragilisées, constitue un atout sur lequel peut être fondée une activité touristique qui viendrait en complément d'activités agricoles. Il s'agit de réinsérer le patrimoine dans l'économie locale, sa mise en valeur constituant le matériau de base du développement touristique.

Les retombées au niveau local sont diverses. D'après une étude réalisée sur le val de Loire, on a estimé que 10 000 visiteurs sur un site engendrent la création d'un emploi direct et de deux emplois indirects. Mais il faut aussi ajouter les effets en termes de création d'emplois, pour les activités liées à la restauration et à l'hébergement.

Dans la plupart des cas, la réalisation du projet touristique et culturel est assumée par un organisme qui existait auparavant, foyer rural, centre socioculturel, parc naturel régional, comité de pays, syndicat intercommunal...

Parfois, ce peut être l'occasion d'élargir une équipe existante, de créer une structure permanente. C'est le cas par exemple des musées ou des écomusées.

Celui de Haute Alsace est tout à fait significatif à cet égard. Il témoigne de la façon dont une opération culturelle peut, en devenant un pôle d'animation touristique important, être créatrice d'activités et d'emplois. Depuis 1980, 25 emplois ont en effet été créés dans le cadre strict de l'écomusée et près d'une cinquantaine dans des filiales commerciales.

Le tourisme culturel peut aussi entraîner des retombées positives pour une région, un pays : les faire mieux connaître, améliorer leur image, promouvoir leurs qualités d'accueil. Il peut aussi dynamiser le commerce local, augmenter la vente des produits locaux.

En effet, le public qui est amené à séjourner a recours aux services proposés par les commerces : alimentation, restauration, hôtellerie...

Dans les Landes, par exemple, à proximité de l'écomusée de Marquèze, on a aménagé un village de vacances de 150 lits, un hôtel de 30 chambres et une capacité des restaurations de 300 places. On a estimé l'emploi ainsi induit à une vingtaine, dans le seul secteur de la restauration et de l'hôtellerie.

On considère enfin que la mise en oeuvre d'une politique touristique liée au patrimoine est un facteur d'engagement de la population dans le développement de son territoire.

Les habitants se retrouvent dans une unité culturelle, sociale, économique, ce qui peut induire des mécanismes de développement.

Ces constats attestent des retombées significatives que peuvent avoir les projets de tourisme culturel sur le territoire. Selon les cas, c'est la revalorisation de l'identité locale, la promotion des savoir-faire locaux, des produits locaux. Si les

retombées sont réelles, on a toutefois du mal à les mesurer et à les qualifier.

Pour des schémas de développement culturel

Le développement culturel apparaît aujourd'hui comme une des conditions du développement du territoire. Aussi doit-on se fixer des objectifs particulièrement volontaristes en ce domaine.

Plusieurs d'entre eux intéressent le tourisme culturel. Le premier concerne la mise en valeur du patrimoine, notamment par l'incitation à l'émergence de projets et de programmes d'actions à partir du patrimoine. Le deuxième a trait au déploiement dans les régions de pôles thématiques destinés à atteindre l'excellence et un niveau de rayonnement international, à partir de vocations spécifiques liées à la présence d'un équipement, à une richesse particulière ou à une économie locale. Cela peut conduire notamment à envisager des transferts de collections muséographiques installées en région parisienne,

afin de conforter telle vocation muséographique au sein d'un de ces pôles.

Enfin, il s'agit de recourir aux nouvelles technologies permettant d'accéder à distance à des richesses culturelles, et ainsi de pouvoir mettre en connexion des éléments patrimoniaux éloignés les uns des autres, afin de renforcer leur attractivité. Et s'il est de la responsabilité de l'Etat d'entraîner ce mouvement progressif de rééquilibrage des politiques culturelles, il revient aussi aux collectivités d'y apporter leur part. Ce qu'elles font d'ailleurs, puisqu'elles investissent globalement trois fois plus que l'Etat en ce domaine.

Cependant, les efforts de l'Etat et des collectivités locales gagneront en efficacité, s'ils le font véritablement en partenariat, notamment par l'élaboration en commun de schémas de développement culturel.

Patrick Faucheur, Chargé de Mission à la DATAR

Le pays doit être le plus léger possible pour s'inscrire dans une logique de mission...

ENTRETIEN
 avec Nicolas Portier
 (DATAR)
 chargé de mission « pays »

H&D : Vous souhaitez relancer la politique des pays, annoncée par la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement des territoires (LOADT), testée dans 42 pays et qui connaît un vrai succès avec près de 250 pays déclarés ou en cours d'organisation. La LOADT est en cours de révision. Quelle place vont-ils occuper les pays. En quoi les pays sont-ils concernés par cette révision ?

NP : En fait, le projet ne change pas fondamentalement le dis-

positif puisqu'il est souhaitable qu'il reste très souple. Il a cependant été prévu d'assurer une plus grande cohérence de l'organisation des pays au niveau régional, c'est-à-dire, vraisemblablement, de faire remonter au niveau de la conférence régionale de l'aménagement du territoire le soin de constater les pays et de veiller à leur harmonisation...

Par ailleurs, le projet de loi est plus précis, quant à la volonté de faire du pays un cadre de contractualisation et à la nécessité d'associer les socio-professionnels à travers un conseil de développement librement organisé à l'échelle locale. En tout état de cause, on reste dans un cadre assez ouvert où l'Etat n'est plus le seul à intervenir, les régions ayant également un rôle majeur, ainsi que les départements volontaires.

n° 16 - juin 1998

H&D : La LOADT est qualifiée de « ruraliste » voire de « passiste », pouvez-vous être plus explicite ?

NP : La volonté actuelle n'est pas tant d'oublier le rural, qui accueille avec ses petites villes, près de 40 % de la population française, que de partir de plusieurs constats :

- d'une part, nous ne pouvons que prendre en compte l'interpénétration croissante du monde urbain et du monde rural qui renforce la nécessité pour le monde rural de prendre appui sur des pôles de développement urbain. Il faut donc jouer plus étroitement la complémentarité urbain/rural,
- d'autre part, on ne peut pas se contenter d'une simple logique redistributive pénalisant le monde urbain.

Il n'y a pas de fatalité du développement économique réservé aux seuls grands centres urbains. Simplement, la volonté du gouvernement est aujourd'hui de rappeler que l'aménagement du territoire a vocation aussi à s'occuper des agglomérations parce qu'il y a là de grands enjeux... Je ne crois pas plus à des politiques rurales spécifiques qui ignoreraient les points d'appui urbains dont ils ont besoin pour localiser des équipements publics, des équipements sanitaires, une antenne de chambre de commerce...

H&D : Les pays sont appelés à devenir des territoires de contractualisation. Si la contractualisation sur des programmes globaux paraît une excellente chose, on se demande quels moyens seront à leur disposition étant entendu la réforme des fonds structurels et des zonages européens. Sans compter qu'il n'existe pas aujourd'hui de ligne budgétaire territoriale intégrée. Quelle assurance pouvez-vous leur donner sur ce point ?

NP : Il faut arriver à mieux croiser et articuler les logiques sectorielles. On peut faire également un grand progrès avec les prochains contrats de plan si on élargit les enveloppes foncibles, précisément dans un contexte où il faut répondre rapidement à des petits projets. Il faut aussi trouver des mécanismes relais pour les financements intermédiaires.

Concernant les fonds structurels européens, il faut trouver un juste milieu entre la globalisation d'un certain nombre de financements et des logiques d'instruction sectorielles plus rapides.

Par contrat global de développement dans les pays, nous voulons dire que nous sommes favorables à une programmation

globale sur la base d'une charte de développement. Celle-ci doit permettre de doter le pays de moyens d'animation, d'ingénierie et de mise en oeuvre d'un véritable programme d'actions. Le premier progrès est de pouvoir intervenir, en animation, en fonctionnement, en ingénierie, en matière grise. Le deuxième progrès est d'aller vers plus de réactivité entre les financements européens, nationaux, régionaux...

H&D : L'émergence de projets structurants ne peut se faire qu'à partir d'un périmètre dit « pertinent » ? Va-t-il y avoir un découpage des territoires ? Et comment pourrez-vous faire coïncider projet structurant économique et solidarité, dimension, de notre point de vue indispensable pour faire émerger des projets ?

NP : Si on veut progresser dans une logique de projets intersectoriels, avec une mobilisation qui tende à décroquer les administrations, les collectivités, à associer des socio-professionnels, il faut trouver un territoire de projets « stable ». La notion de pertinence, ensuite, est très floue, et renvoie au « pour quoi faire ? ».

Pour nous, il s'agit de promouvoir une stratégie de développement économique de proximité. A partir d'un dialogue entre la position de l'Etat, celles de la région et des élus locaux, il paraît possible de définir le territoire vécu par les citoyens et les entreprises, afin d'organiser les services de proximité de premier niveau, les équipements indispensables au développement économique. Dans un grand nombre de cas, les périmètres de projets émergent d'initiatives antérieures, type contrats régionaux, initiatives leader...

La DATAR a toutefois besoin d'avoir son idée de ce que seraient des bons découpages, en terme de taille, de fonctionnement réel des territoires. Elle procède donc à des simulations avec des géographes, ce qui ne veut pas dire que la DATAR va découper le territoire par décret, mais simplement disposer d'éléments d'analyse à mettre en débat.

H&D : Puissance contractuelle en devenir, on voit mal comment les pays ne seraient pas dotés d'une personnalité juridique minimale. Ne va-t-on pas vers un nouvel échelon territorial ?

NP : Le pays peut-il engager en nom collectif les différentes parties qui le constituent, et comment ? Faut-il que toutes ces parties cosignent la charte et le contrat ? Peuvent-elles déléguer leur(s) compétence(s) aux syndicats mixtes... Tout ceci n'est pas complètement bouclé en terme juridique.

On peut dans l'absolu contourner l'obstacle d'une contractualisation formelle, juridique avec une seule personne morale représentant le pays, par une convention programme multi-acteurs qui décline précisément qui fera quoi ? D'ailleurs beaucoup de régions contractualisent déjà avec des pays.

H&D : Les communautés de communes sont dotées des compétences aménagement et développement, elles sont de taille en général modeste, comment vont-elles s'articuler aux pays ?

NP : La compétence développement économique et aménagement de l'espace est une compétence qui est un peu floue, elle contient tout. La loi de 92, sur l'intercommunalité aujourd'hui, stipule qu'il faut qu'il y ait, dans les compétences déléguées à la communauté de communes, certaines compétences relatives à l'aménagement et au développement économique, mais pas forcément la totalité.

On peut avoir une précision sur « le bout » de compétence économique ou d'aménagement qui sera transféré aux syndicats mixtes (prévisionnel, ingénierie, concertation) et puis transférer à la communauté de communes le soin de gérer la zone d'activité...

Néanmoins, il ne faut pas que l'on se piège en essayant de constituer les pays par une théorie juridique de la compétence légale qui risquerait d'être restrictive.

H&D : Vous avez évoqué tout à l'heure un conseil de développement, pouvez-vous nous en dire un peu plus sur ce conseil ? Comment les porteurs de projets vont-ils y être associés, qui y siègera ?

NP : Il n'est pas question d'instituer un conseil de développement en disant que siégeront de droit tel ou tel représentant ou association... Impensable ! Il sera plus important de veiller à ce que les documents d'orientation ou les projets de développement faisant objet de la contractualisation aient été l'objet d'un travail préparatoire largement concerté (commissions thématiques, d'assemblées générales...).

Certains pays sont organisés avec un syndicat mixte et une association de concertation. A ce moment là, l'association pourra jouer le rôle de conseil de développement.

H&D : Enfin, plusieurs appels à projets en direction des pays viennent d'être lancés par la DATAR. Notamment un projet qui nous passionne puisqu'il tourne autour de la question de l'habitat et du patrimoine. Quels en sont les motifs, en quoi cela vous paraît-il porteur ?

NP : La DATAR voulait faire un flash, un sondage, parce que nous savons qu'il y a des besoins forts qui s'expriment en milieu rural. Le bâti nous paraît être un excellent levier pour aller au développement et consolider l'émergence des pays de demain.



Dynamiques urbaines

► La logique de l'urbanisation

La hausse du revenu national par habitant entraîne toujours une hausse du niveau d'urbanisation, celui-ci étant la conséquence inéluctable du développement économique.

Dans les pays industrialisés, le taux d'urbanisation approche souvent 80 %. Entre 1900 et 1990, la population urbaine totale dans le monde est passée de 148 millions à 2,2 milliards.

La hausse du revenu par habitant est intimement liée à la hausse de la productivité dans tous les secteurs, y compris l'agriculture. Avec l'urbanisation, l'espace se construit selon une autre logique.

Pendant plus d'un siècle, la révolution industrielle avait « remodelé » la localisation de la population active dans le pays. L'évolution des techniques, des matières premières utilisées, des moyens de communication, a modifié la localisation des industries, a formé un nouveau paysage économique, créé de nouvelles hiérarchies spatiales. Aujourd'hui l'espace est multinational, mondial.

Les métropoles concentrent la haute technologie : 60 % de la R.D. française est concentrée en région parisienne, celle-ci abritant 45 % des cadres et ingénieurs.

Les grandes villes sont favorisées par les changements économiques et techniques. Elles offrent les débouchés requis, mais en même temps, les villes doivent s'adapter, affronter les problèmes entraînés par leur développement (ex. : la question des banlieues).

► La logique des dynamiques urbaines

Le rôle des villes par rapport à leur région est peu abordé par la théorie économique qui n'évoque qu'en termes de distances ou de coûts de transport l'articulation ville-territoire. Les historiens, dont Braudel, en 1979 ont bien montré le lien étroit entre le développement des villes et la capacité de leur arrière-pays à dégager le surplus indispensable à l'approvisionnement de leur population. De ce fait, jusqu'au XIX^{ème} siècle, la population urbanisée représente environ 15 % de la population totale d'un pays (Bairoch 1985).

Ces centres urbains, lieux de marché, ont développé certaines fonctions d'artisanat, de petite industrie, et très souvent ont été choisis comme lieux d'exercice des fonctions administratives (chefs-lieux de départements, d'arrondissements).

Au XIX^{ème} siècle, la révolution industrielle a entraîné le développement de certaines régions, suscité la concentration urbaine et introduit de nouvelles relations entre les différentes parties du territoire.

Enfin, depuis une trentaine d'années, avec l'internationalisation, une nouvelle organisation des entreprises et des territoires conduit à redéfinir les relations ville-région. (M.A. Buisson et N. Rousier Reru).

SOMMAIRE

• Comprendre l'évolution démographique récente des villes françaises

- L'armature urbaine
- La croissance récente des unités urbaines de plus de 50 000 habitants
- Quels sont les facteurs de la dynamique urbaine depuis 15 ans ?
- L'évolution démographique des villes

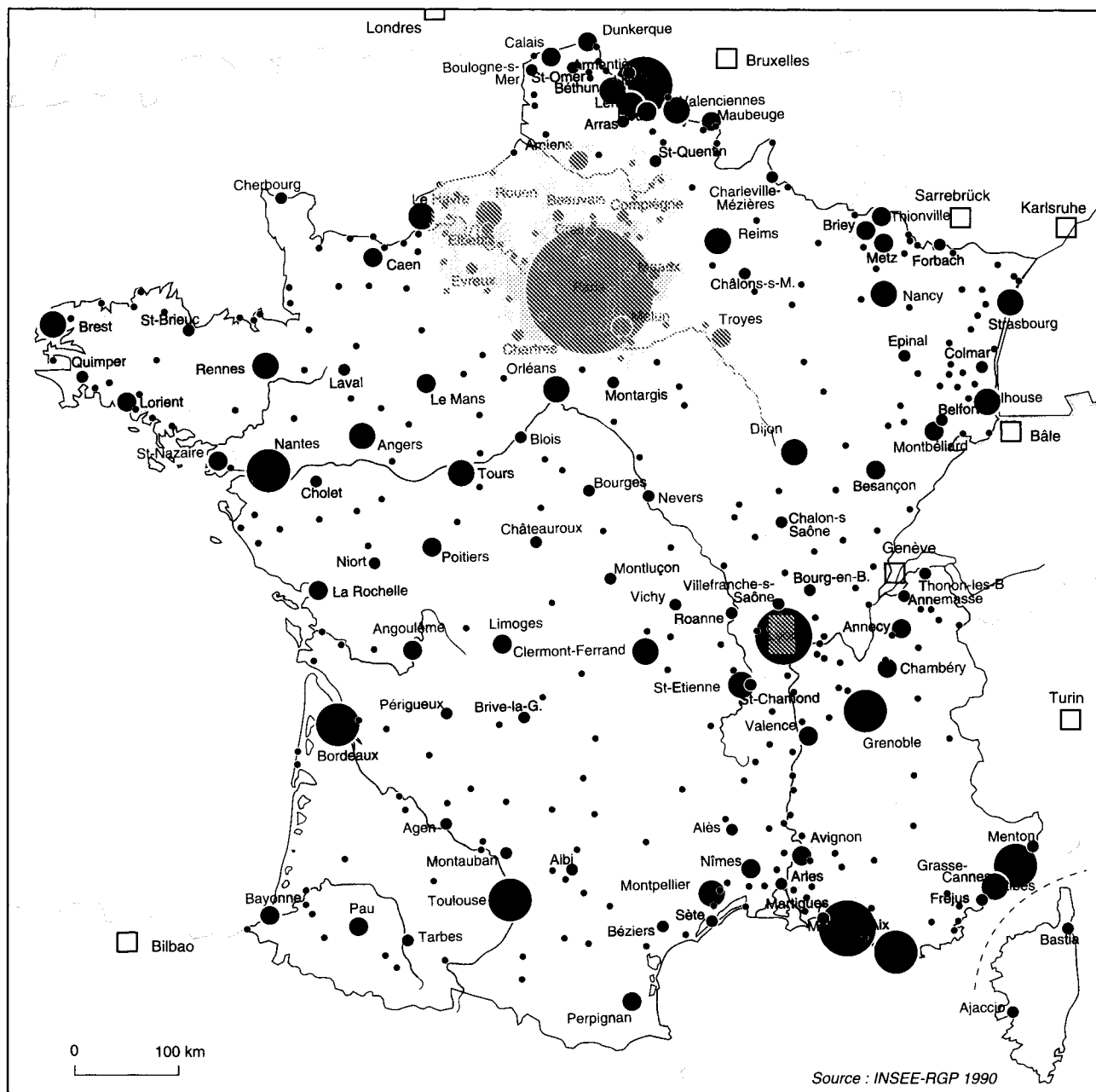
• Comparer les villes françaises aux villes européennes

• Les villes françaises : des villes internationales ?

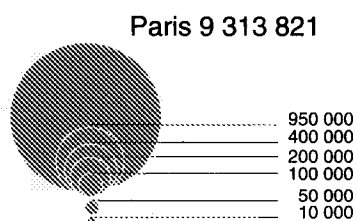
• Quelles dynamiques urbaines futures ?

- Quelles sont les tendances lourdes pour l'avenir ?
- Quelles sont les solutions envisageables ?
- Les scénarios

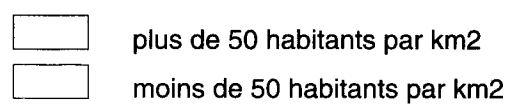
La Population des unités urbaines en 1990



Importance de la population



Densité

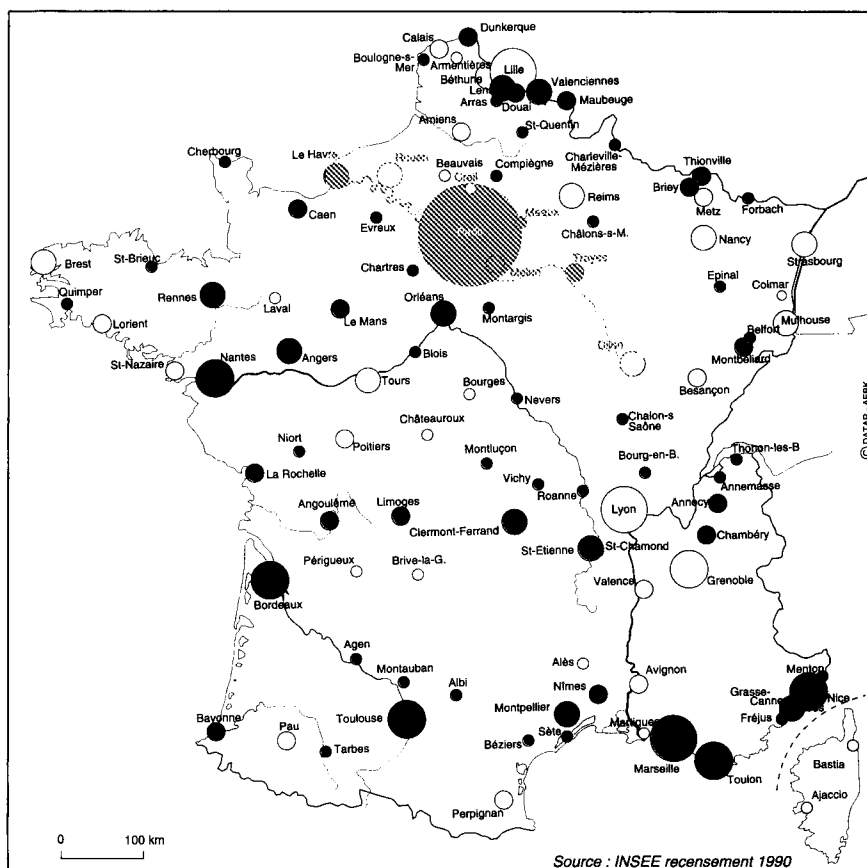


Comprendre l'évolution démographique récente des villes françaises

Evolution de la population des unités urbaines

Taille des unités urbaines (habitants)	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

Evolution de la population des unités urbaines 1982 - 1990



► L'armature urbaine

► Définition

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.

► 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 de 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^{ème} 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

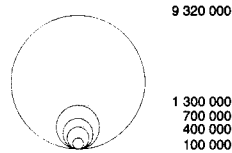
Pourquoi cette croissance ? Et comment expliquer ses différences ? L'évolution de la croissance de ces villes depuis 40 ans montre-t-elle une continuité ou au contraire des ruptures ?

► Définition : unité urbaine

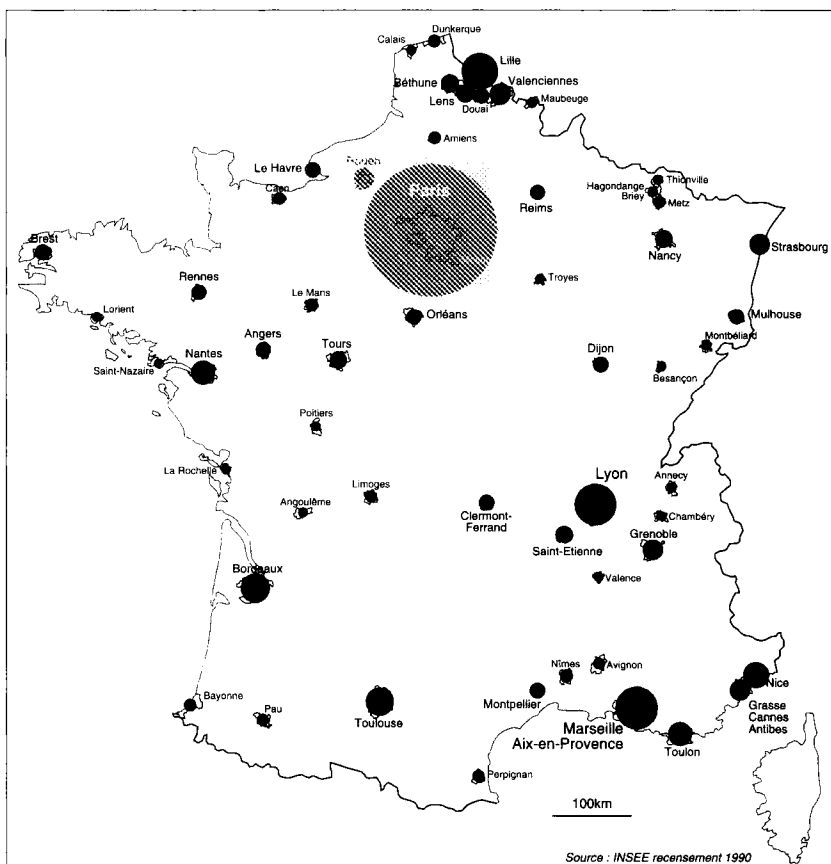
Une unité urbaine regroupe une ou plusieurs communes dont les constructions sont continues (séparées par moins de 200 mètres d'espace libre) et dont la population dépasse 2 000 habitants (définition INSEE).

Les unités urbaines de plus de 100 000 habitants

Nombre d'habitants

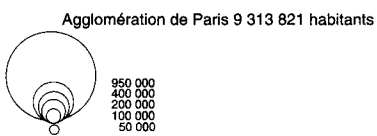


— Limite des unités urbaines



Les gains et les pertes d'actifs entre 1982 et 1990

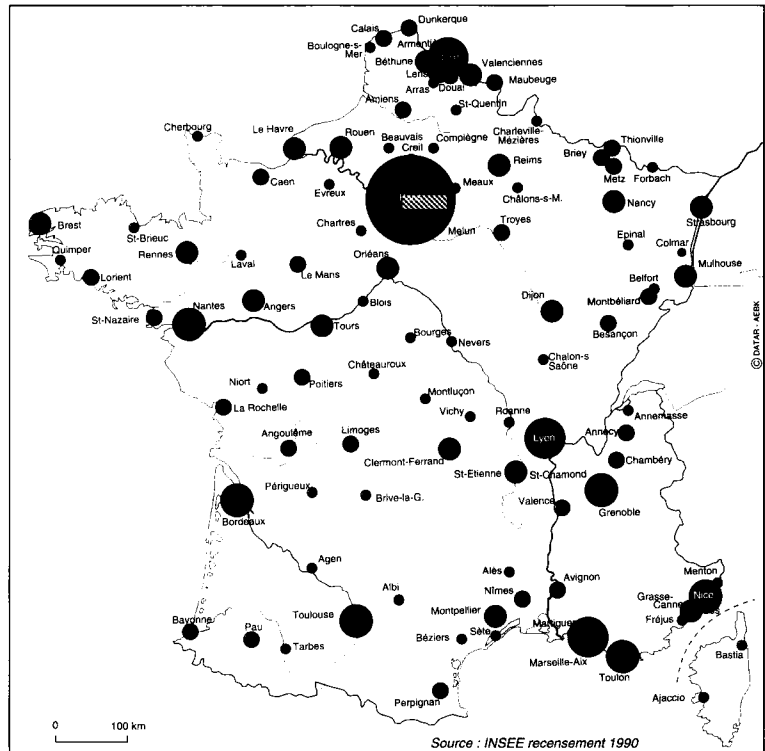
Population des unités urbaines en 1990



Evolution des actifs entre 1982 et 1990



Ce document ne prend en compte qu'une partie des villes ayant échangé des actifs et se réfère à la notion d'aire urbaine recouvrant un territoire plus large que la notion d'unité urbaine.



► 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'oeuvre ;
- 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-traitant, 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.

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 plus 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

Le renforcement du phénomène de métropolisation est réel

- La plus grande métropole : Paris, concentre tous les atouts cités plus haut. Cependant cette hyperconcentration urbaine pourrait à terme jouer en sa défaveur.

- Des métropoles se développent en province. Certaines prennent la forme de conurbation : conurbation autour d'un centre dynamique Lyon-Grenoble-Saint-Etienne, conurbation en ruban : Nice-Grasse-Cannes-Antibes.

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

Les villes placées à un carrefour de voies rapides, dotées d'universités parfois anciennes ont attiré des activités innovantes et font preuve d'un fort dynamisme. 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 une certaine stagnation ou un déclin des villes très spécialisées (villes mono-

industrielles datant de la première révolution industrielle comme Valenciennes, Lens, Douai, Thionville ou encore Roanne et Troyes (tournées vers le textile), des villes portuaires (services trop chers, concurrence des autres moyens de transport mieux adaptés).

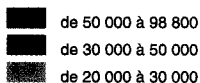
► Le décrochage démographique des villes moyennes (20 000 à 100 000 habitants)

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.

Les unités urbaines de 20 000 à 100 000 habitants

Nombre d'habitants



NB: Par souci de lisibilité, pour chaque département, seul est mentionné le nom de la ville la plus importante appartenant à la tranche 20 à 100 000 habitants

 les unités urbaines de plus de 100 000 habitants



Evolution de la population des unités rurales et urbaines selon la taille

Taille des unités (en milliers d'habitants)	1975-1982	1982-1990
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 2 000	0,17	0,38
Agglo. Paris (9,1 millions)	0,06	0,50
Communes rurales	0,87	0,94
Communes urbaines	0,31	0,39

Source : RP - INSEE

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

Quel bilan ?

« Les meilleurs 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.

« 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 les inno-

vations. 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 le développement 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 échanges croissants 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 ville ? Rien n'est moins sûr. Car, en fait, l'ajustement de 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. La politique d'aménagement du territoire 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 l'Union européenne, 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.

► Les villes françaises dans l'armature urbaine européenne

► Description

L'analyse de la carte « Les villes d'Europe Occidentale » fait apparaître 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 :

En France, la disproportion entre la taille de la capitale et

celle des autres villes 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 ?

Depuis longtemps, l'existence 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 développement des capitales aux dépens des villes de province.

De plus, l'urbanisation liée à la première révolution industrielle a entraîné la concentration 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.

La France a moins de grandes villes. A-t-elle, cependant des villes considérées comme internationales ?

*pour en savoir plus, voir documents
page 13*

Les villes françaises : des villes internationales ?

► Définition

La ville internationale 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 organisées autour de technopôles (recherche, industries de type « high tech »...).

Elle est comptée plus de 200 000 habitants.

Pour M.A. BUISSON (Université Lyon II) « Les villes internationales sont des noeuds décisionnels au sein d'un réseau ».

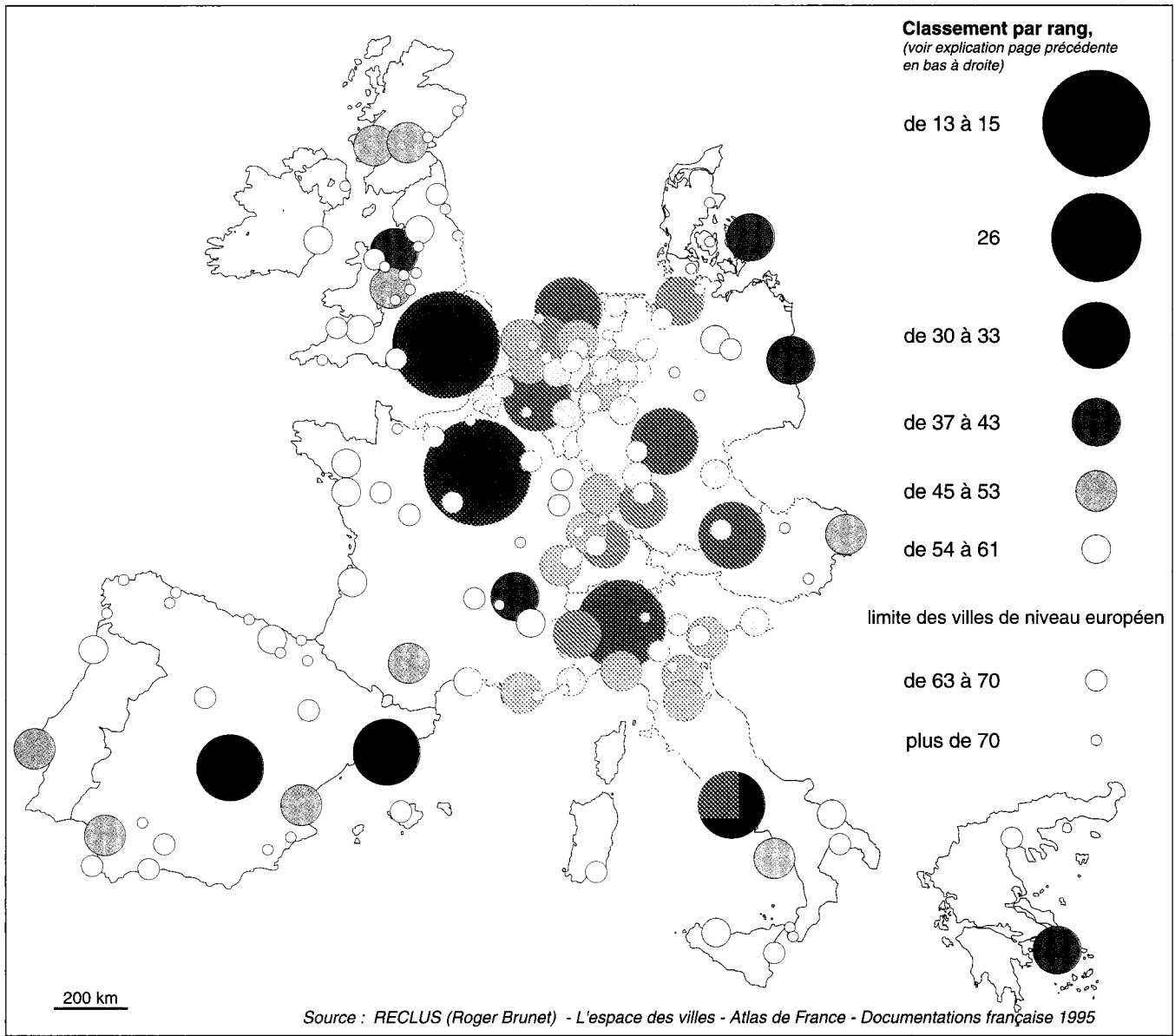
► Le constat

La carte des villes « européennes » de la page 9 (classement général) permet de repérer les villes françaises qui ont la stature de villes internationales.

La légende de cette carte nécessite des explications :

Pour classer les villes, seuls certains critères ont été retenus. Puis, ont été additionnés les rangs obtenus à chaque critère (les villes sont d'autant plus hautes dans la hiérarchie que la somme des rangs est basse).

Les villes françaises en Europe



► Les critères du classement des villes européennes 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 noeud de communications*
Pour évaluer ce rôle, on tient 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 la technologie pour Grenoble, le tourisme et la publicité pour Cannes, la recherche pour Montpellier.

- Les relations internationales des villes

Un certain nombre d'indicateurs mesure 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 1ère à la 8ème 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 inter-

nationales situées à la périphérie sud de l'Europe sont très peu nombreuses et isolées (Lisbonne, Séville, Athènes).

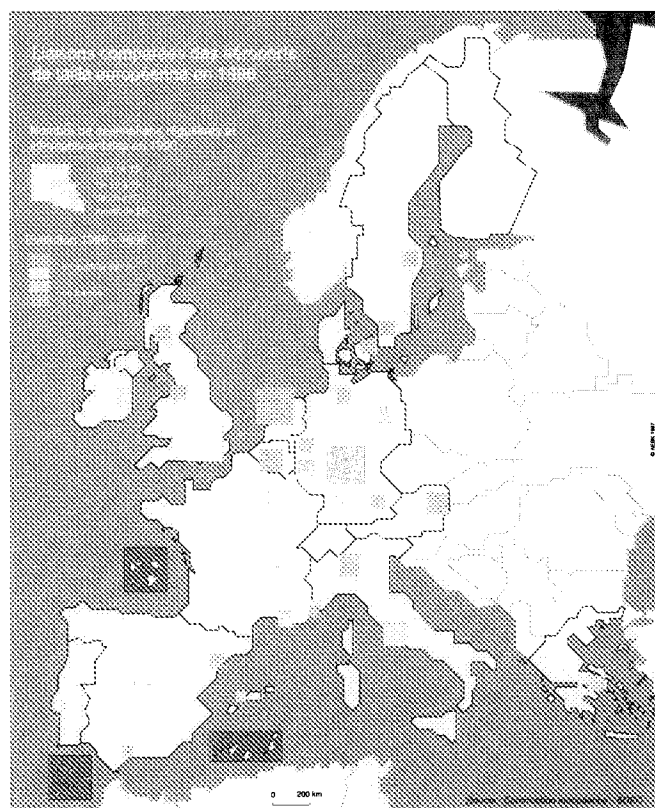
Cinq espaces sont différenciés :

- 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.

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

Un exemple d'indicateur pour qualifier les villes

pour en savoir plus, voir documents
page 14



Quelles dynamiques urbaines futures ?

► 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. En découlera une grande compétition entre les villes pour attirer les diplômés.

► L'apparition de nouvelles 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 manifesterà 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 intervilles 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 pourrait assister à une tendance à la spécialisation des villes en vue d'acquérir des avantages comparatifs. Mais ces villes pourront-elles s'opposer à l'attraction des métropoles et éviter la marginalisation de certaines régions en déclin ?

La coopération entre villes : les réseaux de villes
Résultat d'une action volontariste des collectivités territoriales, les réseaux de villes sont nés de la coopération entre villes moyennes voisines souhaitant mieux encourager le développement économique et se placer ainsi de façon favorable dans la compétition internationale.

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.

► Le rôle de l'environnement urbain

L'environnement va représenter un enjeu majeur de la concur-

rence 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.

Ainsi, depuis de nombreuses années, des communes, pour combattre les nuisances résultant de l'accroissement de la circulation automobile, mettent en oeuvre 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 » 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.

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.

► Le télétravail

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 équitale*

Dans ce scénario, chaque ville aurait 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*

Ce scénario imagine qu'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.

► Scénarios «catastrophe»

• *Des villes fantômes*

Les villes s'affaiblissent peu à peu et leur base économique devient plus 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 noeuds, lieu des métropoles diminue ». (A. Sallé - ESSEC).

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

Les comparaisons européennes et la notion de spécialisation

Certaines villes sont appelées à jouer un rôle international spécifique comme centres de relations financières et diplomatiques. Francfort, Amsterdam et Genève ont des rôles essentiels dans la gestion des mouvements de capitaux internationaux : marchés financiers, bourse de valeur, importante concentration de banques et de compagnies d'assurance nationales et étrangères. Ainsi ces trois villes emploient entre 10 et 18 % de leurs actifs dans les banques et assurances, alors que les autres villes, sauf Rotterdam, ont des taux se situant entre 2 et 8,6 %. En outre elles concentrent 8 à 10 fois plus d'emplois dans des banques étrangères que les autres villes de l'échantillon. D'autres villes comme Genève et dans une moindre mesure Strasbourg, ont des fonctions de régulation politique au niveau européen ou mondial par les organisations internationales qui y sont localisées. L'importance de ce rôle de régulation des relations internationales entraîne un développement exceptionnel de certaines caractéristiques urbaines : important trafic aérien et beaucoup de vols internationaux (Amsterdam et Genève apparaissent comme ayant près de 10 fois plus de passagers internationaux que les autres villes tandis que Francfort qui se situe en très bonne place pour le nombre total de passagers aériens a un rôle à l'international beaucoup moins important), nombreuses populations étrangères originaires des pays développés, proportion importante d'établissements étrangers parmi les établissements financiers, forte capacité d'accueil hôtelier.

(M.A. BUISSON - N. ROUSIER)

D'autres villes sont spécialisées :

Des villes caractérisées par l'internationalisation et la spécialisation de leur base productive

Leur forte spécialisation productive, l'importance des innovations technologiques, le développement des services avancés liés aux entreprises productives redéfinissent les avantages comparatifs de ces villes. Ces activités sont le fait de grandes entreprises fortement internationalisées qui ont maintenu dans leur ville d'origine les fonctions de maîtrise des processus productifs et de conception des produits, ainsi que de centres de recherche scientifique, publics ou privés. Elles s'accompagnent du développement de petites entreprises high-tech, de recherche-développement ou de services technologiques.

Ces villes sont soit d'anciennes grandes villes industrielles manufacturières qui développent une spécialisation dans la production technologique (Turin, Stuttgart), soit des villes plus petites et au développement industriel récent pour lesquelles spécialisation et internationalisation de leur production vont de concert (Grenoble, Toulouse). Ce type de villes se caractérise, dans tous les cas, par une forte exportation (le ratio exportation/importation est de 1,69 à Turin, de 1,62 à Stuttgart, de 1,47 à Grenoble et de 1,35 à Toulouse), par de nombreuses coopérations internationales, scientifiques et technologiques et par un potentiel universitaire et de recherche important.

Il faut souligner que d'anciennes villes industrielles connaissent de graves problèmes liés à la difficile reconversion de leur base productive. Leur internationalisation, du fait de leur spécialisation sur des activités en déclin, est moins forte aujourd'hui que dans le passé. On pense ici à des villes comme Manchester ou Liège.

(M.A. BUISSON ET N. ROUSIER)
RERU 1998/I

Comment devenir une ville européenne ? : Un exemple : Strasbourg

Le contrat de Strasbourg « Ville européenne » 1997-1999

Dans l'objectif de conforter le rôle de capitale européenne de l'agglomération strasbourgeoise, le gouvernement confirme pour la période 1997-1999 le renouvellement du contrat triennal parvenu à échéance à la fin de l'année 1996.

Issu d'un large travail de concertation entre l'Etat et la région, le département et la communauté urbaine, le nouveau contrat triennal fixe des actions prioritaires en matière :

- d'accessibilité de la capitale européenne,
- de renforcement du rayonnement culturel, scientifique et universitaire de Strasbourg,
- d'amélioration des conditions d'accueil,
- d'amplification des relations avec les pays de l'Europe centrale et orientale.

L'Etat consacrera un montant de 489,63 MF au contrat 1997-1999, qui s'ajoutera à la participation des diverses collectivités locales d'un montant de 485,43 MF. Le CIADT a autorisé le préfet à signer le triennal de Strasbourg au nom de l'Etat avec la communauté urbaine, le conseil général et le conseil régional.

Auch, Comité interministériel d'aménagement du territoire, 10 avril 1997.

Devenir une ville internationale : un objectif à risque

L'internationalité d'une ville est une notion multiforme assez imprécise dans les faits. Rarement acceptée, voire reconnue, par tous les partenaires extérieurs, elle est un objectif nécessaire pour un certain nombre de grandes métropoles, mais, elle n'est pas une panacée :

1. Elle contraint les responsables municipaux et régionaux ainsi que les agents économiques à des choix stratégiques difficiles, à des engagements techniques et financiers considérables, à des actions de développement et de relations publiques d'envergure et sans relâche, à des remises en cause permanentes. Cela crée une excellente émulation, mais peut décourager certaines cités où la qualité de vie, la richesse culturelle et l'exemplarité des activités sont, à leur niveau, tout à fait remarquables.

2. Cet objectif deviendrait plus accessible dans le cas des grandes conurbations ou des réseaux de villes constitués autour des grandes métropoles : il y a alors répartition des tâches et des fonctions, association des volontés, division des coûts et des risques entre plusieurs parties prenantes.

Ainsi Paris, ville internationale, cède peu à peu la place à Paris-Ile-de-France (ville internationale). Lyon s'associe à Saint-Etienne et cherche l'adhésion de Grenoble pour constituer un pôle européen multifonctions indiscutable. Marseille recherche des alliances de Toulon à Avignon...

L'internationalité pourrait être recherchée sur des territoires plus vastes, à l'échelle des régions de l'Europe, groupant, autour d'une ou deux métropoles, des villes moyennes de niveaux divers, constituant ainsi le réseau intérieur dont a besoin une grande euro-cité pour répartir harmonieusement, en étoile ou en faisceau, ses diverses fonctions mais aussi ses industries, ses services, ses zones de loisirs, etc.

3. L'internationalisation d'une ville comporte des écueils, des risques dont les décideurs doivent être conscients, par exemple :

- risque d'une insuffisance de caractères internationaux, source de fragilité (et éventuellement d'échec) ;

- risque de perdre l'auto-contrôle de son développement international, de ne pouvoir le « digérer », l'inscrire dans un schéma cohé-

rent : c'est la distinction devenue classique entre les villes-espaces et les villes-acteurs, entre les « villes "investies" par les forces économiques externes et les pôles actifs de la division internationale du travail » ;

- risque de brûler les étapes technologiques sans accompagnement social et culturel (habitat, recyclage des hommes, formation des minorités, etc) ;

- risque d'un développement sectorisé, « enclavé » localement, sans planification d'ensemble de l'économie urbaine.

(Conseil économique et social, rapport : « Le développement des villes françaises de dimension européenne et les réseaux de villes », 13 février 1991).

20 mars 1998

Les réseaux de villes se multiplient

Cinq nouveaux réseaux de villes viennent d'être labellisés par la DATAR, initiatrice du Club des réseaux de villes au début des années 90. Les dix-sept réseaux existants pourront contractualiser dans le cadre des prochains contrats de plan Etat/région. C'est ce qu'a annoncé le CIADT de décembre dernier, qui a aussi attribué au réseau Rhin-Sud 4 millions de francs sur trois ans pour son projet de soutien à la recherche industrielle.

Qu'est-ce qu'un réseau de villes ? Il se constate - ou se labellise ? - dès lors que plusieurs villes engagent des crédits communs sur un programme pluriannuel, impliquant un projet de développement concerté. « Le réseau de villes est un organisme de mission. C'est un réseau d'acteurs associés qui s'appuie sur une sorte d'intercommunalité à distance », a souligné Jean-Philippe Léglise, secrétaire général du Club des réseaux de villes dans « le Moniteur » (23 janvier 1998). Et les réseaux dormants disparaissent. Une forme de mutualisation des moyens qui a été reconnue lors du dernier CIADT : « Une nouvelle circulaire aux préfets permettra une meilleure insertion de la logique de programmation des réseaux de villes dans la prochaine génération des contrats de plan Etat/région », a indiqué Jean-

Louis Guigou, délégué à l'aménagement du territoire.

• Se libérer des découpages administratifs

La démarche de se constituer en réseau de villes date du début des années 90. Sa logique est pragmatique : mener des chantiers à plusieurs, parfois coûteux (NTIC par exemple) pour une ville seule, partenariats privé/public qui peuvent être mobilisés au cas par cas. « Les réseaux de villes permettent d'arriver à une taille critique, avec un partage des coûts et des ressources et la possibilité de peser dans les négociations avec les prestataires dans le cadre de la déréglementation des télécoms », soulignait, lors du colloque de Castres sur les NTIC, Dominique Perben, maire de Chalon-en-Champagne et président du Club des réseaux de villes. Enfin, ils permettent de se libérer des découpages administratifs. Le réseau Rhin-Sud (Colmar, Mulhouse, Saint-Louis, Belfort, Héricourt, Montbéliard), à cheval entre les régions Franche-Comté et Alsace, n'a eu aucun problème à ce que les deux préfetures de région jouent le jeu. Inscrits à parité dans les contrats de plan des deux régions, six des huit millions de francs prévus sont déjà consommés. Principaux axes : l'interconnexion par fibres optiques des réseaux informatiques des bibliothèques et des collèges, requalification pour de toutes petites entreprises, et stimulation de la recherche industrielle à travers l'Agence de soutien pour la recherche

industrielle et le développement (Astrid). « Nous pensons trouver 30 % de crédits privés, et même transformer Astrid en une Fondation alimentée par le privé et le public », souligne Jean-Philippe Léglise, permanent du réseau de villes Rhin-Sud.

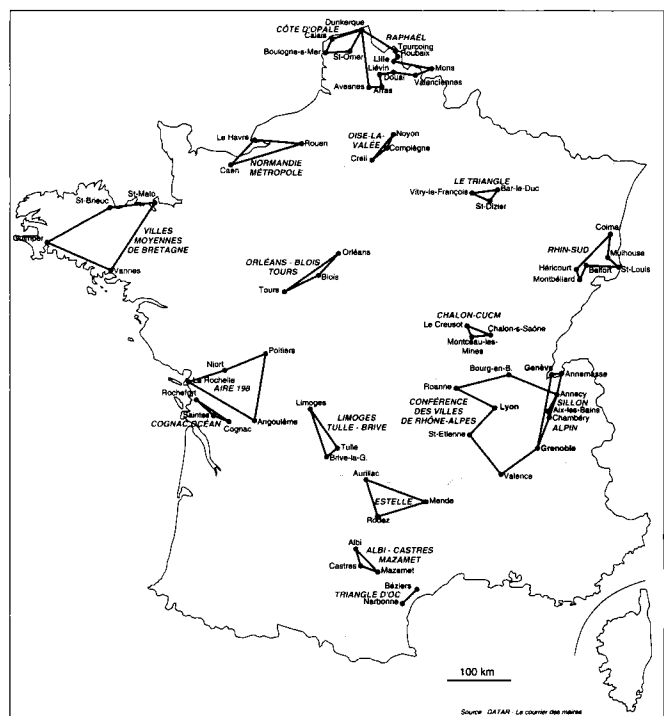
• 17 millions de francs par le contrat de plan pour 4 villes bretonnes

Le réseau des villes moyennes de Bretagne (Saint-Malo, Saint-Brieuc, Vannes et Quimper) va rendre opérationnels, d'ici septembre 1998, quatre médiacentres interconnectés entre eux, qui permettront aux entreprises, organismes de formation et éventuellement au grand public, de communiquer partout et à plusieurs par visioenseignement ou téléconférence. Pour l'ensemble de ses actions aussi

axées sur une promotion touristique en commun, et un club des clubs d'entreprises, le réseau a un budget de 17 millions de francs, dont les deux tiers sont des crédits inscrits au contrat de plan Etat/région 1994-1999. « Nous n'avons aucun frais de fonctionnement, puisque nous n'avons pas de structure juridique. L'organisation est déléguée à tour de rôle à chaque ville », explique Catherine Desvallées-Bunel du service économique de la ville de Saint-Malo.

Contact :

Jean-Philippe Léglise,
Club national
des réseaux de villes
Tél. : 03 89 32 76 46



Population et évolution des 51 aires urbaines de plus de 150 000 habitants

Rang au 1/1/1995	Aire urbaine	Population au 1/1/1995	Taux annuel d'évolution en %		
			1990-1995	1982-1990	1975-1982
1	Paris	10 587 309	0,60	0,70	0,28
2	Lyon	1 572 540	0,88	0,81	0,49
3	Marseille-Aix-en-Provence	1 368 138	0,36	0,11	0,57
4	Lille	1 106 091	0,53	0,32	0,16
5	Bordeaux	870 529	0,95	1,09	0,90
6	Toulouse	862 701	1,61	1,69	1,01
7	Nantes	640 805	1,04	0,93	0,93
8	Nice	558 213	0,67	0,97	0,69
9	Strasbourg	543 716	0,97	0,65	0,57
10	Grenoble	502 264	1,05	0,62	0,51
11	Rouen	469 156	0,46	0,36	0,08
12	Toulon	468 107	0,55	0,89	1,24
13	Rennes	460 899	1,43	1,20	1,51
14	Montpellier	422 335	2,29	2,11	2,09
15	Nancy	401 177	0,46	0,27	0,24
16	Valenciennes	367 025	-0,13	-0,41	-0,49
17	Tours	361 403	0,84	0,81	1,10
18	Grasse-Cannes-Antibes	360 000	0,98	1,68	1,97
19	Clermont-Ferrand	346 495	0,36	0,36	0,68
20	Caen	338 195	0,89	1,03	1,10
21	Saint-Etienne	326 814	-0,22	-0,07	-0,62
22	Lens	326 368	-0,15	-0,11	-0,20
23	Orléans	319 334	1,27	1,27	1,34
24	Dijon	312 965	0,95	0,90	0,86
25	Angers	299 998	0,97	1,07	1,34
26	Le Havre	294 262	0,09	0,18	-0,16
27	Mulhouse	273 031	0,59	0,30	0,32
28	Reims	271 784	0,73	0,67	0,70
29	Brest	268 200	0,28	0,36	0,59
30	Béthune	267 809	-0,11	0,11	-0,24
31	Dunkerque	266 104	0,31	0,01	1,05
32	Metz	265 724	0,65	0,61	0,80
33	Le Mans	265 119	0,37	0,36	0,56
34	Limoges	230 094	0,42	0,24	0,79
35	Amiens	220 058	0,50	0,37	0,60
36	Douai	210 475	-0,31	-0,08	-0,42
37	Avignon	206 789	0,55	0,78	1,15
38	Besançon	205 981	0,65	0,81	0,54
39	Genève (CH)-Annemasse	204 277	2,02	2,34	1,77
40	Nîmes	201 720	0,75	1,43	0,98
41	Bayonne	299 087	0,73	1,01	0,98
42	Perpignan	196 698	0,25	0,83	1,96
43	Pau	193 300	0,85	0,77	1,08
44	Lorient	186 261	0,27	0,75	0,76
45	Poitiers	182 001	1,39	0,83	1,26
46	Montbéliard	181 973	-0,11	-0,66	0,09
47	Annecy	176 379	1,79	1,64	1,43
48	Thionville	173 232	-0,34	-0,36	-1,08
49	Troyes	168 235	0,46	0,10	0,45
50	Saint-Nazaire	158 557	0,45	0,21	0,69
51	Valence	155 835	0,54	0,73	1,02

Sont tramées les aires urbaines de plus de 150 000 habitants pour lesquelles la croissance démographique est supérieure au reste du territoire métropolitain.

Source : recensements de la population, estimations localisées de population, Insee

Le salut passe par les villes

La région n'a pas de « capitale » qui s'impose. La mise en réseau des quatre chefs-lieux de département - Angoulême, La Rochelle, Niort et Poitiers cristallise l'émergence d'un nouveau mode d'organisation administrative et de complémentarité économique. Une pour toutes, toutes pour une...

POITIERS

de notre envoyé spécial

« Charentes-Poitou, Charentes-Poitou... tradition du goût ! » Pour vanter les mérites d'un beurre AOC, le temps d'un spot télévisé, une vachette tortillant de la croupe et roulant des prunelles a naguère enfoncé dans les têtes le clou d'une région définitivement vouée au bocage, aux pâturages et aux labourages. Image charmante mais encombrante pour un territoire administratif dont les quatre départements - Charente, Charente-Maritime, Deux-Sèvres et Vienne - sont perçus comme ruraux et où aucune grande métropole n'atteint la taille critique capable d'imposer une prédominance. Mais où, néanmoins, les grands bassins d'emploi concentrent 70 % de l'activité économique.

Pour inverser la tendance, faire reconnaître un fait urbain, négligé sinon méprisé, et se faire entendre de l'Etat et de la région, les municipalités des quatre chefs-lieux de département - Angoulême, La Rochelle, Niort et Poitiers - ont joué les pionnières dès 1989 en constituant le premier réseau de ville de l'Hexagone. Comme il fallait lui trouver un nom, on le baptisa AIRE 198 en additionnant les codes des quatre départements (16+17+79+86). Un principe vieux comme le monde - « l'union fait la force » - et une

circonstance particulière - la préparation du énième contrat de plan Etat-région (CPER) - avaient rendu pressante une démarche novatrice de coopération. Neuf ans plus tard, la perspective d'un nouveau contrat redonne du souffle à AIRE 198 qui espère, en se fiant aux tendances exprimées lors du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) de décembre, être, cette fois, associé à la négociation, voire cosignataire du CPER.

Sans la volonté partageuse de Jacques Santroit, maire (PS) de Poitiers, la capitale régionale, rien n'aurait pu se faire, mais les affinités politiques des quatre premiers magistrats, tous députés à l'époque (trois PS, un MRF), ont assurément constitué un facteur déclenchant. Le conseil régional était à droite et l'est resté, de même que les quatre conseils généraux, émanations d'un vote rural conservateur. Si leurs collègues prennent des précautions oratoires pour regretter la surreprésentation des secteurs ruraux dans ces assemblées, Michel Crépeau, maire (Radical de gauche) de La Rochelle, admet qu'il s'agissait de constituer un « contre pouvoir à un conseil régional de droite » tandis que M. Santrot évoque un « environnement ruraliste hostile ». Seul maire d'une grande ville à siéger au conseil régional,

Philippe Mottet (UDF-FD), élu à Angoulême, est, logiquement, plus nuancé : « culturellement, la région reste rurale. Ici, passé les remparts, on croise encore des chevreuils... Cependant, les pôles urbains peuvent être les moteurs du développement des campagnes ».

« Les pôles urbains peuvent être les moteurs du développement des campagnes »

Le Poitou-Charentes étant en pointe dans le domaine de l'intercommunalité, la notion d'agglomération s'est vite substituée à celle de ville. C'est en représentants du district de Poitiers (regroupant 10 communes), du district du Grand Angoulême (13 communes), de la communauté de villes de La Rochelle (18 communes) et de la communauté de communes de Niort (14 communes) que s'expriment désormais les quatre mousquetaires d'AIRE. Paradoxalement, l'alternance intervenue à Angoulême - mise en banqueroute par l'ancien maire socialiste Jean-Michel Boucheron, aujourd'hui écroué - au profit de Georges Chavanes (UDF-FD), n'a fait que conforter le réseau, devenu pluraliste, en crédibilisant son discours.

Par-delà les appartenances politiques, la structure tétracéphale regroupe des personnalités contrastées. Au coeur du terroir, Bernard Bellec, homme de dossiers, héritier un peu austère de la culture mutualiste qui baigne sa cité niortaise (il fut un cadre dirigeant de la MAIF), avec son gros chandail et son pantalon de velours ; en bord de mer, le pétillant et gouailleur Michel Crépeau qui, dans le bâtiment historique de sa mairie, arbore l'élégant costume prince-de-galles croisé du ministre qu'il fut à maintes reprises ; au nord, le collier de barbe haute époque de Jacques Santrot, récemment caricaturé par un quotidien comme un marxiste pithécantropique alors que chacun reconnaît son réalisme et son pragmatisme ; au sud, la rondeur rassurante de Georges Chavanes, « homme de dialogue, compétent, et courtois » (selon la définition de M. Crépeau), ancien ministre lui aussi et toujours président du district d'Angoulême. Ou bien encore, la dynamique juvénilité de M. Mottet, « dauphin » de M. Chavanes, installé, depuis janvier 1997, dans le fauteuil de maire de la cité de Rastignac...

Les quatre villes s'efforcent de faire travailler ensemble leurs techniciens dans les secteurs les plus divers - social, sportif, culturel, touristique, etc. - afin qu'ils s'enrichissent mutuellement de leurs expériences. Pour l'emploi et

le développement économique, le réseau a édité un CD-ROM de promotion, créé des services aux entreprises sur les zones d'activités, mis en place 200 contrats d'accès à l'emploi.

Fortes de leurs poids cumulés (quelque 400 000 habitants), les agglomérations peuvent « porter » des projets communs mais aussi soutenir collectivement les projets proposés par chacune d'elles en jouant la complémentarité. Un catalogue des priorités consensuelles a ainsi pu être rédigé lors du dernier « sommet » du 6 février. Pour Poitiers : la construction d'un théâtre-auditorium, la reconstruction du musée afin d'accueillir les collections scientifiques de l'université, la construction de locaux d'enseignement jouxtant le CHU. Pour Niort : le développement du pôle régional des métiers d'art, la construction d'un stade de football de 20 000 places. Pour La Rochelle : le développement de l'université et du pôle touristique du bassin des Chalutiers. Pour Angoulême : le développement du pôle image et de la médiathèque, la construction d'une piscine et d'une patinoire.

Une pour toutes, toutes pour une ? « Il ne faut pas sombrer dans l'angélisme », nuance M. Bellec. Si les divergences d'appréciations sont le plus souvent surmontées c'est que, comme en famille, « on évite les sujets qui fâchent ». « On est entre gens de bonne

compagnie, résume Michel Crépeau. Comme on se retrouve constamment, on ne va pas se déchirer comme des chiens en période électorale ».

La discorde la plus nette (et néanmoins muette) a porté sur l'université. Alors que l'on s'était mis d'accord pour que Poitiers conserve la seule université et que les trois autres préfectures accueillent des pôles universitaires avec des spécialités pointues, la création au début de la décennie, d'une université à La Rochelle a été mal vécue.

Les choix concernant les grandes voiries peuvent faire surgir de petites difficultés. Niort et Poitiers sont ainsi en concurrence pour figurer sur le tracé de la future liaison autoroutière Nantes - Limoges. Diplomatiquement, AIRE soutient les deux axes. En revanche, à propos du TGV, l'unanimité s'est réalisée pour soutenir le prolongement de la ligne à grande vitesse Paris-Tours jusqu'à Bordeaux via Poitiers et Angoulême. On enrage d'autant plus de voir cette liaison, considérée ici comme « la plus rentable », coiffée par les TGV Paris-Strasbourg et Rhin-Rhône. L'Arc atlantique a l'impression de s'être « fait doubler » par la banane bleue (zone de dynamisme économique allant de Londres à Milan en passant par les pays du Benelux, Francfort, le Nord et l'Est de la France).

Au sein d'AIRE, on n'a pas

que des projets communs, on a aussi des soucis. Les villes de Poitou-Charentes ne comptent guère de quartiers sensibles, mais les taux de chômage y sont particulièrement élevés (près de 14 % à Niort, 18 % à La Rochelle). Ils seraient largement dus à l'afflux de demandeurs d'emplois en provenance des campagnes. « Les ruraux ont pris conscience que leurs enfants ne resteront plus à étudier ou à chômer à la campagne », observe M. Bellec.

La création d'AIRE correspondait-elle à un intelligent partage des rôles ? « Partage du gâteau » grincent les mauvais esprits qui voient une sorte de « deal » dans le fait que Jean-Pierre Raffarin, président (UDF) sortant du conseil régional, n'ait jamais essayé de conquérir Poitiers et ait fini par traiter AIRE comme un partenaire. Bien que la réussite, quasiment incontestée, du Futuroscope paraisse suffire à son contentement, René Monory, président (UDF-FD) du conseil général de la Vienne, n'a quant à lui toujours pas reconnu la pertinence du réseau.

Robert Belleret

Le quotidien des Lorrains est déjà européen

Les pouvoirs publics multiplient les actions transfrontalières dans tous les secteurs

Véritable soupape au chômage, le nombre de travailleurs transfrontaliers ne cesse de progresser en Lorraine. Ils sont aujourd'hui 54 000 à traverser quotidiennement les frontières pour se rendre au Luxembourg, en Allemagne et en Belgique. Soit 23 000 de plus qu'en 1990. Les salaires versés représentent un fort apport de devises, de l'ordre de 3 à 4 milliards de francs pour les seuls frontaliers luxembourgeois.

Aujourd'hui, 59 % des frontaliers se dirigent vers le Luxembourg, attirés par les emplois tertiaires (banque et assurance principalement). Et, phénomène nouveau, ces derniers viennent de plus en plus loin de l'intérieur du territoire lorrain : l'agglomération messine est désormais concernée par ces expatriations professionnelles (un millier de frontaliers). Un signe manifeste de l'attrait économique croissant du grand-duché. L'importance des salaires est une des raisons principales à ces départs. Un opérateur allemand gagne par exemple le double d'un Français.

Outre une offre plus importante d'emplois, dans des pays moins marqués par le chômage, une autre raison est une couverture sociale plus avantageuse chez nos voisins européens. Minimum retraite assuré par l'entreprise alle-

mande, frais de déplacements pris en charge par l'Etat luxembourgeois, les attrait sont nombreux pour les Lorrains.

Les entreprises frontalières sont également intéressées par ce flux de travailleurs lorrains, dont la qualité du travail et le savoir-faire sont souvent mis en avant ; le Luxembourg, avec une population réduite, a un net besoin de main d'oeuvre dans des emplois relevant du tertiaire. Et les entreprises sarroises (par exemple Ford ou ZF) ont besoin d'ouvriers qualifiés aux compétences affirmées dans l'industrie lourde. Toutefois, de nombreux obstacles, dus à des systèmes fiscaux ou juridiques différents, freinent encore la mobilité professionnelle. Absence ou dysfonctionnement de la protection sociale, notion d'invalidité non prise en compte, double fiscalité (CSG ou CRDS), sont autant de problèmes vécus au quotidien par les travailleurs frontaliers. Des troubles contre lesquels luttent activement les comités de défense des frontaliers et les Eures (European Employment Services).

Améliorer le bilinguisme

Un autre phénomène illustre les échanges constants entre les pays limitrophes : les Allemands sont de plus en plus nombreux (11 500

aujourd'hui) à choisir la Moselle-Est comme lieu de résidence. « Outre la saturation de l'agglomération de Sarrebruck, les Allemands sont surtout attirés par le coût moindre du loyer en Lorraine. De plus, puisqu'ils doivent payer leurs impôts sur leur lieu de résidence, ils profitent du taux d'imposition français qui est moins élevé qu'en Allemagne », déclare Gérard Callais, du bureau d'études du SGAR (Secrétariat général pour les affaires régionales).

Les achats transfrontaliers font désormais partie de la vie quotidienne des Lorrains. Philippe Leroy, président du Conseil général de la Moselle, le confirme d'une formule aiguisée : « Les Français de grande taille vont s'habiller à Sarrebruck et les tailles fines allemandes trouvent leur bonheur chez nous ». Parallèlement à ce phénomène naturel, les pouvoirs publics multiplient les actions pour « gommer l'effet de frontière », selon l'expression employée par Philippe Leroy.

De nombreux efforts communs ont été déployés pour développer les transports collectifs transfrontaliers : depuis novembre 1997, un tramway assure le trajet entre Sarreguemines et Sarrebruck, des lignes de bus transfrontalières sont en projet pour le printemps, et des liaisons ferroviaires supplémentaires

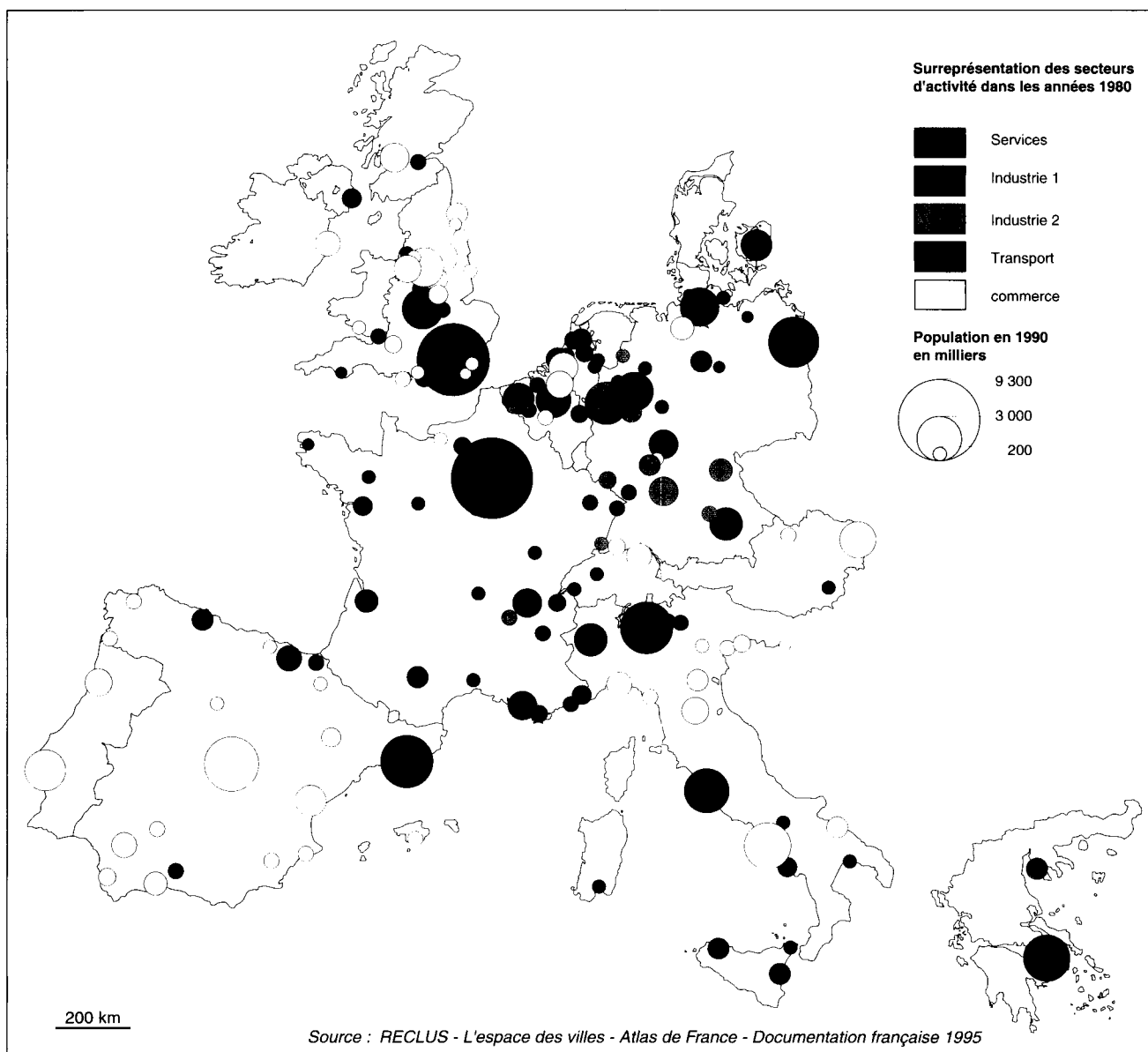
sont à l'étude entre Sarrebruck et Luxembourg via Metz et entre Trèves et Metz. Quant au TGV Est, il sera un facteur de dynamisme évident dans les déplacements au sein de la Grande Région.

Malgré sa position géographique, la Lorraine souffre encore d'une mauvaise maîtrise du bilinguisme, qui freine en particulier la présence de frontaliers lorrains à des postes plus qualifiés. Parmi les opérations menées pour améliorer cette situation, l'Université franco-allemande : établissement virtuel qui relie les deux réseaux universitaires, et dont le siège sera à Sarrebruck ou à Metz, propose un diplôme commun aux deux pays. Et deux collèges et lycées franco-allemands seront créés d'ici cinq ans.

Marion KINDERMANS

Les spécialisations des activités urbaines en Europe

Plus de services en France, plus d'industrie dans la mégalopole européenne, plus de commerce dans la périphérie et dans les ports





Les outils d'intégration européenne

Depuis plusieurs mois le contexte économique, social, l'état d'esprit même, semblent, en France, plus favorables à des réalisations communes et à une plus large ouverture aux initiatives européennes. Comment la France se situe-t-elle dans l'Union européenne et dans ses perspectives d'élargissement? (carte A et B) Comment les différents « territoires » français, à différentes échelles, pourraient-ils participer plus activement à la mise en place d'une nouvelle organisation spatiale en Europe ? De quels outils d'intégration disposent-ils aujourd'hui ? Pour quelles réalisations ?

SOMMAIRE

- *Les disparités dans les régions*
- *Les politiques régionales communautaires et les espaces frontaliers*
- *Quels types d'aides pour quelles régions?*
- *Résultats et perspectives :*
 - *Programmes régionaux*
 - régions en retard de développement*
 - zones industrielles en déclin*
 - zones rurales vulnérables*
 - *Actions sur l'ensemble du territoire*
 - lutte contre le chômage*
 - prévention des mutations industrielles sur l'emploi*
 - restructuration du secteur agricole et de la pêche*
- *Les interventions communautaires en chiffres*
- *Documents*

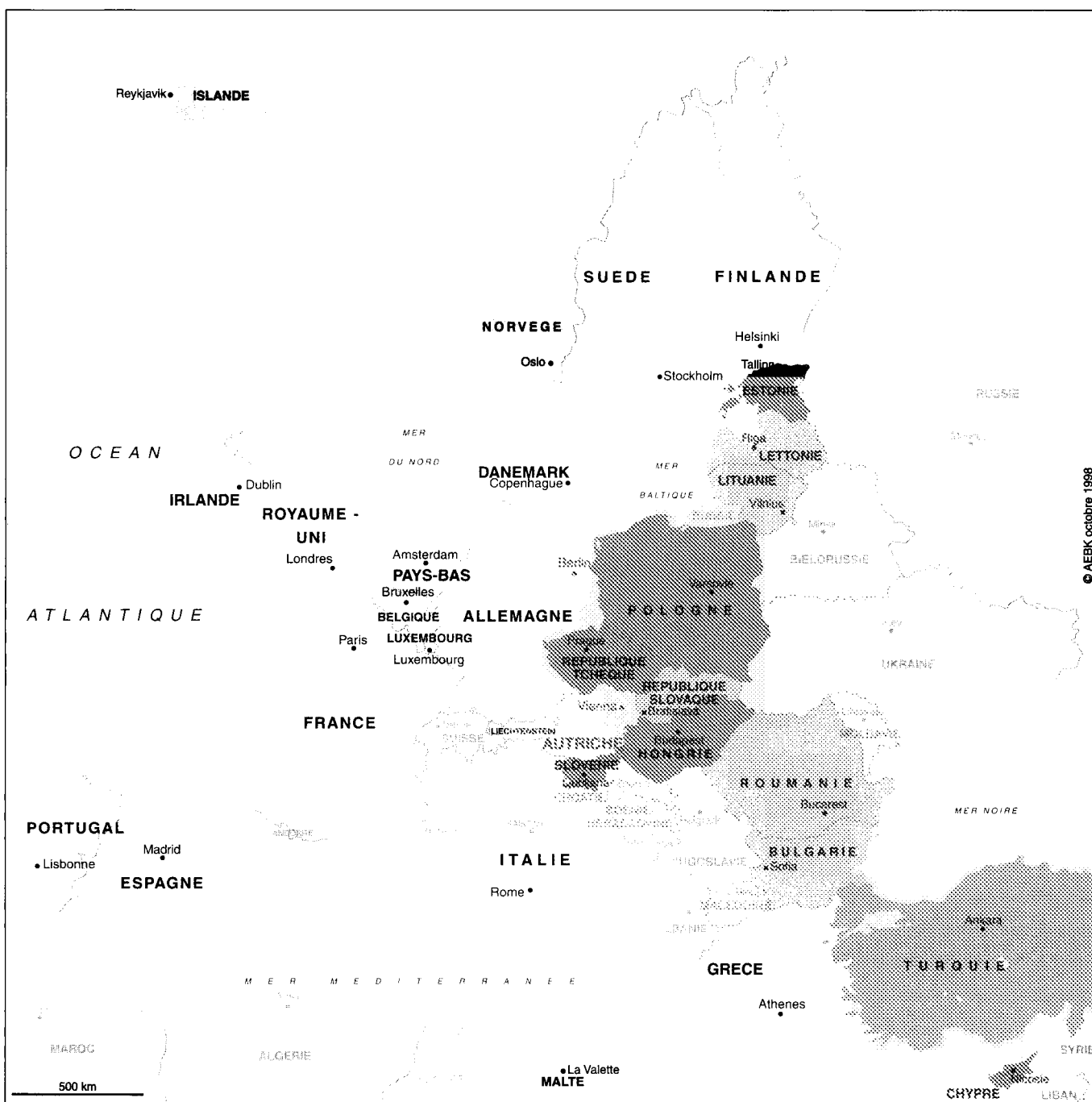
Le traité de Rome énonce l'objectif de cohésion de la Communauté par la réduction des disparités régionales. En France, celles-ci demeurent importantes (tableau 1). L'effet des politiques régionales, initiées depuis 1975 avec la création du FEDER, concerne pourtant une large partie du territoire, et un grand nombre de nos concitoyens, en métropole et dans les DOM (carte 2 ; texte 3). La presse locale ou nationale se fait régulièrement l'écho de ces réalisations (documents doc 4 et 5). Une réforme des Fonds structurels à partir de l'an 2000 devrait permettre d'axer prioritairement la politique régionale européenne vers la création d'emplois (doc 6). L'évaluation des résultats des programmes engagés est parfois difficile, mais elle s'affine grâce à de nouveaux outils, comme la cartographie (doc 7).

L'intégration des « territoires » en Europe se réalise aussi par la coopération interrégionale, comme en témoignent l'organisation de l'Arc Atlantique (doc 8) et l'ouverture de la région Rhône-Alpes à la Lombardie, la Catalogne, et au Bade-Wurtemberg (doc 9). L'Alsace a développé depuis longtemps une coopération transfrontalière, multipliant les formes de partenariat (doc 10). Le programme d'initiative communautaire Interreg favorise des projets comme la création d'une Eurozone entre le département de la Moselle et le Land de Sarre (doc 11).

L'Europe a aussi mis en place des outils d'intégration culturelle comme le programme Socrates (1995 - 1999), dont le budget a été sensiblement

Cartes B

Les perspectives de développement de l'Union européenne



Source : division géographique (Archives et Documentation) du Ministère des Affaires Étrangères - 1998

Union européenne

Etats de l'A.E.L.E. membres de l'espace économique européen

Etats devant entrer en négociation d'adhésion en 1998

Etats devant entrer en négociation d'adhésion ultérieurement

Etat lié aux communautés européennes par un accord d'association et un accord d'union douanière

augmenté pour 1998 et 1999 (doc 12). Dans ce domaine, la coopération transfrontalière est ancienne et continue de s'approfondir (doc 13).

L'intégration politique se fait par la voie des campagnes d'information, comme celle lancée par l'organisme Sources d'Europe pour améliorer la connaissance des droits et possibilités des citoyens au sein de l'Union européenne (doc 14). Ainsi que l'indiquent les sondages, l'opinion publique, mieux informée, est assez favorable à l'Europe, même si le pourcentage des indécis reste important (doc 15). Les Européens auront bientôt l'occasion de s'exprimer par les urnes. Le mode de scrutin est différent suivant les Etats. Celui de la France demeure inchangé : les souhaits de certains hommes politiques de rapprocher les candidats des électeurs en dessinant de larges circonscriptions n'ont pas abouti à une réforme, au risque d'une participation plus modeste aux prochaines élections européennes (doc 16).

La Commission européenne désigne, dans son Agenda 2000, des objectifs précis à la politique régionale : aide aux régions les plus pauvres, soutien aux régions en déclin industriel et aux zones rurales fragiles, lutte contre le chômage, en particulier par la formation. Mais l'Europe doit aussi se préparer à l'échéance toute proche de l'introduction de l'euro et à l'élargissement aux Pays d'Europe centrale et orientale, principal défi pour la nouvelle décennie.




tableau 1

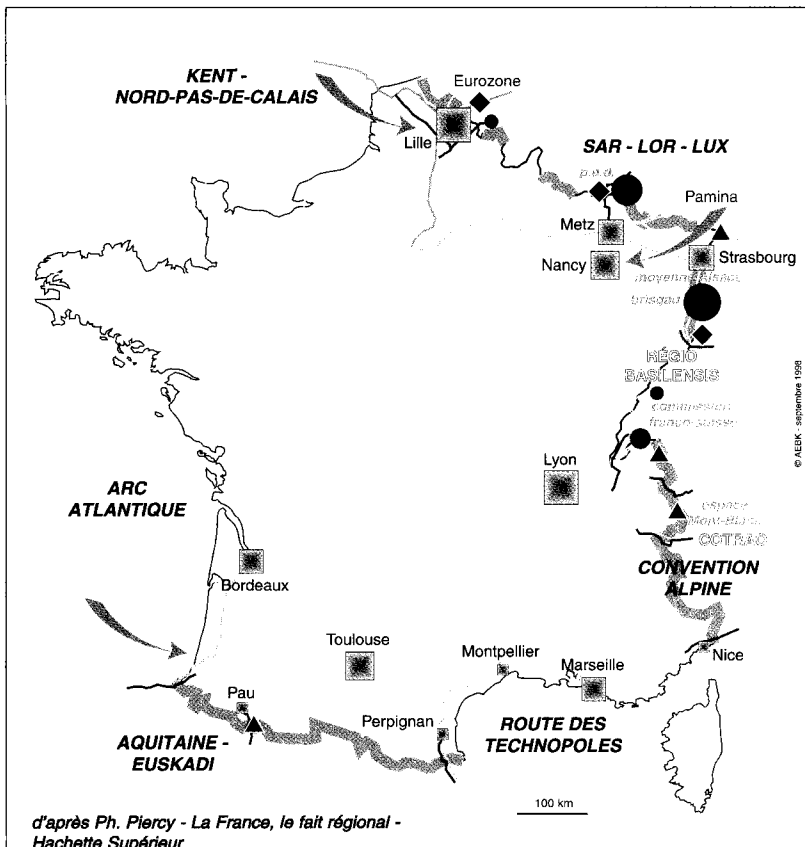
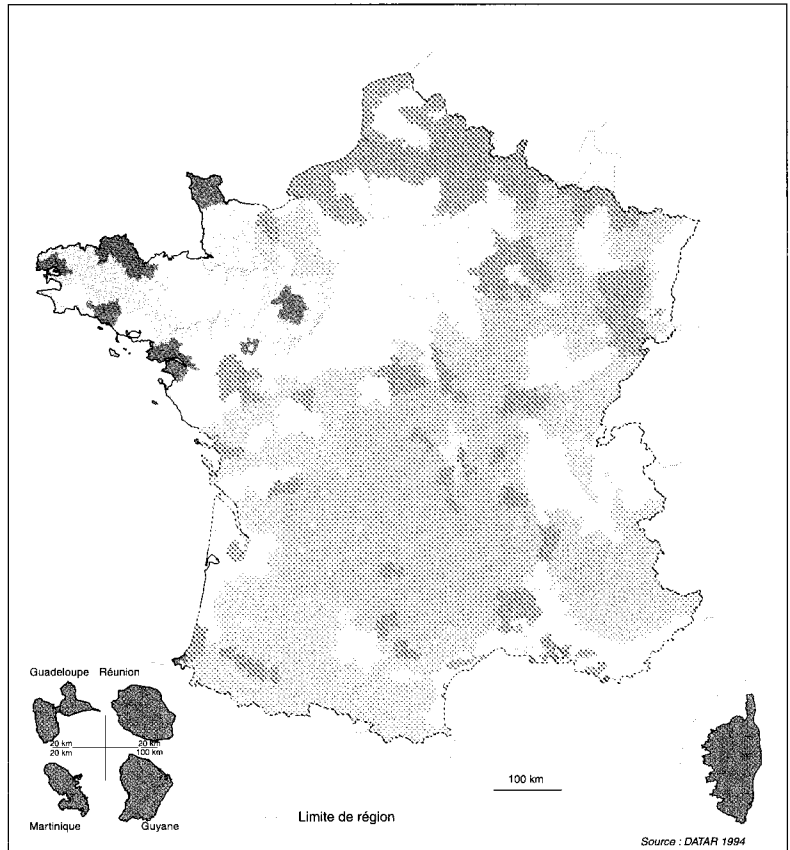
Les disparités dans les régions françaises par rapport aux moyennes françaises et européennes

Données de 1991	Population 1 000 h	PIB/hab ECU pps	PIB global ECU	PIB/hab Fce = 100	PIB/hab UE = 100
Basse-Normandie	1 392	14 726	20 499	85,3	96,6
Bretagne	2 798	14 109	39 477	81,8	92,5
Pays de la Loire	3 063	15 080	46 190	87,4	98,9
Poitou-Charentes	1 596	13 926	22 226	80,7	91,3
Aquitaine	2 601	15 959	41 509	92,5	104,7
Languedoc-Roussillon	2 124	13 154	27 939	76,2	86,3
Provence-Alpes-Côte d'Azur	4 271	15 686	66 995	90,9	102,9
Corse	250	12 414	3 104	71,9	81,4
Lorraine	2 304	14 413	33 208	83,5	94,5
Champagne-Ardenne	1 347	17 210	23 182	99,7	112,9
Ile-de-France	10 686	25 780	275 485	149,4	169,1
Picardie	1 813	14 702	26 655	85,2	96,4
Haute-Normandie	1 740	16 796	29 225	97,3	110,1
Nord-Pas-de-Calais	3 964	13 884	55 035	80,5	91,0
Centre	2 375	15 886	37 729	92,1	104,2
Limousin	722	13 440	9 704	77,9	88,1
Bourgogne	1 609	15 271	24 571	88,5	100,1
Auvergne	1 320	14 183	18 722	82,2	93,0
Midi-Pyrénées	2 436	14 737	35 899	85,4	96,6
Régions intérieures	8 462	14 964	126 625	86,7	98,1
Rhône-Alpes	5 365	17 000	91 205	98,5	111,5
Franche-Comté	1 097	16 132	17 697	93,5	105,8
Alsace	1 627	17 584	28 609	101,9	115,3
	8 089	17 000	137 511	98,5	111,2
<i>France</i>	<i>56 500</i>	<i>17 254</i>	<i>974 865</i>	<i>100,0</i>	<i>113,1</i>
<i>Union européenne</i>	<i>328 794</i>	<i>15 249</i>		<i>88,4</i>	<i>100,0</i>

Les politiques régionales communautaires et les espaces frontaliers





Les zones éligibles aux titres des objectifs 1, 2, 5b






-  Zones en retard de développement éligibles au titre de l'objectif 1
-  Zones de reconversion industrielle éligibles au titre de l'objectif 2
-  Zones rurales éligibles au titre de l'objectif 5b



La politique régionale transfrontalière







Effectifs des "frontaliers"

-  55 000
-  40 000
-  20 000
-  moins de 10 000

-  tradition du "glacis" militaire
-  maillon autoroutier
-  maillon TGV
-  maillon TGV en projet
-  investissements étrangers importants

Les coopérations transfrontalières institutionnelles

SAR - LOR - LUX "Eurorégions"

-  COTRAO coopération régionale
-  Eurozone coopération locale
-  espace Mont-Blanc coopération micro-régionale
-  principalement touristique
-  principalement économique et interurbaine
-  villes importantes impulsant les coopérations

Texte 3a

► Quels types d'aides pour quelles régions ?

Les Fonds structurels apportent aux régions défavorisées des aides non remboursables qui viennent toujours compléter des financements nationaux ou régionaux. Des accords sont passés entre les autorités de l'Etat membre et l'union européenne pour établir les priorités d'action et pour mettre sur pied des programmes de développement. Certains de ces programmes font partie des initiatives communautaires lancées par la Commission européenne.

En France, ces programmes concernent trois catégories de régions (voir la carte) qui correspondent à trois Objectifs prioritaires des Fonds structurels :

► Les régions en retard de développement (Objectif 1)

Ce sont, d'une part, les régions géographiquement isolées par rapport au marché européen à savoir la Corse et les Départements d'Outre-Mer. Et d'autre part, les arrondissements de Valenciennes, Avesnes et Douai, classés auparavant dans l'Objectif 2, mais intégrés depuis 1994 dans l'Objectif 1, en raison des handicaps de développement qu'ils cumulent.

Les priorités concernent les investissements directs dans la production, l'amélioration des infrastructures de base (transports, énergie, ressources hydriques, traitement des eaux usées et des déchets), les services aux PME, la recherche-développement (R&D), les infrastructures d'éducation et de santé, la formation et l'insertion professionnelles, le développement rural.

► Les zones industrielles en déclin (Objectif 2)

Ces zones sont réparties en une cinquantaine de bassins d'emplois dans 20 des 22 régions métropolitaines.

L'action est centrée sur le soutien aux nouvelles activités productives, l'assainissement et la réhabilitation des sites industriels et urbains dégradés, les services aux PME, la formation et l'insertion, la R&D.

► Les zones rurales vulnérables (Objectif 5b)

Disséminées dans 19 régions métropolitaines, elles couvrent la moitié du territoire national.

Il s'agit principalement de favoriser le développement rural en soutenant la création d'emplois non agricoles, les services aux PME, la formation etc, tout en améliorant les activités agricoles. Pour la période actuelle de programmation des Fonds structurels (1994-99), ces trois Objectifs régionalisés concernent 46,2 % de la population nationale, soit 29 % de plus que pour la période 1989-93.

Par ailleurs, les Fonds structurels soutiennent des actions qui concernent l'ensemble du territoire national :

- La lutte contre le chômage (Objectif 3)
- La prévention des effets des mutations industrielles sur l'emploi (Objectif 4) depuis 1994,
- L'aide à la restructuration de l'agriculture et de la pêche (Objectif 5a)

Texte 3b

► Résultats et perspectives

Pendant la période 1989-93, les Fonds structurels ont apporté à la France un soutien financier d'environ 47,7 milliards de FF. Voici un bref aperçu des résultats concrets de cet effort, ainsi que des perspectives pour la période 1994-1999, pour laquelle les aides des Fonds structurels atteignent 97,9 milliards de FF.

Programmes régionaux

► Régions en retard de développement (Objectif 1)

Résultats (1989-1993)

Infrastructures

Les investissements dans les infrastructures de transports (surtout aéroportuaires et portuaires) et autres équipements publics ont déjà permis de remédier en partie aux effets négatifs de l'isolement géographique. D'autres acquis de cette période de programmation sont une gestion améliorée des ressources hydriques, des mesures renforcées de protection de l'environnement et une plus grande capacité d'accueil des structures d'enseignement.

La construction d'une piste longue pour avions gros porteurs et l'amélioration des voies d'accès à l'aéroport Roland-Garros, dans l'île de la Réunion, ont entraîné en 1995 un accroissement de 22 % du trafic de passagers par rapport à 1992. En Corse, 4 ports ont été dotés de nouveaux équipements. Dans l'île des Saintes, en Guadeloupe, une canalisa-

tion sous-marine permet de multiplier les ressources hydriques par dix et d'en réduire sept fois le coût, tandis que des services avancés de télécommunication ont été mis en place dans le cadre de l'initiative communautaire Télématique. A la Martinique, l'assainissement du littoral et la préservation des lagons est combinée avec le développement d'un tourisme plus « vert ». Parmi les infrastructures d'enseignement construites avec l'aide européenne figurent l'université de Corte, en Corse, ou les lycées techniques de Cayenne et de Saint-Laurent du Maroni en Guyane.

Restructuration agricole et développement rural

Les mesures de soutien à la modernisation du secteur agricole prévues dans les programmes de développement régional 1989-93 ont abouti à des résultats significatifs, notamment dans la diversification de la production, bien que des progrès restent à accomplir pour rendre ces régions moins dépendantes des importations alimentaires.

En Guyane, les Fonds structurels ont permis d'améliorer la maîtrise des eaux dans les polders rizicoles ou de gérer de manière plus équilibrée les ressources de la forêt équatoriale. En Guadeloupe, à côté de mesures destinées à soutenir la filière traditionnelle de la banane, un effort appréciable a été mené en faveur de la diversification (floriculture, cultures maraîchères) ainsi que pour soutenir les activités de recherche du centre régional de biotechnologie et agronomie industrielle. En Corse, la Communauté a notamment soutenu la promotion de 8 vins AOC, ou encore l'aménagement de 13 ports de pêche : le tourisme rural a constitué un domaine important de diversification économique et de création d'emplois dans l'île.

Aides aux PME

Dans les DOM, où l'activité économique est la plus marquée par les retards de développement, de même qu'en Corse où le tissu économique est fragmenté en très petites unités, les Fonds structurels ont permis de renforcer sensiblement l'aide aux PME, favorisant ainsi le développement endogène de ces régions.

Un total de 50 ha de zones d'activité industrielle et artisanale ont été aménagées en Corse : c'est le cas à Borgo où la construction d'un bâtiment-relais a permis à des PME de s'installer et de disposer de services communs, mais aussi à l'aéroport de Bastia-Poretto, à Porto-Vecchio, Corte, Levie et Foilelli-Orezza. A la Martinique, un fonds spécial a été créé pour encourager les PME à passer des accords de joint-venture, tandis qu'elles reçoivent des aides au conseil, au recrutement de cadres, au transfert de technologies (informatique, robotique, productive).

Ressources humaines

L'effort en faveur des ressources humaines a facilité l'accès au

marché du travail de différents groupes désavantagés, avec une attention particulière pour la jeunesse marginalisée et les chômeurs de longue durée. Les difficultés rencontrées à cet égard ne proviennent pas essentiellement du niveau qualitatif des formations, mais plutôt du retard de développement des structures de production.

Avec l'aide du Fonds social européen, 11 000 Réunionnais par an ont bénéficié de formations dans les domaines de l'agriculture, des métiers de la mer, de l'artisanat, des services ou du tourisme, tandis que des bourses étaient octroyées à des universitaires pour poursuivre leur formation à l'étranger. Les actions du FSE dans l'ensemble des DOM ont permis de resserrer les liens entre acteurs institutionnels pour approfondir l'analyse des besoins en formation, ce qui a abouti à l'établissement de « schémas prévisionnels de formation ». Parmi les actions réalisées en Corse figurent la formation d'ingénieurs à partir du tissu local d'entreprises, les contrats université/entreprise (6 en 1991, 15 en 1992, ...), la formation des salariés à la gestion (1 800 personnes par an).

Perspectives (1994-1999)

Pour la période en cours, l'accent est mis sur la relance de l'activité économique grâce à des aides directes aux entreprises industrielles et au tourisme. Cet effort doit absorber 30 % des crédits des Fonds structurels pour l'ensemble de l'Objectif 1. En Corse et dans les DOM, les aides aux investissements productifs et aux ressources humaines ont augmenté de manière significative par rapport aux crédits alloués aux infrastructures de désenclavement. Les DOM connaissent d'ailleurs une forte pression démographique qui entraîne des besoins accrus de qualification. La protection de l'environnement et la valorisation touristique du patrimoine naturel représentent 20 % de la contribution communautaire en Corse et dans les DOM. Le développement de l'espace rural et le soutien au secteur agricole restent bien sûr d'autres priorités dans ces régions. Dans les nouvelles zones éligibles du Nord-Pas-de-Calais, les programmes sont centrés sur la revitalisation urbaine, en particulier dans les quartiers en difficulté.

Parmi les objectifs quantifiés figure la création d'emplois : 12 000 dans les arrondissements d'Avesnes, Douai et Valenciennes, 5 300 en Corse (où le nombre de PME doit augmenter de 10 %), 5 000 à La Réunion, 2 500 à la Martinique ou en Guadeloupe. Le PIB devrait s'accroître de 2,7 % en Corse, 4 % à la Réunion et à la Martinique, tandis qu'en Guadeloupe on prévoit un taux annuel moyen de croissance de 7,2 %. Dans les zones du Nord-Pas-de-Calais, les Fonds structurels devraient participer à raison de 12 % à la formation brute de capital fixe, et les projets de rénovation urbaine concernent un tiers de la population des quartiers en crise. Citons encore : en Guyane, le doublement de la superficie de terres irriguées ; en Corse, un accroissement de 11,5 millions

de m³ de la capacité hydraulique afin de mettre l'île à l'abri des sécheresses, l'épuration des eaux usées pour 80 % des habitants au lieu de 57 % et le traitement de 70 % des déchets solides au lieu de 45 % ; à la Martinique, le doublement du volume des déchets collectés ; à la Réunion, la construction de 4 à 6 stations d'épuration. Le taux de scolarisation des 15-18 ans devrait passer de 67 à 80 % en Corse, et 9 lycées seront construits à La Réunion.

► Zones industrielles en déclin (Objectif 2)

Résultats (1989-1993)

Infrastructures et équipements

La grande variété des actions rend malaisée une présentation synthétique des résultats. Les plus visibles concernent les infrastructures et les équipements : réhabilitation de friches industrielles ou de sites urbains dégradés, création de parcs technologiques ou de services aux entreprises. D'importants travaux d'aménagement liés à des programmes de revitalisation économique et sociale en milieu urbain ont été menés à bien dans de nombreux bassins d'emploi. A cela s'ajoute la création, l'extension ou l'équipement de très nombreux centres de formation professionnelle, lycées techniques, etc.

Le projet NEPTUNE, à Dunkerque (Nord-Pas-de-Calais), a permis de remariager la ville et la mer en réhabilitant les zones portuaires abandonnées, en réorganisant la circulation urbaine et en créant les conditions d'une diversification économique. Nombre de centres-villes ont également été restructurés, comme à Elbeuf (Haute-Normandie) ou Saint-Quentin (Picardie). A Montbéliard (Franche-Comté), Marseille (Provence-Alpes-Côte d'Azur) et nombre d'autres villes, la Communauté a soutenu la revitalisation économique et sociale de quartiers en crise. Parmi les multiples réalisations infra-structurelles liées à la R&D, citons : le développement d'une technopole comportant une maison de la productique dans le bassin d'emploi de Saint-Etienne et La Mure (Rhône-Alpes), les nouveaux instituts universitaires de technologie (IUT) à Gap (Provence-Alpes-Côte d'Azur) ou au Creusot (Bourgogne), la nouvelle technopole d'analyse immunologique et de biologie moléculaire à Saint-Brieuc (Bretagne), etc. D'autres projets s'appuient sur la valorisation du patrimoine industriel ou urbain en liaison avec le tourisme : ainsi le musée du textile à Chôlet et la maison de l'eau à Mallièvre, dans le Pays de la Loire.

Aides aux PME

Dans l'ensemble des zones industrielles en déclin de France, les aides apportées sous diverses formes à quelques 3 700 PME ont permis des gains importants de productivité et ont favorisé dans de nombreux cas des dynamiques de développement local.

En Lorraine, 225 projets d'investissement matériel ont été réalisés, dont 10 % dans la zone transfrontalière du Pôle Européen de Développement (PED), ainsi que 650 projets d'investissement à caractère immatériel (transferts de technologies, conseil externe, etc). Ces actions ont bénéficié d'une manière ou d'une autre à quelques 700 PME et représentent un potentiel d'emplois nouveaux estimé à plus de 4 900 pour toute la région ; plus de 1 900 emplois ont effectivement été créés sur le site du PED. Dans le Languedoc-Roussillon, la mise en place de pépinières d'entreprises, ateliers-relais et halles de technologie a permis la création de dizaines de PME, tandis que 145 entreprises ont reçu une aide à l'investissement qui s'est traduite par la création de 1 100 emplois stables. La majorité de ces aides vont à des projets particulièrement innovants tels que celui d'une entreprise picarde qui produit du bio-éthanol à partir du blé et de la betterave.

Ressources humaines

Les actions de formation incluses dans les programmes régionaux des zones en reconversion industrielle ont été liées étroitement au développement économique et aux besoins spécifiques des entreprises, avec un effort particulier en faveur du tourisme, de l'environnement et de la R&D. Quelques 260 000 personnes ont bénéficié de ces actions entre 1989 et 1993. Le nombre d'emplois créés ou maintenus entre 1989 et 1993 grâce aux programmes cofinancés est estimé à 300 000. Si le taux de chômage dans ces zones est passé de 10,7 % au début de cette période à 11,6 % à la fin, il aurait probablement subi une augmentation supplémentaire de 1 ou 1,5 % sans l'intervention des Fonds structurels.

Dans les zones en reconversion industrielle de Haute-Normandie, près de 20 000 personnes ont bénéficié de financements européens dans le cadre du congé individuel de formation, du soutien aux salariés menacés de licenciement, de l'aide à la création d'entreprises, etc. En Picardie, le Fonds social européen a notamment pris en charge 50 000 stagiaires dans des entreprises confrontées aux mutations industrielles et a contribué à l'ouverture d'une antenne du Centre national des Arts et Métiers à Amiens. Dans le Nord-Pas-de-Calais, la formation sur les grands chantiers (Euralille, Eurotunnel) fait partie des aides reçues chaque année par 55 000 personnes au sein de 150 organismes de formation.

Perspectives (1994-99)

L'impact des programmes sur l'emploi local constitue plus que jamais la priorité des priorités dans les zones en reconversion industrielle. Globalement, les estimations permettent d'envisager la création ou le maintien de quelques 200 000 emplois. Des objectifs quantifiés ont pu être fixés à cet égard dans nombre de régions : Nord-Pas-de-Calais (31 000 emplois), Lorraine (21 500), Provence-Alpes-Côte d'Azur (12 900), Bretagne (10 000), Languedoc-Roussillon (8 500),

Poitou-Charentes (3 000), Auvergne (2 500), Midi-Pyrénées (2 500), Basse-Normandie (1 000), Alsace (1 000), Bourgogne (près de 1 000). D'autres critères de prévisions sont parfois utilisés : dans les Pays de la Loire ou la région Rhône-Alpes, on vise une forte réduction du taux de chômage par rapport à la moyenne régionale. En Picardie, il s'agit de ramener de 30 à 25 % le taux de chômage des jeunes. En Champagne-Ardenne, l'emploi industriel doit être stabilisé à 14 % en 1997 et passer à 15 % en l'an 2000. En Aquitaine, le rythme de création d'entreprises dans des activités nouvelles doit s'accroître de 10 %.

La stratégie suivie peut être résumée en trois orientations. Premièrement, modifier la structure des marchés locaux de l'emploi en élevant le niveau des qualifications. Deuxièmement, favoriser l'émergence d'emplois nouveaux dans des entreprises à la compétitivité renforcée. Et enfin, mener une série d'actions innovantes en matière de formation, de R&D et de transfert de technologies, d'environnement, de développement local (notamment pour lutter contre l'exclusion sociale grâce à l'intégration économique des groupes marginalisés). La liaison entre les actions de formation et les investissements de développement, qui a porté ses fruits dans la période précédente, a encore été renforcée.

► Zones rurales vulnérables (Objectif 5b)

Résultats (1989-93)

Les priorités de cette période ont été, par ordre décroissant, le soutien aux activités économiques, le maintien et la diversification de l'agriculture, le développement non agricole, les infrastructures et équipements. Ceci en tenant compte de la grande hétérogénéité des contextes naturels : zones montagneuses, humides, côtières,... Peu à peu, on a observé certaines ruptures avec les options traditionnelles du développement rural.

Diversification des activités, qualité des produits, tourisme rural

C'est ainsi qu'en matière agricole, un accent renforcé a été mis sur la qualité des produits et les activités complémentaires liées à l'environnement (tourisme vert, entretien de l'espace rural). De même, une grande part des infrastructures de base étant déjà mises en place, l'attention s'est tournée vers l'amélioration des conditions de vie des populations à travers des actions comme la rénovation de villages qui ont souvent, elles aussi, des retombées touristiques.

Les programmes auvergnats ont permis la mise en place d'une filière agrotouristique puissante et structurée. Dans le Languedoc-Roussillon, les crédits ont servi par exemple à

promouvoir les fruits et légumes biologiques ou l'agneau du Roussillon. Dans le Limousin, le développement de la filière bois est conjugué avec la mise en valeur des grands espaces paysagers. Des « paradis » à la française se sont implantés en Midi-Pyrénées, des projets de revalorisation ont été menés dans la baie du Mont-Saint-Michel (Basse-Normandie), le parc naturel de la Brenne (Centre) ou le centre thermal de Bourbonne-les-Bains (Champagne-Ardenne), etc. Une rivière de Franche-Comté, la Mance, a fait l'objet d'opérations de drainage et de réhabilitation. Parmi de nombreux exemples de rénovation du patrimoine villageois figurent le site médiéval de Salers dans le Cantal (Auvergne) ou les maisons typiques de Morschwiller-le-Bas (Alsace).

Aides aux PME

Les actions en faveur des PME ont suscité un vif intérêt dans nombre de zones rurales sensibles. En ce domaine, les investissements lourds pour l'installation d'entreprises tendent à céder le pas aux projets de moindre taille axés sur le savoir-faire et le potentiel locaux, les services aux populations et le tourisme.

La petite commune de Sigoulès en Dordogne (Aquitaine) s'est dotée d'un « hôtel d'entreprises » dont les ateliers, bureaux et services communs sont mis à la disposition des professionnels du cru. La mise en place du réseau câblé de Blanzac-Porcheresse (Poitou-Charentes) a suscité le développement de services comme la télégestion ou le télé-enseignement. Dans les Pays de la Loire, plus de 70 artisans ont reçu un soutien à leur information. A Bar-le-Duc (Lorraine), la Communauté a financé la création d'un laboratoire d'analyses qui constitue un pôle d'attraction pour de nouvelles unités agro-alimentaires à haute technologie. Dans de très nombreuses zones rurales françaises, des projets innovants de développement local ont bénéficié du programme européen LEADER.

Ressources humaines

Malgré des obstacles liés à la faible densité de population, de nombreux programmes ruraux ont inclus des actions de formation et l'on observe une tendance, encore modeste mais croissante, à lier davantage ces actions à des projets de développement.

Dans la région de Midi-Pyrénées, le programme européen EUROFORM a permis de mettre sur pied 17 projets d'acquisition de nouvelles qualifications, telles que par exemple celle de modéliste et de styliste industriel dans le secteur de l'habillement. Le centre de formation agricole de Sainte-Livrade (Aquitaine) a mis un service multimédias à la disposition de ses élèves, tandis que celui de Beaune (Bourgogne) a bénéficié du programme européen NOW pour organiser des formations aux métiers du tourisme rural destinées aux femmes sans emploi, en collaboration avec d'autres centres en Irlande et en Espagne.

Perspectives (1994-99)

Les programmes de la période actuelle pour les zones rurales vulnérables reflètent d'importantes évolutions : ils sont tous d'échelle régionale, tiennent davantage compte des disparités de situation entre les différents territoires, et assurent une complémentarité plus poussée des différents types d'intervention des fonds structurels. Ils visent en premier lieu la diversification économique, par la valorisation des produits agricoles locaux à forte valeur ajoutée dans le cadre d'une démarche collective, ainsi que par l'agrotourisme et l'accès des PME au conseil et au transfert de technologies (notamment les technologies de communication). D'autres priorités sont la mise en valeur de l'espace rural (milieux naturels, ressources en eau, patrimoine culturel) et sa structuration autour de petits pôles urbains dont le développement favorisera l'attractivité économique de ces zones.

Actions sur l'ensemble du territoire

► **Lutte contre le chômage (Objectif 3), prévention des effets des mutations industrielles sur l'emploi (Objectif 4)**

Résultats (1989-93)

Globalement, de 1990 à 1992, 14 % des chômeurs français ont bénéficié des mesures cofinancées dans le cadre de l'Objectif 3. Un chiffre à interpréter avec précaution, faute d'un système national adéquat d'évaluation quantitative de l'impact des interventions du Fonds social européen et de leur effet sur les groupes cibles. Des chiffres relatifs aux interventions nationales montrent cependant qu'entre 26 et 67 % des formations reçues conduisent à un emploi et que les chances de trouver un emploi sont d'autant plus grandes que la formation est liée aux besoins des entreprises. Ces mêmes données plaident en faveur des formations intégrées et individualisées (« parcours d'insertion ») et des partenariats adaptés aux spécificités locales. Un effort accru est mené en ce sens depuis 1993, et nombre d'actions de formation sont combinées avec des mesures de soutien direct à la création d'activités économiques.

Perspectives (1994-99)

Le programme de l'Objectif 3 pour la période actuelle consacre l'importance reconnue aux « parcours d'insertion » pour les chômeurs de longue durée. Des actions spécifiques sont menées en faveur des publics en très grande difficulté. Conformément à la nouvelle réglementation des Fonds structurels (1993), l'égalité des chances entre hommes et femmes fait l'objet d'une approche globale dans tous les axes du pro-

gramme. Les aides communautaires sont davantage concentrées sur des mesures bien ciblées, à caractère novateur et de portée nationale. Un rôle beaucoup plus important qu'auparavant est accordé aux régions et aux collectivités territoriales dans la mise en oeuvre de ces aides.

Plus des 3/4 des montants disponibles depuis 1994 pour le nouvel Objectif 4 sont consacrés aux actions de formation destinées à prévenir l'exclusion professionnelle du personnel des entreprises affectées par les mutations industrielles et à faciliter la mobilité professionnelle de ces travailleurs lorsque celle-ci est inéluctable. Les principaux bénéficiaires sont les salariés les moins qualifiés, ceux les plus menacés de perdre leur emploi et ceux qui sont à mi-parcours de leur vie professionnelle. Par ailleurs, des actions d'anticipation sont menées pour réaliser, par exemple, des études prospectives de branches, apporter une aide au conseil et au diagnostic d'entreprise ou soutenir les travaux des Observatoires régionaux de l'emploi et de la formation.

► **Restructuration du secteur agricole et de la pêche (Objectif 5a)**

Résultats (1989-93)

Agriculture

Entre 1989 et 1993, la Communauté a soutenu l'installation de 60 000 jeunes agriculteurs français, dont 40 % dans des zones défavorisées. Le nombre de ceux qui s'installent est actuellement de 9 000 par an et ce rythme devrait se maintenir voire s'accélérer. De 1991 à 1993, 482 projets d'amélioration de la production et de la commercialisation agricoles ont reçu un soutien. Chaque année, 150 000 exploitations agricoles bénéficient d'indemnités compensatoires dans des zones confrontées à des handicaps naturels.

Pêche

Dans ce secteur, les subventions ont servi à mener des actions d'accompagnement nécessitées par les mesures de réduction notable de la capacité de la flotte (aides à la cessation d'activités et à la reconversion, par exemple dans le tourisme), à moderniser la flotte et à améliorer les infrastructures portuaires.

Perspectives (1994-99)

Agriculture

Les mesures de restructuration agricole (amélioration des conditions de production, de transformation et de commercialisation des produits) se poursuivent dans la foulée de la réforme de la Politique agricole commune. Un cadre juridique plus flexible permet aux Etats membres d'accorder les priorités qu'ils jugent opportunes aux différents secteurs d'activité,

catégories d'agriculteurs et zones bénéficiaires. Des aides renforcées aux investissements sont apportées dans les zones confrontées à des handicaps naturels. Une attention accrue est accordée à la protection de l'environnement et au bien-être animal. Il s'agit aussi de tenir compte des nouveaux développements de l'industrie agro-alimentaire.

Pêche

Dans ce secteur, les subventions ont servi à mener des actions d'accompagnement nécessitées par les mesures de réduction notable de la capacité de la flotte (aides à la cessation d'activités et à la reconversion, par exemple dans le tourisme), à moderniser la flotte et à améliorer les infrastructures portuaires.

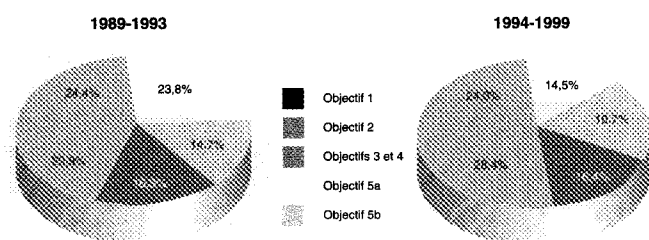
Texte et graphiques 3c

Les interventions communautaires en chiffres

L'apport des Fonds structurels en France s'est élevé à quelques 47,7 milliards de FF pendant la période de 1989-1993. Il a plus que doublé pour la période 1994-1999 avec une enveloppe prévue d'environ 97,9 milliards de FF, soit 0,22 % du PIB annuel moyen en France pendant cette période. Les allocations des Fonds structurels se répartissent ainsi entre les cinq objectifs prioritaires :

Répartition de l'allocation des Fonds structurels par Objectif prioritaire

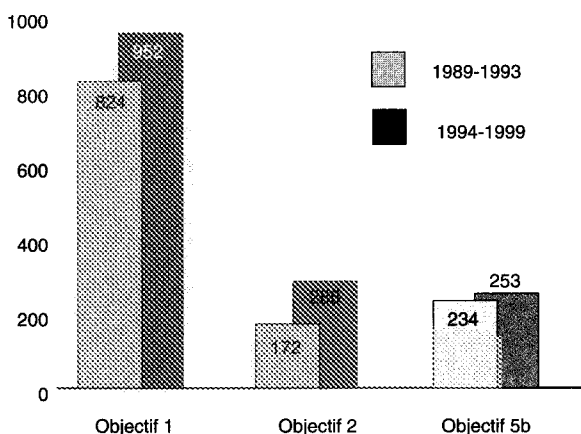
(pour les régions de l'objectif 1, l'allocation couvre y compris les mesures des objectifs 3, 4 et 5a relatives à ces régions)



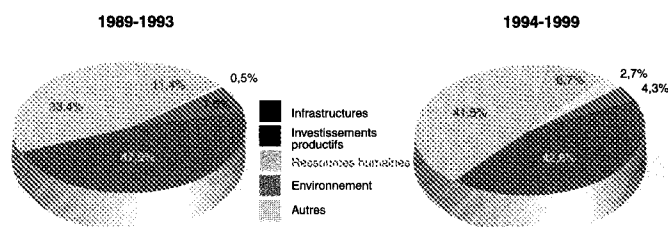
Il faut souligner que les Fonds structurels ont eu un effet de levier significatif : à chaque Ecu d'engagement communautaire sont venus s'ajouter 2,5 Ecus pour la part française du financement. La participation du secteur privé a été importante, puisqu'il a assuré 20 % du total des dépenses.

D'une période à l'autre, la dépense annuelle moyenne des Fonds structurels par habitant des régions aidées s'est légèrement accrue pour l'Objectif 5b ; elle a augmenté de près de 20 % pour l'Objectif 1, et elle a presque doublé pour les zones de l'Objectif 2. Pour ces dernières, cette évolution reflète l'ampleur des mutations industrielles (y compris, récemment, dans le secteur de la défense) et de leurs effets négatifs sur l'emploi.

Aide moyenne par habitant pour les trois Objectifs régionaux (en FF)



Répartition thématique de l'allocation des fonds structurels



Voici la répartition des aides européennes par région pendant les périodes 1989-93 et 1994-1999 (non comprises les aides qui ne peuvent être ventilées par régions, telles que les initiatives communautaires, les programmes plurirégionaux, etc).

Enquête sur les subventions européennes

Le palmarès des régions aidées par Bruxelles

16 février 1998

Pour la période 1994-1999, la Communauté a débloqué plus de 1 300 milliards en faveur des régions européennes : une manne dont a largement profité la France.

Bruxelles a détrôné Paris. Ou presque. La capitale belge est devenue celle des vingt-deux régions métropolitaines françaises. Toutes y ont ouvert un bureau, une représentation, pour exercer un lobbying permanent sur la Commission et sur les organismes communautaires. L'enjeu y est en effet extrêmement important. Ici se trouve la clé des financements des aides en tout genre. Une véritable manne pour les régions qui cherchent à se faufiler dans le maquis de la procédure administrative pour obtenir le maximum de soutien. Pour la période 1994-1999, la communauté a débloqué 200 milliards d'écus (1 324 milliards de francs) en faveur des « fonds structurels », aides essentielles au développement des régions en retard par rapport aux normes communautaires. Un énorme budget, réparti et émietté dans les quinze pays de l'Union.

Car si le système de répartition paraît simple, il s'est compliqué par la multiplication des donneurs d'ordre. La distribution des aides peut se faire au titre de la reconversion industrielle, du réaménagement d'une zone rurale, de la sauvegarde de l'environnement ou du patrimoine, de la formation professionnelle ou de la réhabilitation d'un centre urbain. Un véritable labyrinthe menant à la case du trésor dans lequel les régions des quinze pays de la Communauté s'engagent avec plus ou moins de bonheur dans une sorte de course à la fortune.

Dans ces conditions, les saupoudrages et les gaspillages sont nombreux. Mais, pour éviter trop de dispersion et pour rester effi-

cace, la Communauté a divisé par une dizaine de lignes budgétaires inégales la valeur de ces « fonds structurels » afin d'aider en priorité les régions les plus pauvres où celles qui connaissent de grandes difficultés en matière d'emplois et de reconversion économique. Des aides qui ne sont d'ailleurs accordées qu'en fonction de l'effort consenti par les Etats en faveur de ces régions. L'Europe n'apporte pas de subvention à un projet si l'Etat concerné ne lui porte pas le moindre intérêt.

Hierarchisées et supervisées

Ces aides sont donc hiérarchisées et supervisées. Les deux principales sont baptisées dans le jargon administratif bruxellois « d'objectif 1 » et « d'objectif 2 ». Elles intéressent toutes les régions françaises, à l'exception de l'Ile-de-France dont le PNB et PIB par tête d'habitant sont nettement supérieurs à la moyenne européenne.

Objectif 1

Il vise au rééquilibrage des régions les plus pauvres, celles dont le PIB par habitant est inférieur ou égal à 75 % de la moyenne communautaire. Pour la France, ce budget représente près de deux milliards deux cents millions d'écus (14 654 millions de francs) sur la période 1994-1999. Ils concernent les grands projets d'infrastructure, autoroutes, indépendance énergétique, etc. Six régions sont concernées. Le Hainaut français (région de Valenciennes), qui vient de bénéficier de l'implantation de Toyota, et la Corse, dont personne ne sait vraiment où

passent ses subventions, ne figureront plus dans le prochain plan « prioritaire ».

Objectif 2

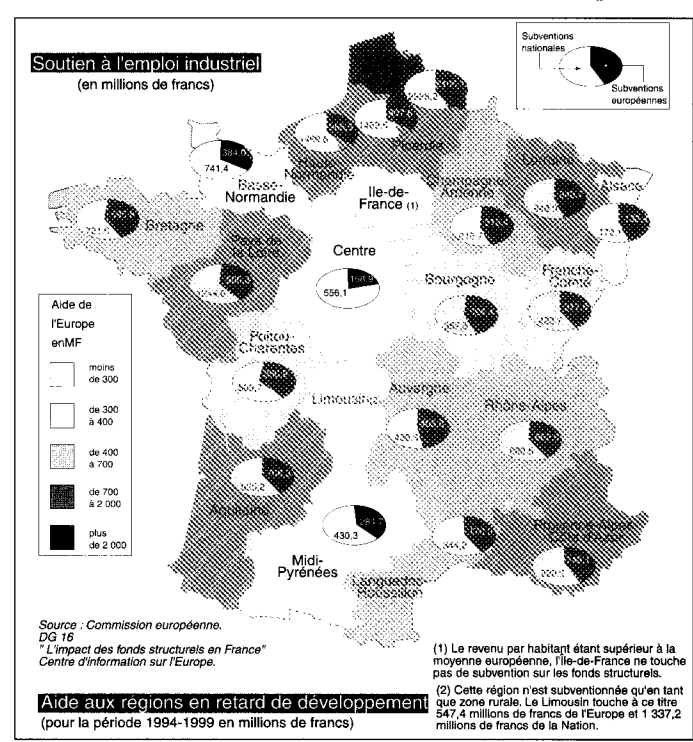
D'une répartition plus large, son objectif est d'aider à la création d'emplois ou, du moins, à son maintien. Pour la France, cette aide (voir notre carte) représente globalement, toujours pour la période 1994-1999, plus de deux milliards d'écus (13 273 millions de francs).

Toutes ces aides vont être revues et corrigées à la baisse dans les prochains sommets européens. Comme tous les pays de la Communauté souhaitent, au niveau national, baisser le taux

de leurs impositions. L'heure n'est pas à une augmentation des revenus de l'Union. Des économies vont devoir être recherchées pour compenser le financement de « l'Europe sociale », d'une part, et surtout, d'autre part, le financement de l'élargissement aux cinq pays de l'Est dont la candidature a été retenue. Les aides régionales vont s'en trouver singulièrement réduites. Surtout si l'on tient compte des mêmes critères : les régions françaises, mêmes les plus pauvres, sont largement au-dessus du PIB de leurs petites soeurs de Pologne ou de Slovénie.

Jacques FLEURY

Les aides européennes et nationales aux régions



Réunion 2687.7	Hainaut français 3994.7	Guadeloupe 2330.2	Martinique 1990.2	Corse 2039.0	Guyane 507.6
-------------------	----------------------------	----------------------	----------------------	-----------------	-----------------

Aides européennes : les régions qui reçoivent le plus

Exclusif. Où vont les milliards de l'Europe ? Avant la réforme de la PAC et des fonds structurels. «L'Expansion» a dressé pour la première fois le bilan des aides reçues par les régions françaises. Une manne qui profite surtout aux grandes régions agricoles

Qui investit pour ramener de l'emploi dans les entreprises de haute technologie d'Aquitaine ? Qui paie pour tracer des routes en Guadeloupe ? Qui finance l'installation des jeunes agriculteurs ? L'Europe.

Les régions européennes ne se ressemblent pas. Les 25 plus riches enregistrent un revenu moyen par tête 2,5 fois plus élevé que les plus pauvres. Et les 25 plus touchées par le chômage affichaient un taux de sans emploi de 22,4 % en 1993, contre 4,6 % pour les 25 moins concernées. Pour faire de l'Europe une véritable Union, il fallait donc une politique d'ajustement. Devenue compétence communautaire à la signature de l'Acte unique, en 1986, la politique régionale s'est, depuis, dotée de moyens puissants.

Ayant reçu près de 100 milliards de francs (15,15 milliards d'euros) de fonds structurels sur six ans (1994-1999), la France occupe également la sixième place des Etats membres qui reçoivent ces subsides.

1 400 milliards de francs à partager entre les Quinze

Quant à la politique agricole commune (PAC), dont la réforme fut vivement critiquée par les agriculteurs français en 1992, et qui occupe en cre près de la moitié du budget européen, elle procure à la France un quart des fonds distribués chaque année par la section Garantie du FEOGA (fonds européen d'orientation et de garantie agricole), très loin devant l'Allemagne (15 %) et l'Italie, avec seulement 10 %.

La mise en oeuvre des fonds européens

est plus compliquée que son principe : des centaines de programmes, des milliers de lignes budgétaires et des fonctionnaires dévoués à son organisation. Avec la programmation 2000-2006, la Commission veut changer de stratégie. Il y aura moins d'élus (environ 35 % de la population européenne, contre 51 % aujourd'hui, et ceux-ci seront mieux dotés. Pour ce programme, le budget des fonds structurels atteindra 1 820 milliards de francs (275,75 milliards d'euros, dont 1 400 milliards de francs, (212,1 milliards d'euros) seront à partager entre les Quinze. Tous n'auront pas la même part de gâteau. Le Nord-Pas-de-Calais devrait perdre une partie des fonds destinés à son ajustement structurel.

Les négociations s'annoncent âpres, et pourraient durer jusque fin 1999. « Nous n'entrerons dans le vif du sujet qu'après les élections allemandes », estime-t-on au ministère des Affaires européennes. Les futurs choix européens pourraient aussi peser sur la politique franco-française d'aménagement du territoire.

Les syndicats agricoles ont déjà défilé pour s'opposer au nouveau projet de réforme de la PAC. Les envoyés des régions aiguisent leurs arguments dans leurs bureaux de représentation à Bruxelles. Preuve que l'Europe suscite des convoitises et qu'elle n'est pas juste un monstre de technocratie.

Véronique LE BILLON

Les aides au développement économique

Le Nord-Pas-de-Calais cumule les subventions pour surmonter ses handicaps

Relancer l'activité, reconverter des zones désindustrialisées, le Nord-Pas-de-Calais arrive logiquement en tête des bénéficiaires de cet objectif de remise à niveau économique. D'autant qu'il bénéficie aussi, pour la région du Hainaut, de fonds des-

tinés aux régions dont le PIB n'excède pas 75 % du PIB communautaire, à l'instar des départements d'outre-mer. Avec la programmation 2000-2006, la Corse et le Hainaut devraient sortir de manière dégressive du dispositif de l'objectif

de rattrapage. Les départements d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Réunion, Guyane) pourraient recevoir plus de subsides en raison de la concentration des moyens financiers sur des zones géographiques restreintes.

Les dotations aux régions moins développées

RANG	REGION	MONTANTS 1994-1999	
		(en millions de francs)	(en millions d'euros)
1	Réunion	4 424	640
2	Nord-Pas-de-Calais	2 816	427
3	Guadeloupe	2 208	335
4	Martinique	2 112	320
5	Corse	1 600	242
6	Guyane	1 056	160

Les dotations pour la reconversion industrielle

RANG	REGION	MONTANTS 1994-1996	
		(en millions de francs)	(en millions d'écus)
1	Nord-Pas-de-Calais	2 036	308
2	Haute-Normandie	934	142
3	Pays de la Loire	870	132
4	Lorraine	815	124
5	Picardie	783	119
6	Provence-Alpes-Côte d'Azur	724	110
7	Aquitaine	685	104
8	Rhône-Alpes	638	97
9	Bretagne	574	87
10	Champagne-Ardenne	496	75
11	Languedoc-Roussillon	451	68
12	Auvergne	391	59
13	Basse-Normandie	370	56
14	Poitou-Charentes	342	52
15	Bourgogne	316	48
16	Franche-Comté	304	46
17	Midi-Pyrénées	273	41
18	Centre	155	23
19	Alsace	125	19

n° 574,
30 avril - 13 mai 1998

les aides agricoles

Les aides versées par exploitation

RANG	REGION FRANCE METROPOLITAINE	MONTANTS 1996	
		en francs	en euro
1	Ile-de-France	259 665	39 343
2	Picardie	243 446	36 886
3	Champagne-Ardenne	162 201	24 576
4	Centre	154 869	23 465
5	Bourgogne	137 680	20 861
6	Haute-Normandie	130 573	19 784
7	Lorraine	127 169	19 268
8	Nord-Pas-de-Calais	126 276	19 133
9	Poitou-Charentes	114 399	17 333
10	Pays de la Loire	84 081	12 740
11	Franche-Comté	77 231	11 702
12	Midi-Pyrénées	75 351	11 417
13	Auvergne	73 651	11 159
14	Bretagne	71 091	10 771
15	Limousin	70 479	10 679
16	Basse-Normandie	64 877	9 830
17	Alsace	62 770	9 511
18	Corse	54 477	8 254
19	Aquitaine	53 894	8 166
20	Rhône-Alpes	41 600	6 303
21	Languedoc-Roussillon	36 649	5 553
22	Provence-Alpes-Côte d'Azur	31 855	4 827

Les grandes régions céréalières raflent la mise, le Sud reste à la traîne

L'Europe est d'abord celle des agriculteurs. Avec 6% de la population active, ils touchent près de la moitié du budget européen, soit environ 270 milliards de francs (40,9 milliards d'euros) en 1997.

La politique agricole commune

ne peut échapper à une réforme, notamment parce qu'un nouveau round de négociations à l'Organisation mondiale du commerce débutera l'an prochain et en raison des perspectives d'élargissement à l'est, Franz Fischler, le commissaire européen à l'Agriculture, a donc annoncé son projet de réforme, impliquant une baisse des prix agricoles - 20 % pour les céréales, - 30 % pour la viande bovine, - 10 % pour le lait, que ne compense-

rait pas totalement un accroissement des aides directes.

Pour la France, a calculé François Colson, directeur de laboratoire à l'Institut national de recherche agronomique de Nantes, les aides directes (environ 75 % des aides totales) devraient progresser de plus de 25 % par rapport à 1997, représentant à terme 80 % du résultat courant avant impôt. Le projet Agenda 2000 « ne devrait pas

modifier la hiérarchie des revenus entre les régions », explique François Colson. « Il renforce le rôle du contribuable dans le financement de la politique agricole européenne ».

En moyenne, l'Europe constitue près de 85 % des concours publics dans l'agriculture productive. Cela représente 87 601 francs par exploitation (13 273 euros). Seule la Corse dépend encore pour la moitié de ses aides des subsides nationaux.

Les aides à l'emploi et à la formation

Les dotations pour l'emploi et la formation

RANG	REGION FRANCE METROPOLITAINE	MONTANTS 1996	
		(en millions de francs)	(en millions d'écus)
1	Ile-de-France	1 441	218
2	Rhône-Alpes	885	134
3	Nord-Pas-de-Calais	802	121
4	Provence-Alpes-Côte d'Azur	705	107
5	Pays de la Loire	532	81
6	Bretagne	447	68
7	Aquitaine	425	64
8	Haute-Normandie	370	56
9	Languedoc-Roussillon	367	56
10	Picardie	360	56
11	Poitou-Charentes	336	51
12	Centre	327	50
13	Midi-Pyrénées	326	50
14	Limousin	321	49
15	Bourgogne	265	40
16	Alsace	262	40
17	Franche-Comté	250	38
18	Basse-Normandie	241	37
19	Auvergne	206	31
20	Champagne-Ardenne	201	30
21	Limousin	95	14

Ile-de-France en tête, les poids lourds démographiques en profitent le plus

Souvent sans le savoir, beaucoup de chômeurs sont indemnisés par l'Europe. Et nombre de salariés bénéficient de formations cofinancées par l'Union des Quinze. La Commission européenne estime que 21 % des chômeurs de longue durée et 26 % des chô-

meurs de moins de 25 ans ont bénéficié de son aide financière sur la période 1990-1992. Aux 9 milliards de francs (1,36 milliard d'euros) qui seront distribués dans les régions sur la période 1994-1999 s'ajoutent plus de 11 milliards (1,66 milliard d'euros) à titre national.

Dans les faits, l'Union européenne cofinance les contrats de retour à l'emploi, l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise, les

conventions de congés de conversion. Elle participe aussi à des opérations de formation en entreprise. Dans les régions, elle est associée aux plans d'insertion par l'économie (Plie), à l'apprentissage. « La valeur ajoutée, c'est de forcer les entreprises à anticiper, d'obliger les PME à lever le nez et de réfléchir à ses ressources humaines », explique une chargée de mission au ministère de l'Emploi. L'Europe a ainsi financé une

action sur l'aménagement du temps de travail dans les coopératives laitières.

Beaucoup de grandes entreprises profitent encore de ces fonds, pourtant destinés initialement aux PME et PMI, notamment parce qu'elles réagissent plus vite et ont plus de savoir-faire pour monter des projets. Les départements d'outre-mer et de la Corse, qui ne sont pas éligibles à ces fonds, peuvent engager des programmes sur d'autres crédits.

L'utilisation des subventions

Comment sont dépensées les aides *

RANG	REGION FRANCE METROPOLITAINE	PART DES AIDES	
		ENGAGÉES FIN 1996	PAYÉES FIN 1996
1	Ile-de-France	100 %	35 %
2	Picardie	100 %	50 %
3	Haute-Normandie	87 %	67 %
4	Lorraine	75 %	44 %
5	Champagne-Ardenne	69 %	49 %
<hr/>			
22	Guyane	41 %	26 %
23	Réunion	37 %	26 %
24	Corse	32 %	24 %
25	Guadeloupe	29 %	20 %
26	Martinique	27 %	17 %
<hr/>			
	Moyenne France	47 %	29 %
	Moyenne Union européenne	45 %	22 %

* Initiatives communautaires 1994-1999 et objectifs 1, 2, 5b : aides aux régions en retard, reconversion des régions affectées par le déclin industriel et développement des zones rurales.

Des procédures complexes et une efficacité parfois discutabile

Rien ne sert d'avoir de l'argent disponible, encore faut-il le dépenser... L'Union européenne dégage des concours, les Etats membres doivent ensuite engager les projets pour en recevoir le paiement, selon des règles strictement définies. La Commission a établi pour principe que les

pays doivent participer au financement des opérations (généralement à hauteur de 50 %), afin que les fonds structurels aient un véritable effet de levier sur la politique régionale.

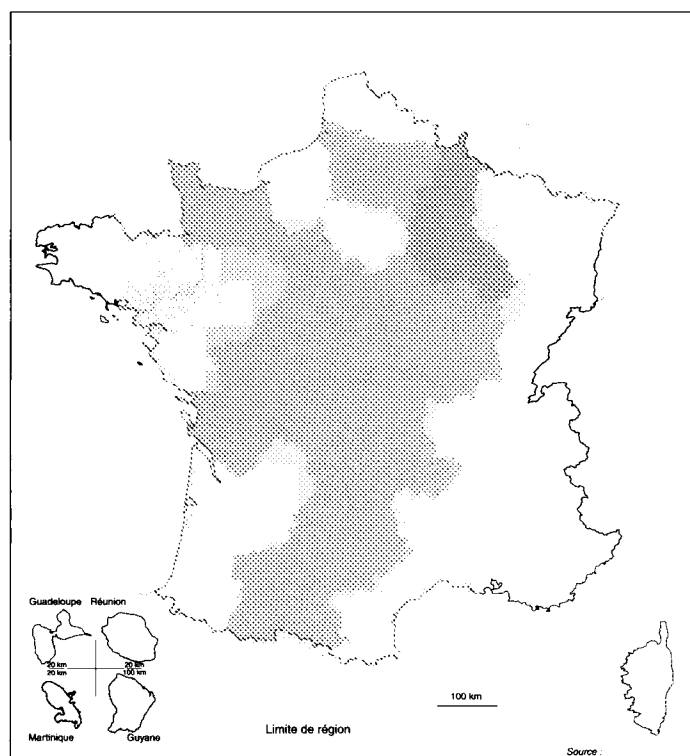
A mi-parcours de la programmation 1994-1999, les projets effectivement engagés sont légèrement inférieurs à la moitié des crédits disponibles. La France fait tout de même un petit peu mieux que la moyenne européenne (45 %). Le Royaume-Uni est champion,

avec 62 % des concours engagés, devant le Portugal (54 %), le Danemark (53 %) et l'Espagne (51 %). L'Italie est lanterne rouge, avec seulement 36 %. « Les programmes sont toujours adoptés avec retard, l'argent disponible est de plus en plus important, les programmes pluriannuels ne durent parfois pas assez longtemps », explique-t-on à la DATAR. En outre, « la Commission favorise les programmes immatériels, plus difficiles à mettre sur pied que ceux qui concernent les

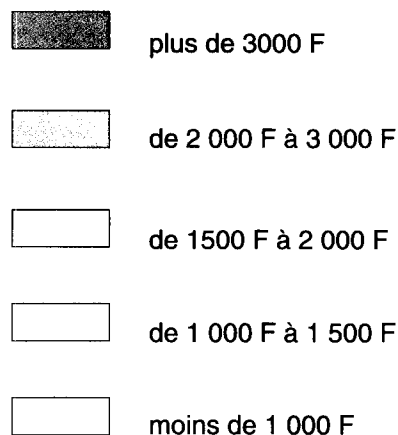
infrastructures ».

La France a été toutefois souvent critiquée par la DG XVI, la direction bruxelloise qui gère les fonds structurels, pour sa propension à bloquer les fonds. Pour sa programmation 2000-2006, la Commission réfléchit à simplifier les procédures et à favoriser financièrement les régions qui auront mis en oeuvre le plus efficacement les fonds alloués. Même si les crédits non consommés sont généralement reportés sur la programmation suivante.

Région par région, les subventions perçues



Total des subvention perçues
par région en francs par habitants



RANG	REGION	FONDS STRUCTURELS	AIDES A L'AGRICULTURE		TOTAL	
		moyenne annuelle 1994-1999 (en millions de francs)	1996 (en millions de francs)	(en million de francs)	(en millions d'euros)	(en francs par habitant)
1	Centre	215	5 614	5 829	883	2 396
2	Pays de la Loire	532	4 981	5 513	835	1 757
3	Midi-Pyrénées	501	4 925	5 426	822	2 176
4	Picardie	368	4 365	4 733	717	2 151
5	Bretagne	506	4 161	4 667	707	1 640
6	Champagne-Ardenne	247	4 407	4 654	705	3 442
7	Poitou-Charentes	327	4 171	4 498	682	2 780
8	Bourgogne	289	3 632	3 921	594	2 416
9	Nord-Pas-de-Calais	1 437	2 398	3 835	581	960
10	Aquitaine	592	3 141	3 733	566	1 303
11	Rhône-Alpes	612	2 516	3 128	474	561
12	Basse-Normandie	331	2 599	2 930	444	2 075
13	Lorraine	522	2 242	2 764	419	1 196
14	Auvergne	364	2 376	2 740	415	2 084
15	Haute-Normandie	411	2 208	2 619	397	1 475
16	Ile-de-France	299	1 706	2 005	304	183
17	Languedoc-Roussillon	381	1 588	1 969	298	887
18	Limousin	179	1 411	1 590	241	2 214
19	Provence-Alpes-Côte d'Azur	518	934	1 452	220	328
20	Franche-Comté	243	1 021	1 264	191	1 136
21	Alsace	178	929	1 107	168	655
22	Réunion	827	168	995	151	1 506
23	Martinique	417	517	934	142	2 432
24	Guadeloupe	433	63	496	75	1 189
25	Corse	294	146	440	67	1 699
26	Guyane	206	39	245	37	1 678

16 mai 1997

Solidarité

Le Comité des régions de l'UE tient un sommet les 15 et 16 mai à Amsterdam. Il s'agit de formuler les propositions pour renforcer le rôle des régions dans la nouvelle forme institutionnelle que devrait prendre l'Europe à la fin de la conférence gouvernementale prévue à la mi-

juin. Jacques Santer, président de la Commission de Bruxelles, y participe.

La COMMISSION doit présenter à la mi-juillet son projet de réforme des fonds structurels à partir de l'an 2000.

L'ANCIENNE DIRIGEANTE SYNDICALE

allemande Monika Wulf-Mathies, aujourd'hui responsable à la Commission des fonds structurels (qui représentent un tiers du budget communautaire), prône une politique régionale européenne axée sur la création d'emplois, notamment en aidant les PME.

19

L'aide européenne vers les régions au secours de la cohésion sociale

Cet apport de l'union est souvent méconnu : les fonds structurels - plus de 1 000 milliards de francs de 1994 à 1999 - sont consacrés à la réduction des disparités régionales. Bruxelles veut maintenant réorienter ces subsides pour renforcer leur rôle dans la lutte contre le chômage.

BRUXELLES

Au nom de la cohésion économique et sociale dans l'Union européenne, les fonds structurels ont été doublés par deux fois : en 1989, pour permettre aux régions en retard de développement ou en déclin de faire face aux contraintes du marché intérieur ; en 1994, pour les aider à se préparer à la monnaie unique prévue par le traité de Maastricht. De sorte que ces crédits sont devenus une véritable manne pour les quelques deux cents régions de l'Union : 1 110 milliards de francs de subventions pour la période 1994-1999, dont 99 milliards pour la France.

Gérer une enveloppe financière de cette importance, qui a gonflé dans de telles proportions aussi rapidement, ne va pas sans difficulté. La perspective d'un nouvel élargissement conforte les responsables de Bruxelles dans leur volonté d'ajuster, voire de réformer en profondeur, un dispositif devenu trop complexe, peu transparent et passablement bureaucratique.

Aujourd'hui, aux instruments traditionnels - Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds social européen (FSE), fonds agricole, se sont ajoutés le Fonds de cohésion pour les pays les moins riches et une quinzaine d'opérations particulières : de la coopération transfrontalière au soutien du processus de paix en Irlande du Nord, en passant par l'amélioration de

la compétitivité internationale des PME. Cette superposition fait qu'une même zone bénéficie souvent de cinq ou six aides différentes. Laurent Van Depoele, directeur chargé du développement rural, est catégorique : « il faut mettre fin à cet enchevêtrement en établissant un seul programme par région ».

Outre une réorganisation des services de la Commission de Bruxelles, cette simplification suppose une coopération accrue des gouvernements nationaux, qui n'est pas évidente en raison des procédures en vigueur. Il appartient aux collectivités locales (en France le plus souvent sous la houlette des services préfectoraux) d'établir un programme indicatif soumis à l'exécutif communautaire, après avoir transité par les capitales respectives. En règle générale, ce programme est accepté, moyennant des modifications touchant en moyenne 10 % de l'ensemble des projets. Les corrections les plus importantes portent, le plus souvent, sur la réalisation d'infrastructures, que les élus locaux ont tendance à privilégier « parce qu'elles se voient et s'inaugurent », constate Jean-Jacques Guth, responsable du FEDER pour les interventions dans l'hexagone.

En d'autres termes, la conception relève essentiellement de l'Etat qui veut d'autant plus garder la main qu'il apporte, avec les collectivités locales, la première moitié du montant de l'in-

vestissement. Même si la contribution « additionnelle » de l'Europe atteint 50 % et parfois plus (jusqu'à 85 % dans certains cas pour les régions les plus pauvres). Cette frustration apparaît en filigrane dans les propos des responsables communautaires. Pour Enejo Landaburu, directeur général du FEDER, « globalement, la situation n'est pas satisfaisante ». Et le patron du fonds régional d'expliquer que la Commission doit concilier deux missions inconciliables : elle est responsable de l'utilisation et de la destination des crédits européens et elle doit déléguer, au nom du fameux principe de « subsidiarité », la gestion de ses propres fonds aux Etats membres.

CLARIFIER LES REGLES DU JEU

Or la Cour des comptes de Luxembourg contrôle principalement l'exécutif communautaire et, surtout, le Parlement de Strasbourg est particulièrement attentif à la conduite de la politique régionale. Pas moins de 2 000 questions ont été adressées par le parlement à Bruxelles l'année dernière. Dans ces conditions, les autorités communautaires - soucieuses de ne pas être accusées de laxisme, - ont tendance à aller voir de plus près, jusqu'à se montrer parfois tatillonnes. Au grand dam des élus locaux ou des fonctionnaires nationaux, qui ne se privent pas toujours de dénoncer les procédés bureaucratiques de

Bruxelles. Au total, il est difficile pour la Commission d'apprécier de manière précise l'utilisation des crédits dont elle est responsable, même si Jean-Charles Leygues, directeur chargé de la conception des politiques régionales, estime que son institution est en mesure de connaître « la réalité du cofinancement dans sa globalité ».

Il n'empêche : la nécessité de clarifier les règles du jeu est une évidence pour tous les responsables communautaires. Visiblement, la réflexion est déjà très avancée ; ne serait-ce que pour anticiper l'adhésion de la Hongrie et de la Pologne, ou bien encore de la Roumanie et de la Bulgarie, pays qui voient dans les fonds structurels un outil indispensable à la correction de leurs déséquilibres régionaux. M. Landaburu a en tête un schéma bien précis : la Commission doit se montrer « plus exigeante » dans la définition des programmes, déléguer le plus possible en matière d'exécution, exiger une « évaluation » digne de ce nom des actions engagées et créer une « réserve », dans le but de récompenser les régions les plus vertueuses. « Devant la nécessité de réduire les déficits publics pour répondre aux exigences de la monnaie unique, il faut instaurer des conditions draconiennes d'octroi des aides communautaires afin d'obtenir une efficacité optimale de la dépense publique », ajoute M. Leygues. Autant dire que Bruxelles a

16 mai 1997

conscience que les fonds structurels ne sont pas toujours aussi opérationnels qu'ils pourraient l'être. « Nous n'avons pas la prétention de créer des emplois admet modestement David O'Sullivan, directeur au FSE,

mais nous contribuons, par exemple, à l'adaptation des salaires aux nouvelles formes de travail ». Certes, les irrégularités et les fraudes existent. Comme ces plaques d'égout posées par une commune du sud de l'Italie, dans

un secteur où il n'y avait pas d'égouts. Mais il ne faut pas oublier le formidable résultat obtenu dans les quatre pays « pauvres » de l'Union : une bonne part du rattrapage économique de la Grèce, de l'Espagne, du

Portugal et l'Irlande est à mettre au crédit des fonds structurels.

Marcel Scotto

Monika Wulf-Mathies, commissaire européen chargé de la politique régionale : « Notre objectif majeur est la création d'emplois stables »

BRUXELLES

(Union européenne)

de notre correspondant

Quel est le bilan de la politique structurelle de l'Union ?

« Le bilan est mitigé : la politique structurelle européenne n'a pas permis d'éliminer toutes les disparités existantes. Cependant, le rattrapage opéré au niveau des quatre Etats membres les plus pauvres (l'Espagne, la Grèce, l'Irlande, le Portugal), par rapport à la moyenne de l'Union, est tout à fait convaincant quant à la crédibilité de notre politique de cohésion.

« Les réussites varient d'un pays à l'autre. L'Irlande, qui était le pays le plus pauvre de l'Union, s'est arrogé le titre de meilleur élève de la classe. En France, il y a une kyrielle de projets très intéressants, qui essaient notamment d'imaginer une approche moderne pour promouvoir les nouvelles technologies, ainsi que la recherche. Je souhaite qu'en France on investisse encore plus rapidement des moyens dans des projets concrets, afin de répondre à notre objectif majeur qui est la création d'emplois stables.

Comment améliorer le fon-

ctionnement du système ?

- Il faudra essayer de mieux suivre la mise en oeuvre des programmes. Il ne s'agit pas seulement de vérifier si on a effectivement dépensé les sommes qui étaient prévues, mais aussi de contrôler si les objectifs qu'on s'était assignés ont été respectés, de faire dépendre le versement des tranches suivantes de la qualité du travail effectué. Une sorte de conditionnalité... Actuellement, une fois que la décision est prise, les moyens transférés appartiennent aux Etats membres. Il serait souhaitable de ne pas débloquer en une seule fois toutes les ressources disponibles. Réussira-t-on à en faire accepter l'idée ? Cela dépendra de notre capacité à proposer des critères transparents et applicables par tout un chacun. Il nous faudra évidemment obtenir l'assentiment des gouvernements.

« L'opinion doit bien comprendre que la performance recherchée n'est pas uniquement d'ordre financier. Le but n'est pas seulement d'obtenir de l'argent et de le dépenser ! L'idée, c'est de s'assurer qu'on va créer des emplois durables, que les PME vont pouvoir évoluer dans

un environnement propice.

L'emploi, l'aide aux PME : c'est de plus en plus à leur profit que se mobiliseront les fonds structurels ?

- Il existe déjà un accord assez large pour considérer, qu'au vu du nombre de chômeurs - 18 millions pour l'Union - le combat pour l'emploi est tout à fait prioritaire. C'est la priorité des fonds structurels. Ce que je souhaite, c'est qu'à l'avenir, dans les programmes que nous finançons, on trouve davantage d'objectifs quantifiés, chiffrés, concernant la création d'emplois.

« Nous savons qu'à notre époque, les PME sont les locomotives pour cette création d'emplois et que, de ce fait, il est important qu'on les soutienne. Pour moi, cela veut dire qu'il faut les aider dans les domaines où elles se trouvent défavorisées par rapport aux grandes entreprises. C'est-à-dire, par exemple, améliorer leur accès à la recherche, afin d'accélérer les transferts de technologie ; ou encore permettre à de jeunes scientifiques de valoriser plus facilement leurs inventions. C'est-à-dire, aussi, leur faciliter l'accès aux services financiers,

leur donner un appui en matière de commercialisation, pour acquérir ainsi une dimension européenne ou internationale.

« Dans le cas des pays les plus pauvres, handicapés par un déficit en matière d'infrastructures, combler ce retard est tentant. Mais nous nous sommes rendu compte aussi de l'inutilité de planter, ici et là, quelques éléphants blancs dans le paysage où évoluent les PME. La durabilité, la qualité du développement, exigent que l'on soutienne les forces économiques endogènes du pays, que l'on crée des liens de partenariat entre tous les acteurs qui interviennent au niveau local et régional, que l'on mette sur pied une stratégie de développement intégré, puis qu'on la transpose dans la réalité, sur le terrain ; de façon que se développe une structure socio-économique qui ne soit pas dépendante, par exemple, de l'installation d'une filiale d'une multinationale, mais qui repose sur un réseau de PME fortement ancrées dans la région »

Propos recueillis par
Philippe Lemaître

L'évaluation du P.I.M. Languedoc-Roussillon : l'usage de la cartographie

Caractéristique de l'action évaluée

<i>Activité évaluée</i>	<i>Autorités politiques</i>	<i>Budget annuel</i>	<i>Durée</i>	<i>Maître d'oeuvre</i>
Programme Intégré Méditerranéen	C.C.E., Cvnt et Région	250 Mio ECU	1986-93	Préfecture de région (service de l'Etat)

Caractéristique de l'évaluation

<i>Technique principale</i>	<i>Commanditaires</i>	<i>Question-clé</i>	<i>date</i>	<i>Chargés d'évaluation</i>
Cartographie	Préfecture de région	Suivi des réalisations	1990	Institut Agronomique Méditerranéen

Ce cas est une évaluation concomitante impliquant la Commission, l'Etat et une Région. Elle n'était pas encore achevée au moment de notre enquête. L'évaluation étudiée est intéressante pour l'innovation que représente l'emploi de la technique "Système d'Information Géographique" (S.I.G.), autrement dit l'édition automatique de cartes à partir d'une base de données informatique dans laquelle les objets sont repérés par leur localisation.

Les Programmes Intégrés Méditerranéens (P.I.M.) ont été institués en 1985 par la Commission des Communautés Européennes (C.C.E.). Ils s'adressent aux régions des pays membres qui sont susceptibles de rencontrer des problèmes de concurrence suite à l'élargissement de la Communauté Economique Européenne à l'Espagne et au Portugal. Les P.I.M. se caractérisent par leur volonté d'approche globale des problèmes de développement régional. Ils mobilisent toutes les ressources de financement de la C.C.E. et couvrent les principaux secteurs de l'économie.

L'absence de familiarité des partenaires régionaux avec la problématique de l'évaluation est à l'origine de réticences face à

l'obligation d'évaluer prévue par le règlement P.I.M. (perçue comme un moyen de contrôle des décisions à prendre). L'équipe retenue dans le cadre de l'appel d'offre avait des relations de travail anciennes avec les milieux politiques et administratifs régionaux qui ont soutenu de longue date la recherche en géographie et ses applications. A travers le choix de l'équipe locale chargée de l'évaluation, on a implicitement fait celui de la technique. L'évaluateur a pu en croisant les informations issues du système de monitoring et des variables socio-économiques caractérisant le territoire du Languedoc-Roussillon, effectuer des traitements diffusés sous forme de tableaux statistiques et de représentations graphiques.

La démarche utilisée pour évaluer l'impact du P.I.M. sur l'environnement socio-économique du Languedoc-Roussillon repose sur une comparaison avec une situation de référence établie grâce à la réalisation d'un état initial des caractéristiques de la structure socio-économique qui a nécessité un travail considérable de recueil d'informations. En pratique, la technique du S.I.G. a bien été employée pour le pilotage du programme et

a permis de traiter quelques questions évaluatives au niveau des sous-programmes. Elle n'a pas été employée pour l'évaluation du P.I.M. en tant que tel. Toute une série de techniques classiques de traitement de l'information issues des sciences sociales (analyse factorielle et analyse statistique) ont été mises à contribution. La cartographie ne saurait apparaître comme une méthode d'évaluation en soi, mais davantage comme un procédé de visualisation des résultats.

Avec le P.I.M. Languedoc-Roussillon, l'utilisation de la cartographie dans l'évaluation d'une politique publique en France est une première. Son apport majeur par rapport à d'autres, plus classiques, telles que des évaluations macro-économiques utilisant des tableaux entrée-sortie, est d'être bien adaptée à l'analyse des synergies territoriales de différentes actions composant un programme public dont la logique de programmation repose sur la sélection de zones. La représentation cartographique permet l'inscription d'une opération dans son contexte ; elle fait apparaître des corrélations, met à jour des contradictions et en indique la résultante.

L'Arc Atlantique : entre logique atlantique et stratégie européenne

L'Arc Atlantique est un des rares exemples de coopération interrégionale effective sur les rives de l'Océan Atlantique. Cette organisation, créée en 1990, vise à fédérer l'action des régions adhérentes afin de mieux défendre leurs intérêts. C'est aujourd'hui une réalité palpable, puisque l'association regroupe désormais 32 régions de la façade occidentale de l'Europe, dont trois régions simplement associées (fig 1). Cet ensemble constitue une Commission se rattachant en fait à une structure plus ancienne (1973) et plus vaste, la CRPM (Conférence des Régions Périphériques Maritimes), qui rassemble une centaine de régions européennes. Quatre autres Commissions réunissent en effet d'autres aires géographiques : Méditerranée, Mer du Nord, Baltique et Îles.

Comme ses homologues, l'Arc Atlantique est doté d'un budget alimenté par les régions membres. Celles-ci représentent 45 millions d'habitants et s'étendent sur 28 % du territoire de l'Europe des 15. Cet ensemble géographique correspond d'ailleurs à l'un des huit grands ensembles territoriaux définis par l'Union Européenne pour mener sa réflexion prospective en matière de développement et d'aménagement.

► Une logique atlantique et maritime

En un sens, l'Arc Atlantique procède d'une logique atlantique dans la mesure où il vise à renforcer les échanges entre ses membres. La commission poursuit en effet un triple objectif :

- valoriser les atouts de la Façade atlantique de l'Europe par une action concertée ;
- réduire les handicaps de cette façade par un renforcement de la coopération interne ;
- soutenir les initiatives de développement en son sein.

L'Arc Atlantique a ainsi développé plusieurs programmes de coopération, parfois avec le concours de la Commission des Communautés Européennes. C'est le cas du programme ARCANTEL qui vise à développer les ports et les relations maritimes internes, ou de l'action-pilote Atlantis qui porte sur quatre domaines : la modernisation du tourisme, le transfert de technologies, les liaisons aériennes et maritimes, l'eau et l'environnement.

► Identité de position et position identitaire

L'Arc Atlantique s'appuie donc sur le constat d'une identité de position géographique, à savoir une situation commune sur les rives de l'Atlantique, face à l'océan, ou plus exactement entre l'océan et l'Europe continentale. C'est pourquoi les efforts portent sur l'exploitation de cette situation d'interface. "Le premier enjeu", écrit ainsi le sociologue Jacques Beauchard, responsable du programme Façade atlantique à la DATAR, "consiste à faire du Finistère" européen l'interface entre l'Europe et le monde" (Beauchard, 1993). On rappelle volontiers le statut d'avant-poste face à l'Amérique et la modestie de la distance qui sépare la proue de l'Europe des premières côtes nord-américaines. Cette rente de situation doit pouvoir être valorisée, de façon à "transformer les littoraux en façades", comme l'écrit la CRPM, qui reprend une formule de J. Beauchard. Il s'agit au fond de "replacer la mer au coeur de la stratégie du continent".

L'Arc Atlantique est donc né essentiellement d'une prise de conscience convergente chez divers acteurs essentiellement français : la CRPM, les conseils régionaux de Bretagne, Pays-de-la-Loire et Poitou-Charentes et l'association Ouest-Atlantique qui associe des industriels et des collectivités locales du Grand Ouest français. Les principaux artisans de l'Arc Atlantique sont d'ailleurs les Français : le siège de la CRPM est à Rennes, le premier président de l'Arc Atlantique était un Français (Olivier Guichard, ancien président de la Région Pays-de-la-Loire et ancien directeur de la DATAR), son président actuel l'est aussi (c'est le président de la Région Poitou-Charentes), sans oublier le soutien actif de la DATAR à cette initiative. Cela explique le paradoxe selon lequel les Français sont les principaux animateurs de l'Arc Atlantique alors que leurs régions sont parmi les plus développées et les moins périphériques de l'Europe atlantique, tandis que l'Irlande n'a qu'une seule région adhérente ! Il est vrai aussi que cette stratégie de l'Arc Atlantique a pour effet de placer les régions de l'Ouest français au coeur de l'espace correspondant, en position-charnière. On notera toutefois qu'en dehors du Grand Ouest français la moitié septentrionale du Portugal, caractérisée par la forte orientation maritime de ses activités et un enclavement prononcé, constitue un autre noyau dur de la construction de l'Arc Atlantique, si l'on en juge au nombre de coopérations développées dans ce cadre.

► Un lobby à finalité européenne

C'est que l'Arc Atlantique est en réalité un organisme de coopération interrégionale à perspective strictement (ouest) - européenne, dans la mesure où ses objectifs sont arrêtés en fonction de seules politiques de l'Union Européenne. Si les membres de l'Arc cherchent à définir en commun des stratégies globales de développement, c'est en effet par rapport à des arbitrages exclusivement européens. C'est pourquoi ils effectuent un lobbying actif pour faire reconnaître par les autorités de Bruxelles la persistance de leurs handicaps et de leur retard afin d'obtenir le maintien des aides. Dans cette action, l'Arc Atlantique est relayé par un Atlantic Group au Parlement européen de Strasbourg et un "lobby atlantique" au Comité des régions à Bruxelles. Leur action vise à défendre leurs intérêts au sein de l'espace européen et non à développer des coopérations de part et d'autre de l'Océan. Cette action obéit à une logique plus continentale que maritime, plus européenne que transatlantique.

Une telle organisation doit notamment permettre :

- de développer des actions communes pour atteindre des masses critiques dans des secteurs-clés où celles-ci font défaut : financement des entreprises (programme FINATLANTIC), formation supérieure, recherche, organisation de filières (pêche, industrie agro-alimentaire), réseaux de villes ;

- de renforcer la coordination des programmes de transport (liaisons télématiques interportuaires, cabotage, etc.) ;

- d'exploiter et gérer en commun certaines ressources communes : pêche, tourisme, conchyliculture, environnement.

Ces projets s'inscrivent dans les objectifs plus généraux de la CRPM :

- rappeler avec force l'objectif de cohésion territoriale de l'Union européenne ;

- passer de l'état de Périphérie à l'état de Centre d'ici une génération en faisant en sorte que les régions maritimes deviennent de nouvelles portes du continent ;

- replacer la mer au coeur de la stratégie des décideurs européens. La position maritime et atlantique ne doit pas être vue seulement comme un obstacle aux échanges et au développement, comme dans les documents préparatoires du Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) (DATAR, 1995 ; Réunion..., 1997), mais aussi comme une opportunité (Beauchard, 1993 et 1995 ; CRPM, 1996 : Baudelle, Renard 1998).

Des échéances capitales attendent les régions atlantiques, si bien que le lobbying exercé par l'Arc Atlantique reste déterminant :

- le prochain PIC (Programme d'Intérêt Communautaire, 2000-2006) verra une multiplication sans précédent (par 30) des sommes en jeu ;

- la réforme des Fonds structurels en 2007 va modifier les procédures, la nature des aides et la délimitation des territoires bénéficiaires, jugés actuellement trop étendus ;

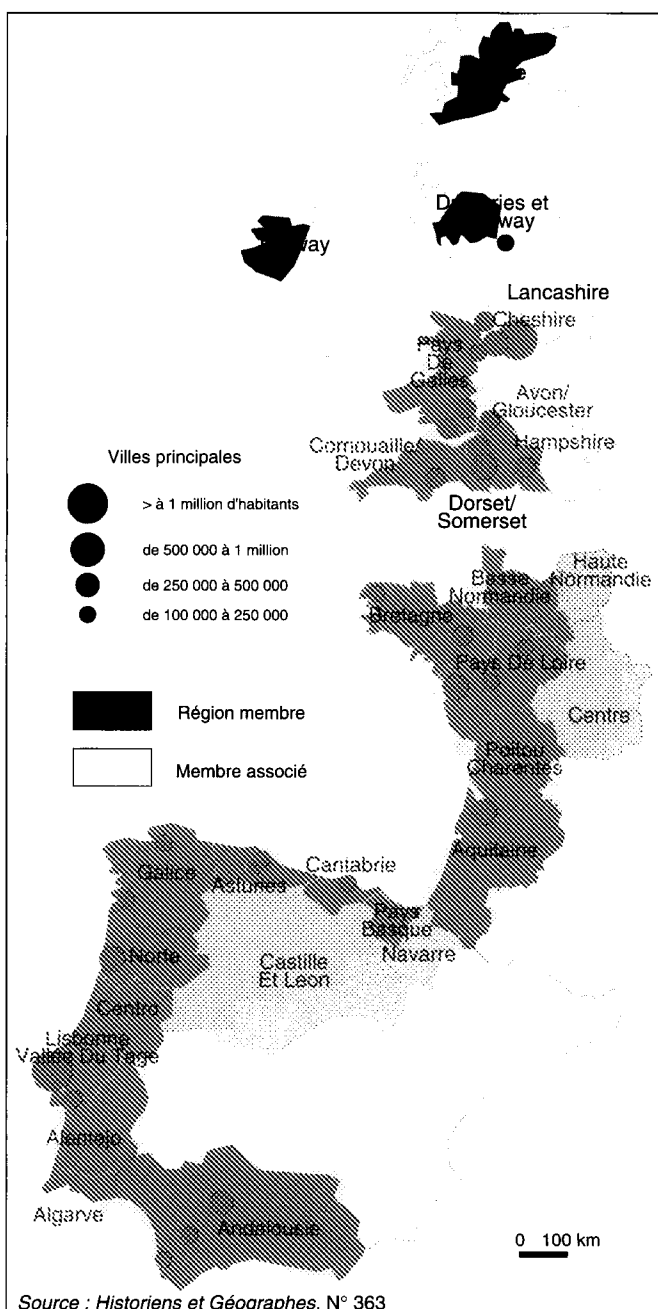
- le SDEC s'appuie déjà sur les progrès de la Façade Atlantique pour envisager une réduction des aides en sa faveur.

Cela dit, l'Arc Atlantique ne réclame pas l'assistance, mais seulement la possibilité de mettre en valeur ses capacités de développement propres, de façon à persuader les régions du Centre qu'elles ne distribuent pas des crédits en pure perte (Baudelle, 1996 ; Gizard, 1996 et 1998 ; Cichowlaz, 1998). Au contraire, l'Arc Atlantique assure qu'on ne peut admettre que les espaces centraux prétendent être seuls en mesure de capter les investissements et s'arrogent le monopole de la croissance, censée profiter indirectement, par redistribution, aux espaces périphériques. Une telle opposition délibérée entre un Centre producteur et des périphéries assistées est considérée comme

insupportable. Il faut associer l'ensemble du territoire à la production d'une valeur ajoutée différentielle, mais commune.

Guy Baudelle
Université de Haute Bretagne, 35000 Rennes

Les régions de la façade Atlantique



La recherche de partenaires nationaux ou européens

Rouler en première classe européenne

Milan et Stuttgart plutôt que Paris et Marseille : Lyon, la vallée du Rhône et le massif des Alpes inscrivent leur avenir au-delà des frontières, dans le « club des riches » du continent.

La politique régionale devient internationale et l'économie s'ouvre à la dimension multilatérale.

LYON

de notre correspondant régional La région Rhône-Alpes aime se comparer à son voisin helvétique, qui a la même taille qu'elle, des caractéristiques géographiques proches, notamment grâce à la chaîne des Alpes, un nombre presque équivalent d'habitants et des activités économiques aussi diversifiées que celles de ce pays. La population de la seconde région économique française, derrière l'Ile-de-France, se prend parfois à rêver d'une plus grande autonomie pour gérer ses propres « affaires internationales ».

Entre 1850 et 1930, Lyon fut la première place européenne pour le commerce de la soie. Banques et sociétés d'assurances françaises et étrangères drainèrent vers cette cité d'importants capitaux. Les unes et les autres ont assuré la prospérité de la ville et permis son rayonnement à travers l'Europe et le monde. Mais la crise économique de 1929 mit brutalement fin aux ambitions internationales de Lyon, qui retrouvera un rôle plus modeste de ville de province.

Profitant des ouvertures législatives qui furent octroyées aux régions par la loi de décentralisation de 1982 - l'article 65 les autorise à mener « à des fins de concertation » des coopérations transfrontalières -, Rhône-Alpes a aussitôt renoué des contacts avec l'extérieur. Tout d'abord avec la Suisse, notamment les cantons de Genève, de Lausanne, du Valais, puis avec l'Italie, à tra-

vers la vallée francophone d'Aoste et la région du Piémont que la géographie rapproche. « Il n'est pas possible d'organiser l'aménagement de notre territoire, de gérer notre région, sans travailler avec nos voisins immédiats sur la place de l'aéroport de Genève par rapport à Lyon-Satolas, la liaison TGV Lyon-Turin, le problème des travailleurs frontaliers, sur les déplacements quotidiens des habitants de la Suisse et de Rhône-Alpes, sur les régimes de soins de part et d'autre de la frontière et les questions universitaires », explique Charles Millon, président UDF du conseil régional.

« Je n'ai jamais rencontré de réticences de la part des gouvernements, de droite comme de gauche, à propos des actions que nous menons à l'étranger ».

Mais Rhône-Alpes a aussi tissé des liens avec d'autres régions moteur de l'Europe plus éloignées d'elle, comme le Land du Bade-Wurtemberg (Allemagne), la Communauté autonome de Catalogne en Espagne, la région de Lombardie (Italie). Une confrontation salutaire que la classe politique, presque unanime, a soutenue. L'originalité de la coopération des « Quatre moteurs pour l'Europe », lancée en septembre 1988, est d'être fondée sur un partenariat totalement volontaire et ne reposant sur aucun lien géographique, historique ou de langue.

Le Bade-Wurtemberg, la Catalogne,

la Lombardie et Rhône-Alpes, qui, dans leurs pays respectifs, sont les acteurs principaux du développement économique régional, ne sont reliés par aucune frontière. L'accord multilatéral qui les réunit depuis dix ans a fixé des objectifs prioritaires généraux. Il préconise l'amélioration des infrastructures et des télécommunications, le développement de la coopération technologique, l'accélération des échanges dans la recherche et la culture. Il y a quelques années, cet accord de coopération s'est aussi élargi à l'environnement, à la formation professionnelle, au développement économique, notamment des petites et

moyennes entreprises, à l'agriculture, à la jeunesse et aux sports. Enfin, depuis 1989, les « Quatre moteurs » se concertent et agissent auprès des communautés européennes, pour soutenir prioritairement trois projets de trains à grande vitesse, Catalogne-Rhône-Alpes, Rhin-Rhône et Lyon-Turin, ainsi que pour développer le feroutage sur ces voies nouvelles.

« L'idée soutenue par Rhône-Alpes est que seules des actions engagées avec des régions étrangères puissantes peuvent conduire à des coopérations sérieuses. Rhône-Alpes a compris qu'il fallait jouer cette carte pour créer

une forte ossature régionale capable de devenir la locomotive du développement régional européen. Les « Quatre moteurs », que certains qualifient de « club de riches », montrent que sans frontières communes, sans contraintes de l'histoire et de la géographie, il est possible de nouer des coopérations de haut niveau entre des régions d'Europe et faire avancer des dossiers », analyse Pierre Kulawka, du Cerat (Centre de recherche sur la politique, l'administration et le territoire).

Principal prétendant à la succession de M. Millon, Jean-Jacques Queyranne (PS), secrétaire d'Etat aux territoires d'outre-mer, regrette la « faible production » des « Quatre moteurs ». « Mais, ajoute-t-il, cette initiative a permis de positionner Rhône-Alpes au niveau international et de se placer en alter ego de Milan, de Barcelone, de Stuttgart, dont les pouvoirs sont beaucoup plus étendus que ceux dont dispose Rhône-Alpes ».

Certains élus, notamment à gauche, proposent d'infléchir la « politique étrangère » de Rhône-Alpes en direction du sud de l'Europe. « Pourquoi ne pas gérer avec Provence-Alpes-Côte d'Azur l'enjeu méditerranéen ? », demande Bernard Soulage, professeur d'économie à l'Institut d'études politique de Grenoble et conseiller régional socialiste, partisan lui aussi d'une politique dynamique de la région dans le domaine international. « Rhône-Alpes est au coeur des

grands flux migratoires classiques, y compris des réfugiés politiques. Depuis fort longtemps, Italiens, Arméniens, Africains et habitants du Maghreb se sont installés dans cette région sans qu'il y ait de rejet ni de ségrégation communautaire. C'est une richesse pour Rhône-Alpes, qui est considérée d'emblée comme une région internationale. C'est à partir des réalités locales que nous devons construire de nouvelles coopérations internationales », note Bernard Soulage.

Depuis 1992, le conseil régional Rhône-Alpes a noué, au-delà de l'Europe communautaire, des liens de coopération économique culturelle avec la Tunisie, le Maroc et d'aide au développement avec l'Afrique, notamment le Mali. Des accords ont été conclus avec la ville de Shanghai

(Chine), le Vietnam, les provinces du Québec, de l'Ontario (Canada). D'autres destinations sont envisagées pour porter dans le monde l'image de Rhône-Alpes et accompagner le développement de ses entreprises. Ainsi l'association ERAI (Entreprises Rhône-Alpes International) émanation de la région apporte un soutien logistique aux petites et moyennes entreprises désirant apporter ou s'implanter dans d'autres pays. Pour cela, elle a ouvert des « ambassades » à Barcelone, Djakarta, Montréal, Sao Paulo, Shanghai, Stuttgart, Tokyo et Turin.

Comme d'autres régions d'Europe, Rhône-Alpes a souhaité affirmer physiquement sa présence à Bruxelles, principal centre décisionnel de la Communauté. L'installation d'une « délégation » à partir de 1990, répondait égale-

ment à la volonté de la Commission européenne, nettement affichée à l'époque, de créer par-dessus les Etats, un véritable « partenariat » avec les collectivités territoriales. A la différence notamment des régions allemandes aux pouvoirs très étendus, leurs homologues françaises n'ont à Bruxelles qu'une « présence officielle », qui, selon les responsables d'ERAI, se limite à « enrichir les relations entre la France et la Communauté ».

« Je n'ai jamais rencontré de réticences de la part des gouvernements, de droite comme de gauche à propos des actions que nous menons à l'étranger. J'ai toujours pris soin de prévenir le Quai d'Orsay des initiatives que nous prenions. Il y a, de notre part, aucune fronde » souligne le président de Rhône-Alpes.

Aujourd'hui, la principale réussite de la région dans le domaine international se mesure à la politique qu'elle mène vis-à-vis de ses étudiants. Ceux-ci sont encouragés à séjourner hors de leurs frontières. Chaque année plus de trois mille bourses sont accordées à des étudiants rhônalpins. La région finance des formations universitaires complémentaires ou des stages dans une trentaine de pays partenaires ou non de Rhône-Alpes, à hauteur de 2 000 francs par mois. Dans leurs programmes de campagne pour les prochaines élections régionales, la droite comme la gauche souhaite doubler le nombre de bourses et veut en faire un élément essentiel de la « politique étrangère » Rhône-Alpes.

Claude FRANCILLON

ALSACE

De la difficulté d'inventer une identité transfrontalière

La coopération entre les Alsaciens et leurs voisins rhénans, allemands ou suisses est ancienne.

Mais le discours est en avance sur la réalité.

Les relations sont ambiguës et parfois teintées d'arrière-pensées, y compris lorsqu'il s'agit d'évoquer "l'Europe des régions"

STRASBOURG

Il en est de la coopération transfrontalière comme de l'Europe : la grande majorité des Alsaciens y est favorable, mais la réalité a encore besoin de gagner beaucoup de terrain. Pourtant, les institutions sont en place depuis assez longtemps pour attester de la volonté des Français, des Allemands et des Suisses de conduire des actions communes et d'associer étroitement les

régions situées des deux côtés du Rhin. La Conférence du Rhin supérieur, pilotée par les instances étatiques, existe depuis 1975. Les élus locaux et territoriaux ont créé le Conseil rhénan début 1998. L'Union européenne apporte son soutien en octroyant des crédits au titre de son programme Interreg.

Tout cela n'empêche pas Hubert Haenel (RPR), sénateur haut-rhi-

nois et vice-président de la région, de marquer un scepticisme : « La coopération institutionnelle est très formelle : on se réunit beaucoup sans grande conséquence ». Un scepticisme auquel s'oppose le discours plus optimiste d'Adrien Zeller (UDF-FD), député bas-rhinois, président sortant de la région : « L'action transfrontalière est de plus en plus multiforme. Elle engage des acteurs différents qui

inventent à chaque fois, la façon de faire. Il n'y a pas de recette, il y a une ouverture d'esprit ». Et d'aligner les initiatives, notamment franco-allemandes, dans les domaines des transports, de l'environnement, de la santé ou de la culture. Seule ombre au tableau : les échanges d'enseignants ne se font pas aussi bien qu'il serait nécessaire.

Les propos engageants du prési-

28 février 1998

dent de l'assemblée alsacienne masquent pourtant mal les déceptions dues à l'attitude du partenaire allemand. La constitution du Conseil rhénan - qui regroupe l'Alsace, le Bade-Wurtemberg, la Rhénanie-Palatinat et la Suisse du Nord-Ouest - a été longtemps retardée en raison des hésitations des deux Länder allemands. Plus grave, la nature même du nouvel organe, un simple forum dépourvu de budget et d'administration. « On se trompe si l'on croit que les Allemands veulent s'associer, travailler avec nous, en tout cas moins que les Alsaciens ne le pensent ou ne veulent le croire », dit M. Haenel. Il ajoute : « Le bilinguisme est unilatéral » Renaud Dorandeu, directeur de l'Institut d'Etudes Politiques (IEP) de Strasbourg, partage le même point de vue : « L'enseignement du français n'est pas une priorité pour les autorités du Bade-Wurtemberg ».

Un récent rapport de Jean-Laurent Vonau (RPR), conseiller régional, sur l'installation de nombreux foyers allemands dans le nord de l'Alsace évoque cette question, identifiée comme un phénomène de périurbanisation autour de la ville allemande de Karlsruhe, le mouvement touche des ménages aux revenus moyens (le prix du foncier étant moins cher sur la rive française du Rhin), « ne parlant guère le français » : alors que le dialecte, explique M. Vonau, ne peut « évidemment pas tenir lieu d'un véritable bilinguisme ». Le document note cependant que les « immigrés » allemands « ne font pas l'objet d'un rejet ou d'un mépris, comme ce pourrait être le cas d'immigrants venant de pays moins développés ». Mais il précise que « les problèmes de langue sont apparus comme le principal obstacle au fonctionnement d'un espace frontalier ».

Mettre les hésitations de la coopération transfrontalière au seul compte des Allemands serait néanmoins trop facile et, pour tout dire, injuste. Il y a d'abord les réticences des Etats. Paris aurait ainsi vu d'un mauvais oeil la création du Conseil rhénan. Certains désignent aussi du doigt les Alsaciens eux-mêmes, ou du moins leurs élus et certaines personnalités de la société civile. M. Haenel fait partie de ceux-là : « On a l'impression qu'ici on veut développer un mythe autour d'une coopération qui va de soi avec les riches Badois et les riches Bâlois, alors qu'il n'y a pas de grands efforts pour mieux travailler avec les Lorrains et les Frانس-Comtois ».

Mirage ou pas, les Alsaciens veulent pourtant croire à la coopération avec leurs voisins, mais intégrée dans une Europe des régions : celle-ci éviterait le tête-à-tête avec l'Allemagne.

Les crispations dans le nord de la région dues à l'arrivée d'habitants allemands relèvent, explique M. Dorandeu, d'une caractéristique répandue chez les Alsaciens : un « sentiment unitaire par défaut » qui se traduit par « le refus de l'autre, plutôt que de se souder entre l'autre, plutôt que de se souder entre eux pour conduire des actions dynamiques ». Le directeur de l'IEP donne deux exemples : la mobilisation pour le TGV est le fait des politiques : le refus de l'installation des activités de fret aérien par la société DHL sur l'aéroport de Strasbourg est le résultat d'une forte mobilisation populaire. Aussin comme beaucoup d'autres, trouve-t-il vite les limites de la coopération transfrontalière : « Elle est essentiellement institutionnelle ». L'universitaire nourrit d'autant plus de doutes que le Bade-Wurtemberg pèse bien trop lourd face à la « petite » Alsace.

Mirage ou pas, les Alsaciens veulent pourtant croire à la coopération avec leurs voisins, mais intégrée dans une Europe des régions : celle-ci éviterait le tête-à-tête avec l'Allemagne. Tous ne sont pas d'accord sur la nature des partenaires. Ainsi, la commission permanente du conseil régional a décidé, en septembre 1996, de privilégier dans les opérations de jumelage les Etats « culturellement les plus proches : Allemagne, Suisse, Autriche, Liechtenstein, Belgique orientale (germanophone), Luxembourg ». Ici encore, les institutions se sont multipliées : celles créées par les Quinze et le Conseil de l'Europe, auxquelles s'ajoute l'Association Le fameux consensus alsacien

existante est par trop confortable ».

Le discours de M. Zeller sur l'Europe des régions est très proche de celui de M. Haenel, son concurrent pour la prochaine présidence de l'assemblée alsacienne : « La suppression des frontières à l'intérieur de l'Union met en valeur les régions. Une accélération de cette politique communautaire donnera de l'air non seulement aux régions mais aux institutions représentant l'Etat, telles que les préfetures ou les académies ». Mais il n'est pas question qu'elle se substitue à l'Europe des Etats, ce serait idiot », tient à préciser le président alsacien.

Cette inquiétude récurrente correspond à une mise en garde contre une doctrine qui existe, mais s'exprime rarement de façon explicite, hormis chez quelques autonomistes déclarés et au sein du mouvement régionaliste Alsace d'abord, dont le fondateur, Robert Spieler, a appartenu au Front national jusqu'à la fin des années 80. Elle consiste, de la part de ses partisans, à se cacher derrière l'Europe des régions pour échapper à la République française et laïque, « ou centralisme de l'Etat jacobin », à la solidarité nationale et coopérer avec les régions qui le méritent, c'est-à-dire celles qui sont riches. En somme, une Europe allant de Karlsruhe à Bâle...

Ce danger apparaît néanmoins mineur dans une Alsace qui, malgré ses conservatismes et ses ambiguïtés, avec l'importance du vote FN, est très majoritairement européenne et ouverte, ne serait-ce que dans les têtes - et c'est déjà beaucoup -, à la coopération frontalière. « Ici, nous avons l'avantage de connaître les besoins et les craintes de nos voisins », assure M. Zeller.

Marcel Scotto

STRASBOURG, provinciale et internationale à la fois

« Ce que nous voyons va dans le bon sens, la ville s'ouvre à l'extérieur. Aujourd'hui, Strasbourg commence à être bien relié à l'Allemagne, à la Scandinavie, à Moscou et même à Prague » commente Bernard Hébert, directeur général de Stracel, l'usine de pâte et de papier journal propriété du groupe finlandais UPM-Kymmene. « Les Finlandais qui viennent ici sont ravis et ils n'ont pas envie de repartir. Il y a, dans cette région, des possibilités tout à fait valables pour les cadres. Bien sûr, le marché des cadres de direction générale est plutôt sur Paris », souligne l'industriel, qui anime le réseau régional des

conseillers du commerce extérieur.

La pénétration des capitaux internationaux est une caractéristique de l'ensemble de l'Alsace : 40 % des emplois industriels, un record absolu parmi les régions françaises, sont contrôlés par des groupes étrangers, en premier lieu allemands mais aussi américains, suisses et nordiques. Les grands employeurs de Strasbourg sont aujourd'hui Powertrain (GM), Lilly ou Johnson Controls, qui a racheté l'équipementier Roth Frères. Voire INA Roulements, Kuhn ou Hager dans une couronne un peu plus éloignée. La

plupart de ces sociétés tirent l'investissement, dopent les résultats du commerce extérieur et créent des emplois. Malgré de notoires faiblesses en infrastructures routières, la région de Strasbourg s'est révélée très attractive pour des installations logistiques comme celles d'Osram, de Würth France ou d'Alcatel.

Le risque attaché à cette prépondérance de capitaux extérieurs est périodiquement souligné. Claude Danner balaye ces craintes : « Il ne faut pas se focaliser sur les questions de sièges sociaux, mais sur la volonté de développement. Peu importe que

les centres de décision soient ici ou ailleurs. Ce qui compte, ce sont les retombées en termes de formation, de sous-traitance, de salaires. Un des points forts de l'Alsace, c'est justement son degré d'ouverture : cette région a déjà des réflexes de mondialisation. Elle est bien située, réellement en position centrale en Europe et elle a réussi la reconversion de son industrie traditionnelle ». Points faibles : une « insuffisante capacité d'anticipation et un manque de solidarité et de cohérence dans l'action ». Le risque, continuellement rappelé, serait de voir l'Alsace contournée par les grands flux internationaux.

Entreprises étrangères implantées en Alsace en 1993

PAYS	NOMBRE D'ENTREPRISES	%	NOMBRE D'EMPLOIS	%
Allemagne	406	55,4	26 800	40,5
Suisse	130	17,7	13 500	20,4
Etats-Unis-Canada	47	6,4	13 500	20,4
Japon	12	1,6	3 500	5,3
Pays-Bas	40	5,5	2 400	3,6
Royaume-Uni	16	2,2	1 900	2,9
Scandinavie	24	3,3	1 700	2,6
Belgique-Luxembourg	31	4,2	1 200	1,8
Italie	11	1,5	500	0,8
Autres	16	2,2	1 200	1,8
Total	733	100	65 400	100

Un réseau de banque bien établi

Depuis plus d'un an, les Sparkassen et les Caisses d'Epargne accompagnent les PME dans leurs activités transfrontalières.

Les premières entreprises françaises à s'allier avec leurs homologues allemandes sont sans doute les Caisses d'Epargne. Pour preuve l'accord de partenariat signé il y a un peu plus d'un an par les Sparkassen du Bade-Wurtemberg avec la Caisse d'Epargne d'Alsace et sept autres Caisses françaises. Objectif : accompagner leur clientèle de PME dans leurs activités transfrontalières. Les PME sont les premières clientes des Caisses allemandes. Elles représentent 50 % de la clientèle. Un atout pour l'Ecureuil, qui se concrétise par la mise en place d'une véritable synergie d'accompagnement des PME de part et d'autre du Rhin. « Il s'agit de donner aux entreprises qui ont des représentations de l'autre côté du Rhin les mêmes possibilités bancaires qu'en France et donc de profiter de la continuité du service bancaire dans le pays voisin », explique Marion-Jacques Bergthold, responsable du développement international de la Caisse d'Epargne Alsace. L'instrument de cette volonté : Euro-Sofac, la filia-

le commune des Caisses d'Epargne européennes, qui propose des services des études de marché, de représentation fiscale, de domiciliation de société. Des correspondants assurent le traitement des demandes, facilitent la prospection commerciale et la recherche de débouchés et effectuent aussi les encaissements internationaux. Ainsi une PME exportatrice pourra, de manière privilégiée s'adresser à un interlocuteur bilingue des deux pays qui lui ouvrira les réseaux de contacts utiles pour son développement, son implantation ou ses exportations. « Il est urgent de pallier à l'absence de réponse apportée par le réseau bancaire aux PME-PMI. C'est une clientèle qui n'intéresse pas les établissements traditionnels. Le volume des prêts demandés est trop faible », souligne le directeur de l'international. Il compte bien pour sa part épauler les initiatives des PME françaises au-delà du Rhin. Et c'est la perspective d'alliances qui sera la meilleure preuve du succès de la démarche.

Eurostratégie

« Plus personne ne peut rester seul longtemps sans établir des partenariats, ajoute Marion-Jacques Bergthold. Les PME françaises ont aujourd'hui intérêt à s'allier si elles veulent rester sur des marchés ou être compétitives. Elles ne sont pas encore mûres pour cela mais la prise de conscience est en train de se faire ». Et de mettre en garde ceux qui y vont la fleur au fusil : « On ne fait plus de coup sur un stand dans une foire.¹ Les relations entre entreprises sont plus stratégiques et s'envisagent dans la durée. Il est donc nécessaire de déployer une approche structurée ». Les marchés devenant de plus en plus européens, celui qui sous-estime cette dimension part en boitant. Pour les banquiers, cela suppose un travail de simplification et d'harmonisation, et le développement de services transfrontaliers comme appui aux entreprises de la région rhénane. « Pour l'heure, ce sont surtout les PME allemandes, qui sont concernées par notre accord de coopération avec la

Wurtembergische Südwürttembergische Landesbank Girozentralen, leur présence en France étant incomparablement plus forte que leurs homologues françaises en Allemagne ». Aux yeux de Marion-Jacques Bergthold, ce partenariat eurostratégique servira à créer de nouvelles relations d'affaires, c'est le début d'une dynamique qui permettra aux PME concernées de se développer davantage Outre-Rhin. « Par exemple, en cas de rachat d'entreprise, ce qui est le cas le plus fréquent d'implantation, la Caisse française établit le branchement avec la Sparkassen locale qui cofinancera le développement ».

Y. de K.



Coopération transfrontalière

Entreprises : une «Eurozone» entre la Moselle et la Sarre

Ce sera une « première » franco-allemande : le département de la Moselle et le Land de la Sarre vont créer à l'horizon 2000 une zone transfrontalière pour accueillir les entreprises. Une manière de leur offrir simultanément les atouts d'une implantation en France et d'une autre en Allemagne.

Gommer la frontière économique entre la France et l'Allemagne : tel est l'objectif assigné à la future « Eurozone », qui, au début du siècle prochain, devrait accueillir des entreprises européennes, américaines ou asiatiques sur quatre territoires frontaliers.

Le principe de base ? Offrir aux candidats à l'implantation le meilleur environnement possible en matière de services, et leur donner un accès simultané aux réseaux de transport et de communication (poste, téléphone...) des deux pays. Bref, leur proposer, sur un seul et même site, les atouts simultanés d'une implantation en France et d'une autre en Allemagne.

L'idée est lancée, début 1992, par le ministère de l'économie et des finances du Land de la Sarre, déjà très actif dans le domaine des coopérations transfrontalières avec le département français voisin de la Moselle. Dans les mois qui suivent le gouvernement sarrois présente ce projet au Conseil régional de Lorraine, au préfet de région, au Conseil général de Moselle et aux principales communes françaises concernées (Forbach, Sarre-Union, Saint-Avold). « L'accueil de nos partenaires a été très favorable », souligne Gregor Halmes, chargé de mission sur les questions transfrontalières auprès de la ministre sarroise de l'économie et des finances.

Une étude de faisabilité est alors lancée, financée pour moitié par des crédits européens Interreg (voir encadré), pour un quart par le gouvernement de la Sarre et pour le dernier quart par les partenaires français (Etat, Région et Département).

Quatre sites susceptibles de donner naissance à des « eurosites » sont alors identifiés : la Brême-d'Or (un ancien poste de douane), Forbach-Nord, Rosbruck-Nassweiler et Creutzwald-Uberherrn. Pour chacun d'eux, des études techniques complémentaires sont réalisées, sous la maîtrise d'ouvrage de l'Etablissement public de la métropole lorraine.

« Nous avons dû écarter d'autres sites théoriquement possibles, mais qui étaient pollués ou mal desservis », précise Jacques Mambriani, conseiller auprès du président du Conseil général de Moselle. Autre événement ayant permis l'avancée du projet : la signature, en janvier 1996, de l'accord de Karlsruhe entre l'Allemagne, la France, le Luxembourg et la Suisse. Applicable depuis septembre dernier, cet

accord autorise la création de groupements locaux de coopération transfrontalière (GLCT), dotés d'une personnalité juridique et d'une autonomie de gestion. « Le cadre juridique idéal pour le montage de l'Eurozone », commente Jacques Mambriani.

Un site « haut de gamme »

La balle est aujourd'hui dans le camp des collectivités locales. Le Land de la Sarre, le département de la Moselle, et les villes de Forbach et Sarrebruck planchent actuellement sur la rédaction de la convention qui devrait, d'ici mi-1998, donner naissance au GLCT chargé de l'aménagement et de la commercialisation de la zone. La construction des deux premiers eurosites (Brême d'Or et Forbach-Nord) pourrait démarrer au milieu de l'année prochaine et être achevée courant 2001. Et les deux autres sites devraient suivre... Leur promotion auprès des entreprises sera assurée par les agences de développement économique des deux régions : le CAPEM pour la Lorraine et la GWSarr pour la Sarre. Combien d'emplois sont-ils susceptibles d'être ainsi créés dans une zone économique où les Houillères (de Lorraine et de Sarre) prévoient encore la suppression de 16 000 emplois d'ici 2005 ? L'objectif n'a pas été quantifié par les partenaires français et allemands. Dans leur esprit, l'Eurozone sera un site « haut de gamme », basé sur l'intégration maximale des services offerts. « Il ne concurrencera donc pas les zones d'accueil existantes », estime Hubert Laurent, chargé de mission auprès du préfet de la région Lorraine. Au contraire : ce « produit d'appel » servira aussi à orienter les candidats à l'implantation, selon les cas, vers des sites plus classiques.

(P.M.)

En savoir plus

Interreg - Commission européenne
DG 16 «politique régionale et cohésion»

200, rue de la loi, B-1049 Bruxelles
tel : 00 322 295 19 07

L'Etat soutient les taux dérogatoires du Pôle européen de Longwy

L'ETAT S'ENGAGE à défendre le statut dérogatoire des aides à l'investissement dont bénéficie le pôle européen de développement (PED) de Longwy. Tel est le message adressé lundi par Jean-Claude GAUDIN, ministre de l'Aménagement du Territoire,

aux élus lorrains. Le taux d'aides publiques, dont le plafond atteint 34 % de l'investissement, suscite en effet les interrogations de Bruxelles. La Commission européenne souhaiterait le ramener, au mieux, à 25 %, soit le maximum autorisé dans les autres

régions françaises, hormis la Corse et le Hainaut. Le niveau exceptionnel s'explique par le caractère transfrontalier du projet, qui associe les bassins sidérurgiques de Longwy, du Luxembourg et de la province du Luxembourg belge, ainsi que par

l'ampleur de la reconversion à accomplir. Né en 1985, le PED, qui ambitionne de créer huit mille emplois, dont cinq mille cinq cents côté français, est en retard sur son programme.

C.R.

SOCRATES

Partenariat dans le domaine de l'éducation

Le programme communautaire

Le programme communautaire SOCRATES (1995-1999) a pour objectif, à travers le co-financement de projets, de renforcer la qualité de l'éducation et de la formation initiale et de développer la coopération entre établissements au niveau européen.

Le programme SOCRATES reprend, avec quelques modifications, les anciens programmes ERASMUS (mobilité étudiante) et LINGUA (promotion des langues étrangères dans l'Union européenne) et intègre des actions nouvelles.

► Actions cofinancées

► enseignement supérieur ERASMUS :

- mise en place de partenariats entre établissements d'enseignement supérieur d'une durée de 3 ans pour mettre en place des activités de dimension européenne : organisation de la mobilité des étudiants et des enseignants, élaboration de programmes et de cours communs ; projets de coopérations universitaires sur des domaines d'intérêt commun (réseaux thématiques) ;
- bourses pour la mobilité des étudiants avec reconnaissance des diplômes obtenus lors du séjour dans une autre université.

► enseignement scolaire COMENIUS :

- mise en place de partenariats scolaires primaires et secondaires, d'une durée de 3 ans, autour de projets éducatifs pluridisciplinaires sur un thème d'intérêt européen (citoyenneté, patrimoine culturel, égalité des chances...) avec la participation des élèves et la mobilité des enseignants, des échanges d'information, d'expérience et de matériel pédagogique, la mise au point de méthodes innovantes d'enseignement (nouvelles technologies de l'information et éducation à distance) ;
- amélioration de l'éducation des enfants de travailleurs migrants ou de personnes exerçant des professions itinérantes, de voyageurs, de tziganes et développement de l'éducation interculturelle ;
- formation pour les enseignants et les éducateurs : mise en place de projets et de mobilité des enseignants en ce qui concerne notamment la réussite scolaire et les besoins spécifiques des enfants en difficulté.

► Mesures transversales ► promotion de l'apprentissage des langues LINGUA :

- programme de coopération pour élaborer des formations novatrices et du matériel pédagogique pour les enseignants de langue ; formations continues pour les enseignants en activité ou en reprise d'activité, assistant pour les futurs enseignants, développement d'outils d'enseignement et amélioration des instruments d'évaluation des compétences linguistiques, développement de projets éducatifs conjoints pour l'apprentissage des langues par les élèves ;

► enseignement ouvert à distance (EOD) ;

- échange d'informations et d'expériences, notamment : réseau européen d'information en matière d'éducation (EURYDICE),

► programme de visite pour les décideurs en matière d'éducation (ARION),

- réseau des centres nationaux d'information sur la reconnaissance académique des diplômes (NARIC),

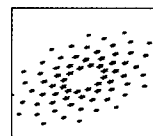
► activités de sensibilisation et de promotion du programme (agences, associations...).

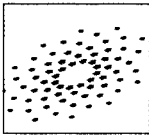
► Champs d'application

- développement de la dimension européenne dans l'enseignement
- promotion de l'apprentissage des langues ;
- encouragement de la mobilité des enseignants, des futurs enseignants et des étudiants de l'enseignement supérieur.

Document 12a

Sources d'Europe Médiathèque





Augmentation budgétaire pour le programme

Le programme d'action de l'Union Européenne dans le domaine de l'éducation, SOCRATES, se verra doter d'une augmentation budgétaire de 70 millions d'Ecus couvrant les deux années du programme (1998 et 1999). Le Parlement européen et le Conseil des Ministres se sont mis d'accord sur ce chiffre lors de la réunion du comité de conciliation qui s'est tenu le 10 novembre 1997 à Bruxelles. Ce résultat entérine l'accord qui avait été trouvé entre les deux Institutions le 27 novembre sur le budget de l'Union pour 1998.

Pour la Commission européenne, Madame Edith CRESSON, Commissaire européen en charge de la recherche, de l'éducation, de la formation et de la jeunesse, s'est félicitée de l'accord. « L'éducation et la formation constituent un secteur qui devra bénéficier d'une priorité majeure en tant qu'instru-

ment clé de l'avenir de l'Union, » a-t-elle déclaré à la presse au terme de la réunion. « Le montant d'augmentation qui vient d'être entériné ne manquera pas de donner un signal important quant à la volonté de l'Union de se rapprocher de ses citoyens. C'est un véritable cadeau de Noël pour toutes les écoles et les universités, les étudiants, les élèves et enseignants qui ont oeuvré avec tant d'ardeur pour renforcer la dimension européenne dans les systèmes éducatifs des 18 pays participant au programme ».

Reconnaissant l'engagement du Parlement tout au long de la procédure, comme ayant été le moteur de l'accord, mais également « la sagesse » qui a emmené le Conseil - sous la très active présidence luxembourgeoise - à se rallier à un accord qu'elle a jugé « tout à fait honorable pour les deux parties », Madame CRESSON s'est félicitée du

fait que la conciliation a pu aboutir à un résultat positif quelques mois seulement après que la Commission ait soumis sa proposition initiale.

« Il ne faut pas se faire d'illusions », a continué le Commissaire. « Les fonds supplémentaires, aussi bienvenus soient-ils, constituent seulement une augmentation de 20 % par an par rapport à la situation actuelle. Quand on se rend compte de la faiblesse du budget total par rapport à la demande auquel ce programme doit faire face, on sait que cela ne sera pas du luxe. Mais c'est une somme tout à fait appréciable, qui va se faire ressentir à travers l'ensemble des actions soutenues ».

La manière d'utiliser les fonds supplémentaires va faire l'objet d'une consultation approfondie avec les Etats membres au début de

l'année 1998. Dès maintenant, on peut citer les thèmes d'action que la Commission estime prioritaires, dont notamment :

- les bourses « Erasmus » pour les études à l'étranger : leur montant n'a cessé de décroître ces dernières années, à cause de l'augmentation de la demande, et cette situation est préoccupante ;
- les soutiens accordés aux écoles participant aux partenariats européens au sein du chapitre « Comenius » - tant pour les fonds destinés aux échanges d'enseignants qu'en ce qui concerne le nombre d'écoles participantes ;
- l'établissement d'une vraie réciprocité dans les échanges avec les pays de l'Europe centrale et orientale et Chypre, qui accèdent actuellement au programme.

En savoir plus

E-Mail :

Info@Socrates-Youth.be

Via Internet :

<http://Europa.Eu.Int/En/Comm/Dg22/Socrates.Html>

m

Agences nationales dans chacun
des pays participants

Des outils d'intégration européenne

Le nouvel «or du Rhin»

STRASBOURG

La première parenté entre l'Alsace et le Bade-Wurtemberg, le Land allemand limitrophe, c'est évidemment la langue ; ce constat réunit aujourd'hui les principaux élus alsaciens et les grandes administrations d'Etat, en premier lieu le rectorat. C'est donc sur ce terrain que les premières passerelles ont été jetées par-dessus le Rhin. L'effort déployé depuis une circulaire historique de juin 1982, du recteur Pierre Deyon, aujourd'hui encore à la tête de l'académie alsacienne, défend en premier lieu la langue et la culture régionales. Mais il posait aussi un principe, inchangé depuis lors : « Son histoire, ses parlers, sa position frontalière, marquent fortement la personnalité de l'Alsace (...). L'alsacien, que parlent la majorité des habitants de cette région, a pour expression écrite une langue de culture et de diffusion internationales : l'allemand ».

C'était dire que le programme Deyon, souhaité et épaulé par les élus alsaciens, s'appuie sur les échanges avec le voisin allemand, notamment par les jumelages de classes et les stages pour la formation des instituteurs..

C'était prendre en compte une réalité que révèle aujourd'hui beaucoup plus nettement l'ouverture européenne : l'Alsace

appartient bien plus au bassin d'emploi du Rhin supérieur qu'à celui - vidé de sens - du grand Est français. Les flux de travailleurs frontaliers de l'Alsace vers la République fédérale et la Suisse (quarante deux mille personnes environ à l'heure actuelle) en sont le premier indice.

Mais les liens tissés aujourd'hui avec la grande région allemande voisine ont dépassé ce seul terrain linguistique. La région Alsace s'est dotée en 1987 d'un programme pluriannuel des investissements consacrés au secteur éducatif pour la période 1988-1993. Depuis ce document s'est enrichi d'une intense coopération transfrontalière. L'exemple le plus connu est celui du programme de développement imaginé par le nord de l'Alsace, le sud du Palatinat et la zone limitrophe du Bade-Wurtemberg : au début de ce mois, à Kandel (RFA), ont été choisis neuf projets d'actions communes, parmi lesquels l'intensification de la coopération entre les lycées et collèges de part et d'autre ; les lycées de Wissembourg, Bischwiller ou Haguenau vont travailler avec ceux de Baf-Bergzabern/Worth ou Rastatt.

Une carte d'étudiant multi-accès

« Cette coopération devrait, à terme, déboucher sur une recon-

naissance mutuelle des diplômés », annonce le texte signé par le préfet d'Alsace, M. Jacques Barel, et le président de la région M. Marcel Rudloff (UDF-CDS). Cette coopération doit s'élargir en Allemagne et vers les cantons suisses, comme l'affirme une déclaration d'intention adoptée début octobre par les autorités régionales des trois pays.

La voie avait été ouverte en effet par les universitaires. Les universités du Rhin supérieur (Bâle en Suisse, Fribourg et Karlsruhe en Allemagne, haute Alsace et les trois universités de Strasbourg) collaborent depuis plusieurs années. Leur plus belle réussite est la carte d'étudiant du Rhin supérieur, mise en place dans le cadre de la conférence des recteurs, qui permet l'accès à tous les enseignements des universités parties prenantes.

Dans le projet « Pour un pôle universitaire européen » cosigné par les trois présidents des établissements strasbourgeois, il est proposé de systématiser pour de nombreuses formations l'exigence d'un semestre dans l'une des universités étrangères.

L'un des projets les plus avancés est l'Institut franco-allemand de recherche sur l'environnement, inscrit au contrat de plan entre l'Etat et la région pour 7 millions de francs sur cinq ans de part et

d'autre, qui a trouvé son écho dans des crédits au budget du Land de Bade-Wurtemberg. Strasbourg et Karlsruhe ne viennent-elles pas de déposer une candidature commune - donc transfrontalière - pour accueillir ensemble l'agence européenne de l'environnement ?

Dans leur plaquette commune de présentation, les trois universités strasbourgeoises signent d'un beau titre « Le nouvel or du Rhin ». Mais le fleuve le plus important n'est plus sans doute celui qui porte les bagages vers la mer du Nord, mais plutôt les « autoroutes » télématiques qui relient aujourd'hui les universités entre elles.

Jacques FORTIER

La coopération transfrontalière en matière d'enseignement

La coopération transfrontalière en matière d'enseignement et de recherche porte sur des congrès, des symposiums et des programmes d'enseignement et de recherche organisés en commun par les membres de la « Confédération Européenne des Universités du Rhin-Supérieur » (EUCOR). C'est ainsi qu'en 1992 la première promotion d'ingénieurs européens nantis d'un diplôme reconnu en France, en Allemagne et en Suisse a été formée à l'Ecole Supérieure de Biotechnique de Strasbourg. Le nouveau EURO-Institut de Kehl, destiné à la formation de personnel des services administratifs et à la recherche sur les effets de l'intégration européenne, doit son existence également à une action commune, de plusieurs institutions françaises et allemandes (l'Etat français, la région Alsace, le département du Bas-Rhin, la

communauté urbaine de Strasbourg, l'université de Strasbourg, le Land Bade-Wurtemberg, la ville de Kehl et la Fach-hochschule de Kehl).

Au niveau des écoles primaires, la coopération concerne les programmes « *Lerne die Sprache des Nachbarn* » en Bade-Sud et « *Langue et Culture régionales* » en Alsace ainsi que des échanges scolaires et des partenariats. Le CRDP de Strasbourg et la « *Landesbildstelle Baden* » ont collaboré pour étudier plusieurs documents pédagogiques. Cofinancé par le Bade-Wurtemberg, le Haut-Rhin et la Suisse septentrionale le « *Centre européen de management* » (Colmar) propose une formation interculturelle complémentaire aux cadres du bassin rhénan.

Document 14Centre d'Information sur
l'Europe en Ile-de-France

Campagne d'information « citoyens d'Europe » Citoyenneté européenne, sécurité

La campagne d'information « Citoyens d'Europe » est un volet du programme PRINCE.

L'objectif de l'action d'information « Citoyens d'Europe » est simple : mieux sensibiliser les citoyens aux droits et aux possibilités qu'offre l'Union européenne et leur indiquer comment ils peuvent en faire usage.

L'action d'information « Citoyens d'Europe » vise non seulement à fournir aux citoyens des informations claires et pratiques leur permettant de mieux connaître leurs droits, mais aussi à connaître leur opinion sur la manière dont le droit communautaire fonctionne dans la pratique.

0.800.90.97.00, un numéro vert

Ce service téléphonique fournit directement des informations détaillées aux citoyens et leur adresse une série de guides et de fiches descriptives.

Ce service d'appel est gratuit, fonctionnant six jours par semaine et dans les onze langues officielles de l'Union européenne.

La ligne directe, ouverte à tous les citoyens et spécialement adaptée aux besoins de l'initiative « Citoyens d'Europe », fournit non seulement des informations de base, mais sert également de lien entre les citoyens de l'Union et les institutions européennes.

GUIDES ET FICHES DESCRIPTIVES

L'action « Citoyens d'Europe » ayant essentiellement un but d'information, plusieurs guides et des fiches descriptives ont été préparés sur les dix grands thèmes suivants :

- * travailler dans un autre Etat membre ;
- * résider dans un Etat membre ;
- * étudier dans un autre Etat membre ;
- * achats transfrontaliers de biens et services ;
- * voyager dans l'Union européenne ;
- * bénéficier de services financiers dans l'Union européenne ;
- * prestations de santé dans l'Union européenne ;
- * santé et sécurité sur le lieu de travail ;
- * égalité des chances dans l'Union européenne ;
- * droits des ressortissants de pays tiers dans le marché unique.

Les guides contiennent une information générale sur les droits et possibilités existant dans ces dix domaines. Ils sont disponibles dans certaines langues régionales ainsi que dans les onze langues officielles de l'Union.

*Ces guides et fiches descriptives sont diffusés sur Internet.
UN PARTENARIAT AVEC LE PARLEMENT EUROPEEN
ET LES ETATS MEMBRES*

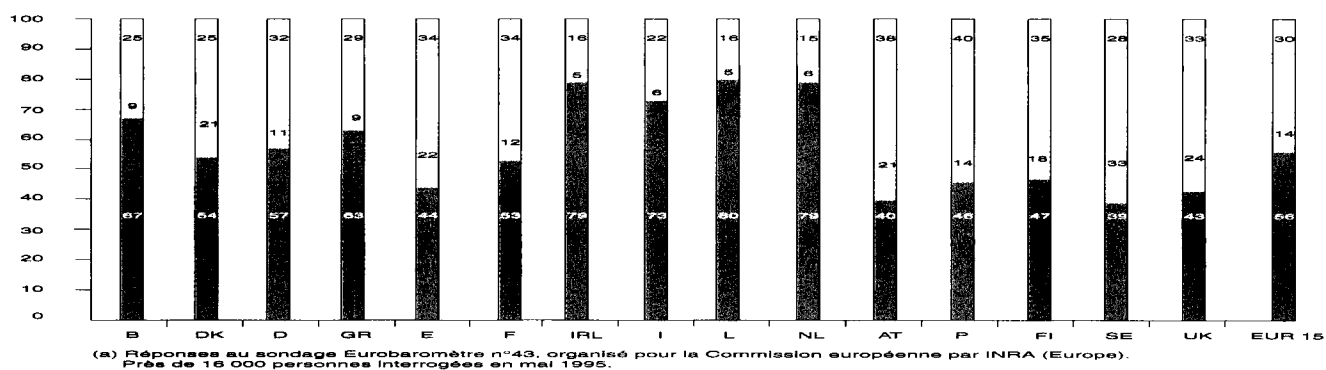
*© Sources d'Europe Centre d'Information sur l'Europe
3615 EUROPE - <http://www.info-europe.fr>
Le Socle de la Grande Arche
92044 Paris - La Défense Cédex*

L'union européenne et ses citoyens

Sondage : l'opinion publique et l'Europe

" Le fait pour votre pays de faire partie de l'Union européenne est-il plutôt une bonne ou une mauvaise chose?" [en % (a)]

- Ni bonne ni mauvaise ou ne sait pas
□ Mauvaise
■ Bonne



Date des élections européennes

Conformément aux dispositions pertinentes de l'Acte du 20 septembre 1976, et après que le Conseil en ait débattu au sein de ses instances, il est confirmé que les prochaines élections au Parlement européen se tiendront au cours de la période du 10 au 13 juin 1999.

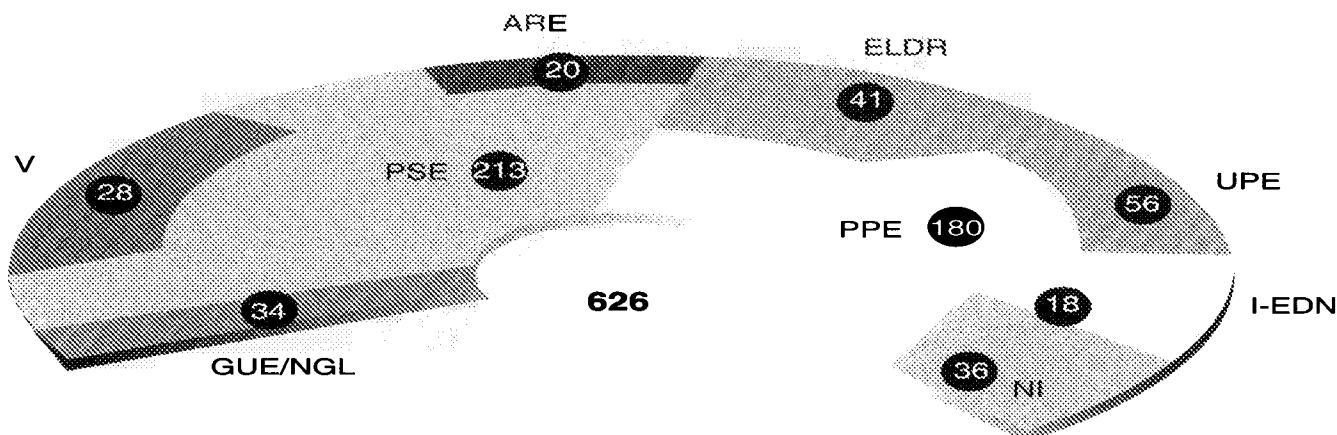
	Nombre de députés européens	Electorat actif (Age)	Eligibilité (Age)	Système électoral	Découpage en circonscriptions
Belgique	26	18	21	Proport. avec vote préférentiel	4
Danemark	16	13	18	idem	Circ. unique
Allemagne	99	18	18	Proport. sans vote préférentiel Barre 5%	Länder
Grèce	25	18	21	Proport.	Circ. unique
Espagne	64	18	18	idem	Circ. unique
France	67	18	23	idem Barre 5%	Circ. unique
Irlande	16	18	21	Proport. avec STV*	4
Italie	87	18	25	Proport. avec vote préférentiel	Circ. unique
Luxembourg	6	18	21	Proport. avec panachage	Circ. unique
Pays-Bas	31	18	18	Proport. avec vote préférentiel	Circ. unique
Portugal	25	18	18	Proport. avec vote préférentiel	Circ. unique
Royaume-Uni	67	18	21	Majoritaire avec circ. uninominale (Irlande du Nord proportionnelle avec STV*)	84 + 3 (Irlande du Nord)

*STV = Single Transferable Vote (scrutin uninominal préférentiel avec report de voix)

Le Parlement européen : la voix des européens

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	
PSE	6	4	40	10	21	16	1	18	2	7	6	10	4	7	61	213
PPE	7	3	47	9	30	11	4	15	2	9	7	9	4	5	18	180
UPE				2		18	7	24		2		3				56
ELDR	6	5			2	1	1	4	1	10	1		5	3	2	41
GUE/NGL				4	9	7		5				3	2	3	1	34
V	2		12				2	4		1	1		1	4	1	28
ARE	1				2	12		2	1						2	20
I-EDN		4				11				2					1	18
NI	3					11		15			6				1	36
Total	25	16	99	25	64	87	15	87	6	31	21	25	16	22	87	626

Source : DG I, 26 février 1998



Les groupes politiques

Groupe du parti des socialistes européens
Prés. : Mme Pauline Green (UK)

Groupe du parti populaire européen
Prés. : M. Wilfried Martens (B)

Groupe de l'union pour l'Europe
Prés. : M. Jean-Claude Pasty (F)
Prés. : M. Claudio Azzolini (I)

Groupe du parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs
Prés. : M. Gijs de Vries (NL)

Groupe confédéral de la gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique
Prés. : M. Alonso J. Puerta (E)

Groupe des Verts
Prés. : Mme Magda Aelvoet (B)
Prés. : Mme Claudia Roth (D)

Groupe de l'alliance radicale européenne
Prés. : Mme Catherine Lalumière (F)

Groupe des indépendants pour l'Europe des Nations
Prés. : M. Jens-Peter Bonde (DK)

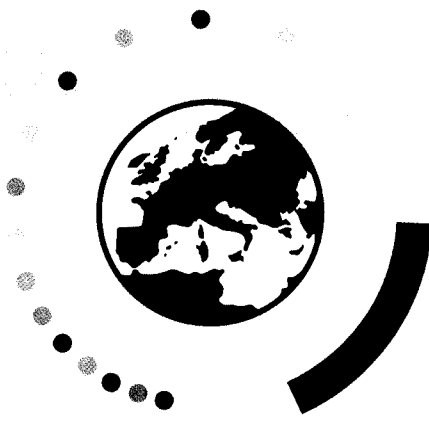
*Le Premier ministre***Réforme du mode de scrutin des élections européennes***Le 2 juillet 1998*

Parmi les réformes engagées pour moderniser la vie politique de notre pays, le Premier ministre a souhaité proposer au Parlement une modification du mode de scrutin pour les prochaines élections européennes, substituant à l'actuel scrutin de liste nationale à la proportionnelle, des élections à la représentation proportionnelle dans le cadre de grandes circonscriptions. Lors de sa conférence de presse du 16 avril dernier, le Président de la République avait, pour sa part, exprimé aussi le voeu d'une telle modification.

L'objectif était de rapprocher les candidats aux élections européennes et les électeurs, les élus au Parlement européen et les citoyens qu'ils représentent. Le choix des circonscriptions était analogue à celui qui avait été antérieurement proposé par des parlementaires appartenant à la précédente majorité.

Aujourd'hui, il apparaît qu'hormis les élus du groupe socialiste, toutes les formations politiques représentées à l'Assemblée nationale refusent une telle réforme.

Dans ces conditions, tout en le regrettant, le Premier ministre constate que ce projet n'est pas en mesure d'aboutir. Dès lors, il sera retiré de l'ordre du jour de la session extraordinaire qui vient de s'ouvrir.



L'Outre-Mer

"France du grand large" ou "Europe tropicale" les départements d'outre-mer sont situés dans les Caraïbes (Guadeloupe et Martinique), l'Amérique du Sud (Guyane) et l'océan Indien (la Réunion). Ils regroupent 1 500 000 habitants, soit 0,5 % de la population totale de l'Union européenne.

Naguère désignés comme les "vieilles colonies", ils sont un legs du premier empire colonial français, celui de l'ancien régime. En 1946, ils sont érigés en départements et en 1982 en régions, collectivités locales de plein exercice. Ils sont intégrés à l'Europe dès 1957 même si l'intégration européenne a jusqu'en 1978 été partielle et spécifique.

Relativement riches dans un environnement tiers-mondiste, les DOM ont un PIB par habitant bien inférieur à celui de la moyenne communautaire. Ceci les classe dans les régions françaises en retard de développement et leur permet de bénéficier d'un régime particulier en ce qui concerne les fonds structurels européens.

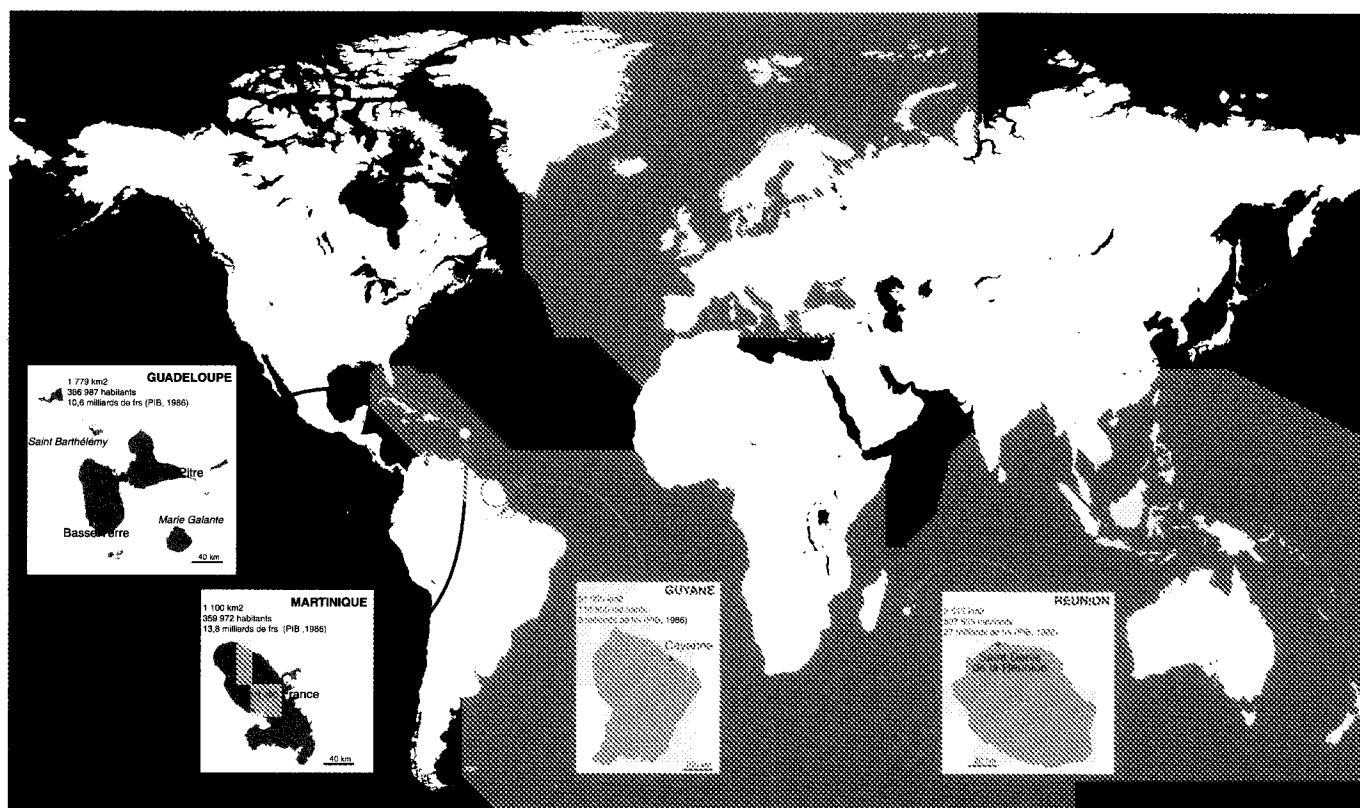
En proie à des taux de chômage élevés (2 à 3 fois celui de la moyenne nationale) et à la nécessité de développer les secteurs productifs de leurs économies, les DOM sont à la charnière de l'Europe et des pays sous-développés de leur environnement géographique.

Appartenant à la fois à ces deux espaces, sauront-ils tirer parti de cette position originale même si elle est source d'ambiguïté? C'est en tout cas une volonté largement partagée. L'Etat met en oeuvre, en collaboration avec les régions d'outre-mer une politique de coopération régionale dans les Caraïbes et l'océan Indien. L'Europe encourage cette politique qui doit tenir compte des spécificités locales et des nécessités du développement. La réforme des fonds de l'Union européenne, en vue de lutter contre les retards de développement, classe les DOM parmi les régions prioritaires. Enfin, ils participent à la Conférence des Régions Périphériques et Maritimes de la Communauté (CRPM) et font partie, notamment avec Madère, les Açores, les Canaries, de la Commission des îles.

SOMMAIRE

- *Entre tiers-monde et pays industriels*
- *« De vieilles colonies »*
- *Des régions françaises et européennes*
- *Variété des régions d'Outre-Mer*
- *Défis, contraintes, atouts*
- *Les scénarios possibles :*
 - *l'assimilation*
 - *la spécificité à tout prix*
 - *« autant d'intégration que possible et de spécificité que nécessaire »*

Outre-mers, outre-mer ?



Entre tiers-monde et pays industriels

La situation des DOM résulte du choc entre deux systèmes : le système de plantation et le système industriel généralisé par la départementalisation.

De "vieilles colonies"

► La dépendance économique

À l'époque, Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion devaient fournir la métropole en denrées tropicales, servir de débouchés à ses produits manufacturés ("pacte" colonial), le tout transporté sur des navires français (monopole du pavillon).

► Une économie de plantation

De grands domaines assuraient cette production grâce à une main-d'oeuvre abondante et à bon marché. Les changements de statut au cours des temps : abolition de l'esclavage et émergence des plantations capitalistes en remplacement des grandes propriétés n'y ont rien changé. Il en est résulté une société très inégalitaire, une population ethniquement composite et l'appartenance des actuels DOM à une aire de civilisation créole qui va du Brésil atlantique au sud des Etats-Unis en passant par les Antilles et la Guyane et qui comprend aussi les îles Mascareignes et les Seychelles dans l'océan Indien.

► Une occupation différenciée de l'espace

Les meilleures terres étaient affectées aux cultures d'exportation (plaines littorales et basses pentes) tandis que les régions les plus difficiles restaient vides (altitude) ou peu peuplées et

vouées aux cultures vivrières, ou à un élevage archaïque (Hauts de la Réunion, mornes des Antilles...)

Les villes ont été créées de toutes pièces (plan géométrique) pour répondre aux besoins de la plantation (administration, culte, résidence, échanges). Dotés de ports, les chefs-lieux constituaient la tête de pont des milieux coloniaux français en territoire insulaire.

Des régions françaises et européennes

► D'une économie coloniale à une économie de transferts

En plus des exportations, l'économie bénéficie d'un moteur puissant : la consommation des ménages, soutenue par les crédits publics de la solidarité nationale et européenne. Les taux de croissance sont deux fois plus élevés dans les DOM qu'en métropole.

Peu à peu, l'économie se modernise et se transforme dans ses structures. L'agriculture d'exportation (canne à sucre, rhum, ananas, banane) régresse ou se maintient, l'augmentation des coûts de production étant en partie compensée par les prix garantis par le Marché Commun (sucre) ou les instances nationales (rhum, ananas, banane). Les difficultés sont grandes et l'avenir incertain, en raison notamment des progrès de l'organisation du commerce mondial. L'agriculture s'est diversifiée pour l'exportation (horticulture) ou les besoins locaux (cultures maraîchères et fruitières).

L'industrie reste embryonnaire. Les usines sucrières se sont modernisées et concentrées (Réunion). Le bâtiment et les travaux publics emploient les plus gros effectifs, tandis qu'une industrie de transformation, basée sur l'import de substitution apparaît et que se développe l'artisanat.

Mais l'essentiel est maintenant représenté par le secteur tertiaire (70 à 80 % du PIB) : commerce, services publics et privés, tourisme ont connu une extension considérable.

Les besoins étant principalement satisfaits par les importations, on constate un déficit géant des balances commerciales (le taux de couverture des importations par les exportations est de l'ordre de 10 à 20 %).

► Des mutations socioculturelles rapides

L'amélioration des conditions sanitaires et sociales, ainsi que l'élévation des niveaux de vie a provoqué une explosion

démographique : en quarante ans, grâce à un fort taux de natalité et à la chute du taux de mortalité, la population des DOM a plus que doublé, malgré une forte émigration à partir des Antilles et de la Réunion.

La population des DOM est très jeune (40 % de moins de 20 ans) même si s'amorce un commencement de vieillissement lié notamment à l'augmentation de l'espérance de vie.

La jeunesse de la population, le développement de l'enseignement, les traitements et aides sociales apportés par la départementalisation, la tertiarisation de l'économie, l'apparition de classes moyennes témoignent de changements sociaux rapides. L'europanisation des modes de vie et de pensée et, par réaction, la revendication identitaire posent la question du devenir culturel des DOM.

► Les transformations spatiales actuelles

- Les zones rurales à économie d'autosubsistance ont évolué en développant le « tourisme vert » et des productions animales et végétales destinées au marché local, considérablement élargi par l'urbanisation.
- Les régions d'agriculture de plantation se maintiennent (Réunion) ou se contractent (Antilles). De nouvelles spéculations apparaissent pour l'exportation ou le marché local, parfois sous la forme de cultures hors-sol.
- Les villes s'étendent considérablement et accueillent désormais la majeure partie de la population. Villes basses, aux densités faibles, elles présentent des tissus urbains lâches, où cohabitent des quartiers coloniaux du centre, des cités et lotissements modernes, des zones d'habitat précaire et insalubre.
- Le développement des fonctions administratives et commerciales a hiérarchisé le réseau urbain, plus élaboré à la Réunion et à la Guadeloupe, avec une capitale écrasante en Martinique et en Guyane.
- La « rurbanisation » gagne la plupart des zones habitées, notamment les régions de plantation. La Martinique risque de devenir une vaste zone suburbaine centrée sur Fort-de-France.
- De nouveaux espaces apparaissent, façonnés par le tourisme: côte sud de Grande-Terre, les Saintes, Saint-Martin et Saint-Barthélemy (Guadeloupe), côte ouest de la Réunion, côte sud de la Martinique.

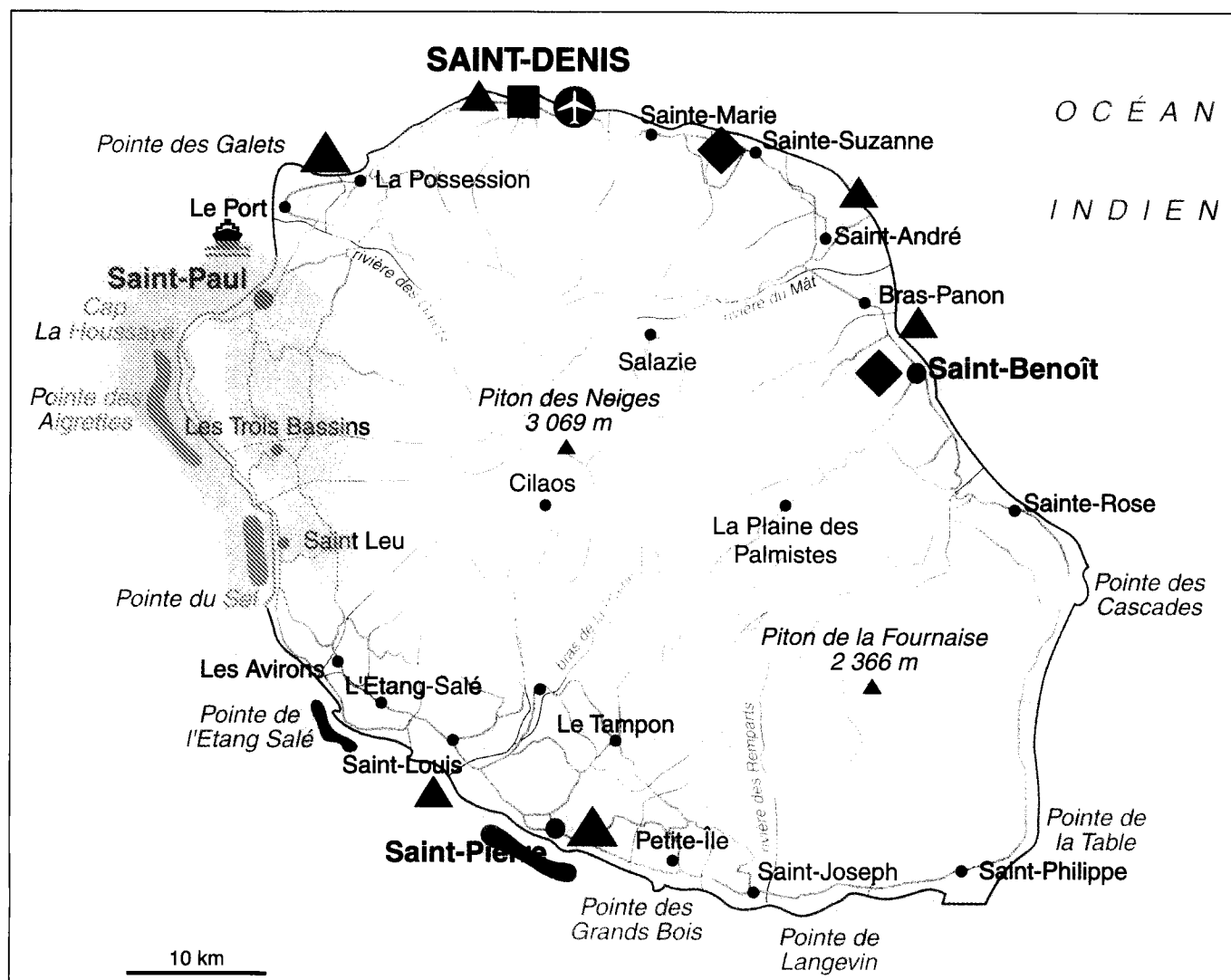
La variété des régions d'outre-mer

Si les DOM présentent en commun un "air de famille", chacun d'eux montre cependant un visage particulier.

► La Réunion

La Réunion abrite la population la plus nombreuse des DOM, avec un taux de croissance fort. Il y aura 400 000 habitants de plus dans une génération. Héritage de l'économie coloniale, la production de canne à sucre a su se moderniser et se maintient à un bon niveau. Le réseau urbain est bien structuré avec la capitale Saint-Denis et le pôle d'équilibre de Saint-Pierre. La grande opposition régionale se fait entre les "Hauts" montagneux, peu peuplés, sous-développés, et les "Bas", plaines côtières et basses pentes où s'accumulent les hommes, les champs de canne à sucre, les villes, les voies de communication.

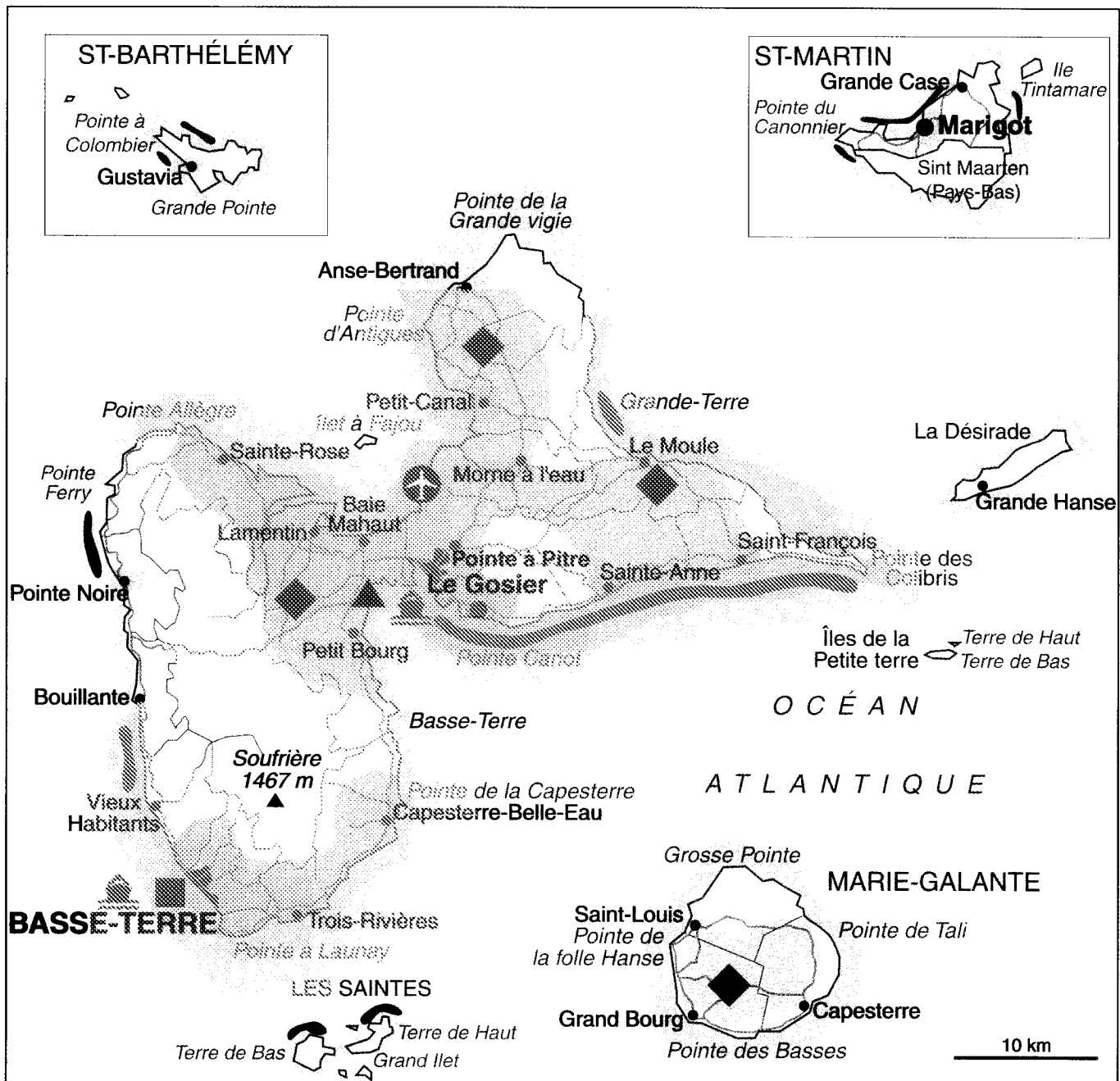
- zone urbanisée
- tourisme balnéaire
- principales régions agricoles
- ◆ usine sucrière
- ▲ zone d'activité industrielle
- ⚓ port de commerce
- ✈ aéroport international
- préfecture
- sous-préfecture
- limite de commune





► La Martinique

La Martinique a l'espace le plus restreint. Même si la canne à sucre lutte pour sa survie, la Martinique a diversifié sa production agricole et, plus généralement, son économie (industrie, tourisme). La division régionale est malaisée à établir, Fort-de-France étend son emprise sur l'ensemble de l'île. Le Sud-Est, en difficulté, fait l'objet d'un plan de développement, tout comme les Hauts de la Réunion et la côte occidentale de la Basse-Terre en Guadeloupe.



► La Guadeloupe

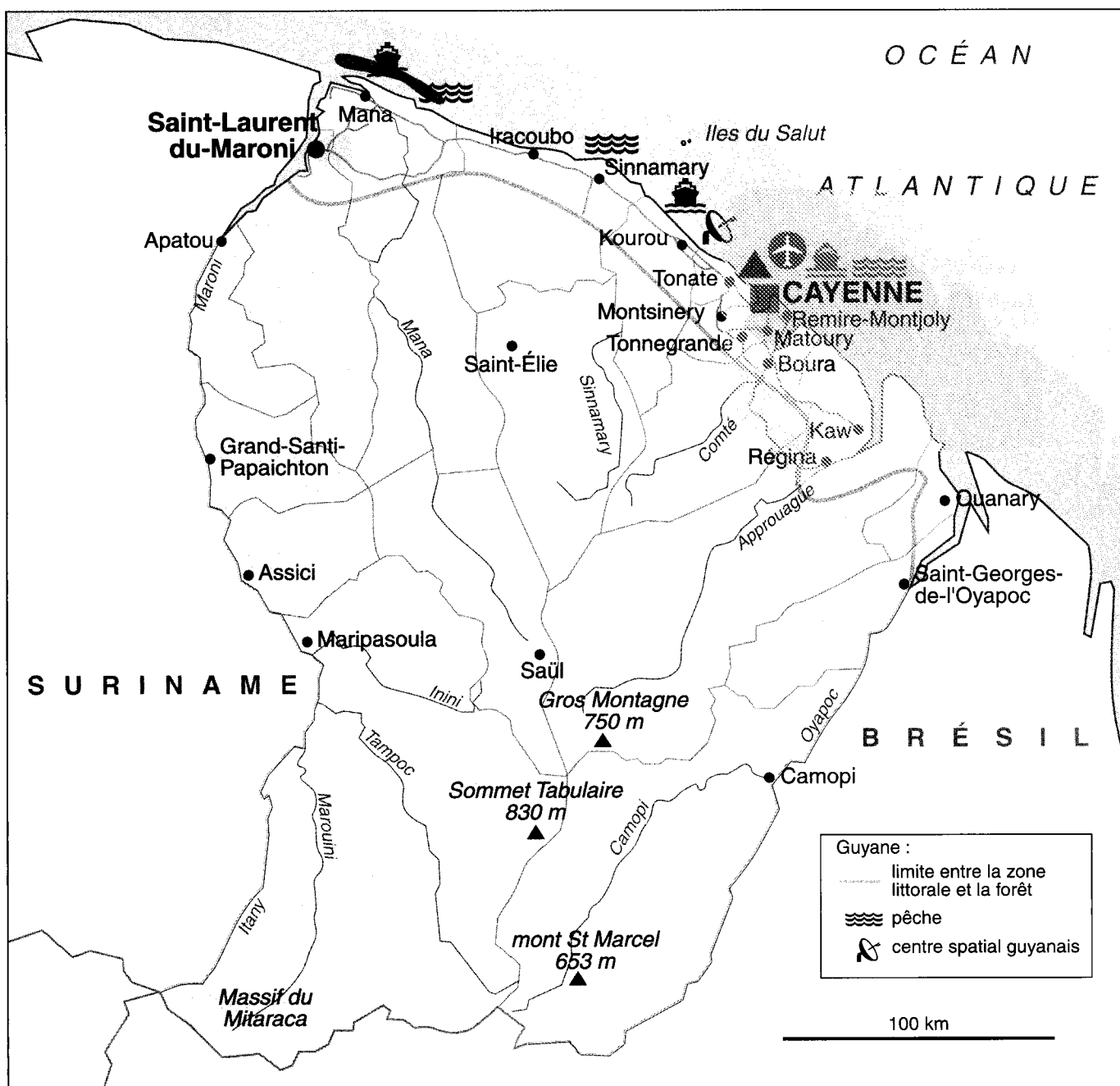
La Guadeloupe présente la particularité d'être un archipel d'une extraordinaire variété. L'île principale se compose, à l'Ouest, de Basse-Terre, montagneuse et volcanique, plantée au Sud-Sud-Ouest de bananeraies et à l'Est, de la Grande Côte sud vouée au tourisme. Les dépendances profitent du tourisme (les Saintes, Saint-Martin, Saint-Barthélemy) ou souffrent du sous-développement (la Désirade, Marie-Galante).

A la jonction des deux îles principales, Pointe-à-Pitre et les communes voisines regroupent l'essentiel des activités industrielles et commerciales tandis que Basse-Terre, le chef-lieu, tourne au ralenti depuis les événements du volcan de la Soufrière (1976).

► La Guyane

La Guyane, vaste comme le Portugal, n'est qu'une partie de la forêt amazonienne au sous-sol riche ("enfer vert ou Eldorado" ?). Le passé est balloté entre une tentative d'économie de plantation, la ruée vers l'or et le bagne. La bande côtière concentre l'essentiel des hommes et des activités. L'élevage, l'agriculture (riz), la pêche (crevette), la filière bois sont des atouts.

Cayenne est un exemple rare de macrocéphalie urbaine. Avec Kourou, c'est l'Europe spatiale. Son intégration à la région, la maîtrise de l'immigration très intense et le développement économique sont les interrogations majeures de ce Département d'Outre Mer pas comme les autres.



Défis, contraintes, atouts

Les défis

► La cohésion sociale

La croissance de la population, par accroissement naturel et par immigration, problème quasi insoluble pour la Guyane et la Réunion, devient une préoccupation pour les Antilles françaises. Dans ces îles, après une longue stagnation, la population a augmenté de nouveau entre les recensements de 1982 et de 1990.

Cet accroissement concerne des milieux étroits, où les densités sont déjà très élevées, si on excepte la Guyane. Les zones d'habitat sont déjà très étendues. Or, d'ici à 2015, deux logements sur trois restent à construire. Il importe donc de modifier la répartition de l'habitat, de structurer les hameaux ruraux se présentant actuellement sous forme de nébuleuses, de reconquérir l'espace bâti des villes en allant vers une plus grande densification.

L'augmentation de la population pose aussi le problème du logement, de la formation et de l'emploi. Les taux de chômage dans les DOM sont deux à trois fois supérieurs à ceux de la métropole. Ce chômage atteint les jeunes pour des raisons démographiques, et les femmes pour des raisons sociologiques. Les perspectives de création d'emplois sont limitées et le chômage est appelé à s'accroître : la Réunion avait un taux de chômage de 37 % en 1992, le plus élevé de la République et de l'Union Européenne. Suivant les hypothèses, on va vers des taux de 39, 42 ou même 50 % en l'an 2000 ou 2010. Quelle société y résisterait ?

Le manque de travail rend de larges fractions de la population tributaires de revenus sociaux pour survivre (RMI, CES). La Réunion, avec 50 000 allocataires, représente plus de 10 % du total national des bénéficiaires du RMI. Dans les campagnes, et surtout dans les nouveaux quartiers des villes, il existe de vastes secteurs d'exclusion, une nombreuse population assistée, aidée financièrement, mais sans fonction sociale et sans perspective d'en sortir. Une telle situation met en péril la cohésion sociale.

► La nécessité de développer une économie de production

Depuis la départementalisation le développement des DOM s'est surtout traduit par l'expansion du secteur tertiaire, mue par la consommation des ménages. Un tel développement connaît aujourd'hui ses limites : avec la réalisation de l'égalité sociale, les marges de progression des services seront réduites ; en outre, cette consommation est satisfaite par le recours aux importations, d'où la "fuite des capitaux" et le déficit de la balance commerciale. Enfin, il importe de produire pour créer des emplois et des richesses. Le secteur primaire peut se consolider : pêche, aquaculture, renforcement des filières traditionnelles par la diversification pour la consommation locale, la transformation par l'industrie agro-alimentaire, l'exportation...

L'industrie doit passer à un autre stade de son développement. À la production pour l'import-substitution, il est nécessaire d'ajouter l'exportation vers l'Europe notamment, en utilisant les conteneurs vides au retour. Cela suppose des mesures pour abaisser le coût du travail, même si le rattrapage du SMIC métropolitain doit se poursuivre (zone franche). L'artisanat aussi, est une voie d'avenir. Même le secteur tertiaire ne peut que se développer : c'est une caractéristique des pays avancés. Les DOM peuvent exporter des services dans les pays de leur environnement et, sur place même, les services aux entreprises sont en plein essor.

► La sauvegarde du milieu et l'aménagement du territoire

L'environnement doit être une préoccupation majeure dans des milieux fragiles et menacés : les écosystèmes insulaires résistent mal et ne se reconstituent que difficilement. Or les fortes densités de population et les mutations extrêmement rapides que connaissent les DOM multiplient les atteintes à la nature : les ressources naturelles (sable, tout-venant, scories) sont surexploitées et commencent à manquer. Chaque année 1000 à 2000 ha de terres agricoles sont utilisés pour l'urbanisation (logements, équipements publics). Les littoraux sont saturés par l'habitat, le tourisme, non pas tant par excès de constructions, mais par mauvaise gestion de l'espace.

Les disparités régionales ne se résorbent pas. Toutes les régions n'évoluent pas à la même vitesse : l'Union européenne et l'Etat ont la volonté de réduire les disparités spatiales. Les potentialités de chaque micro-région doivent être exploitées dans l'intérêt des populations résidentes.

Les villes, et notamment les chefs-lieux, regroupent les emplois et les richesses. Ce qui entraîne l'exode rural. L'urbanisation anarchique se fait alors plus au gré des opportunités foncières que selon des plans d'ensemble. Il en résulte une dissociation entre les lieux de travail et d'habitation avec pour corollaire l'encombrement des voies de communication. Les embouteillages en ville, la saturation des voies interurbaines ont un coût humain et économique très élevé.

Les atouts

► Des richesses naturelles à mettre en valeur

- la forêt, les ressources minières, la pêche en Guyane,
- les paysages, les sites dans l'ensemble des DOM (tourisme).

Les DOM donnent à la France et à l'Europe une vocation maritime en leur apportant une zone économique exclusive de 10,8 millions de km².

► Les atouts économiques

- une réserve de main-d'œuvre jeune et relativement formée, du moins par rapport aux pays alentours ;
- des infrastructures de niveau européen, des savoir-faire, des capitaux, un système d'aides nationales et européennes étendu ;
- des productions tropicales solides (sucre, rhum, riz) et la possibilité de produire pour l'Europe des fruits et des fleurs de contre-saison.

► Les atouts politiques

- des îlots de démocratie et de stabilité politique dans un environnement tiers-mondiste ;
- des points d'appui pour la France et l'Europe pour la sauvegarde de la sécurité et de la paix dans le monde. 85 % des crises récentes ont une composante maritime. Les DOM offrent à la France et à l'Europe une dimension géopolitique mondiale ;
- des bases avancées pour assurer le rayonnement culturel de la France et de l'Europe, pour sauvegarder leurs intérêts dans l'océan Indien (face à l'offensive de l'Afrique du Sud) et dans les Caraïbes (face à celle des Etats-Unis), et pour promouvoir la coopération régionale.

Les contraintes

► Des milieux éloignés, insulaires, exigus

Les DOM sont éloignés de l'Europe de plusieurs milliers de kilomètres. L'Union européenne a retenu à leur égard le concept d'ultra périphéricité. L'éloignement entraîne des surcoûts liés aux transports.

L'étroitesse des surfaces est aggravée par le relief (montagne), la géologie (calcaire), la végétation (forêt dense, mangrove). Les surfaces véritablement utilisables sont limitées et subissent la concurrence de l'agriculture, des voies de communication, des zones activités, de l'habitat...

Il est difficile de produire en grande quantité des denrées tropicales comme dans les pays neufs ou continentaux (Australie, Brésil).

► Une économie peu compétitive

Les DOM produisent à des coûts élevés. Les facteurs de production ont en effet un coût européen (énergie, charges sociales, salaires) ou plus élevé (matière première importée). La production ne concerne que de petites séries à cause de l'étroitesse du marché local ou du caractère inabordable des marchés extérieurs (marchés régionaux étroits et peu solvables, marchés européens ou d'Amérique du Nord inaccessibles à cause du coût de revient - transport, absence économie d'échelle...).

► Les problèmes institutionnels

Dans le cadre de l'Union européenne, les DOM ne bénéficient pas de la préférence communautaire pour leurs productions à l'exception du sucre et du tabac. Il faudra trouver des mesures pour sauvegarder les autres productions : ananas, bananes, rhum.

Les pays environnants sont concurrents des DOM. Les pays ACP (Afrique - Caraïbes - Pacifique), ont obtenu des facilités d'écoulement des produits industriels sur le marché communautaire (donc celui des DOM).

Enfin, les DOM, intégrés à la France et à l'Europe, doivent s'insérer dans leur environnement régional. Les rapports doivent être clarifiés entre les DOM et l'Europe, entre les DOM, l'Etat français et les pays indépendants de leur région.

Les scénarios

Premier scénario : l'assimilation

► Les DOM, c'est la France et l'Europe

C'est celui de l'assimilation totale. Les DOM sont considérés comme des régions de France et d'Europe. Par conséquent, toutes les politiques nationales et communautaires s'y appliquent.

Au plan national, c'est l'égalité sociale, c'est-à-dire les mêmes prestations sociales et familiales, la suppression des compétences spéciales du Préfet, du Département, de la Région, des Communes, la même fiscalité et les mêmes traitements qu'en métropole. Au plan européen, ce serait la préférence communautaire pour toutes les productions agricoles des DOM, mais aussi l'accès sans clause de sauvegarde des produits des ACP sur le marché des DOM, assimilé au marché communautaire.

Un tel scénario mettrait à mal l'économie de production dans les DOM. La suppression de l'octroi de mer laisserait sans protection l'industrie de transformation récente. Il est même probable que les entreprises des DOM se délocaliseraient en s'implantant dans les pays ACP voisins afin d'échapper aux contraintes nationales des coûts. D'autant plus que les pays ACP auront toutes facilités, sur la base de la Convention de Lomé, pour introduire dans les DOM des biens agricoles et industriels concurrents.

Il est à craindre que la base productive des DOM ne se rétrécisse davantage. L'économie sera encore plus tertiariée. Le chômage risque de croître encore. D'importants crédits sociaux seront dégagés pour loger les chômeurs et les plus démunis et leur permettre de survivre. Aucune restriction ne serait mise à la libre circulation des biens, des services, des capitaux, des hommes. Les "Domiens" iront-ils plus volontiers en Europe que les Européens dans leurs îles ?

Au plan démographique, social et culturel, l'assimilation totale et immédiate entraînerait des déséquilibres et un entassement de population exclue, assimilée, mais sans projet de vie. La migration serait-elle un recours ?

Deuxième scénario : la spécificité à tout prix

► Les DOM, pays du tiers-monde ?

Le chômage, l'exclusion sociale, la revendication identitaire

peuvent amener les responsables des DOM à réclamer l'autonomie ou l'indépendance, et à prôner une politique de développement inspirée de celles des pays voisins, avec lesquels les liens seraient resserrés.

Cela suppose l'arrêt des transferts publics de la solidarité nationale et leur remplacement par des crédits de coopération. Les fonds structurels européens (FEDER, FEOGA, FSE) seraient remplacés par le FED (Fonds Européen de Développement). Au total, les sommes accordées aux DOM seraient bien moindres, le déficit de la balance commerciale serait comblé par une hausse des exportations ou l'endettement extérieur. La tutelle du FMI remplacerait celle de l'Etat et de l'Union européenne.

La secousse consécutive à la réduction des dépenses de santé, de solidarité, de formation serait grande.

Les équipements ne pourraient plus être entretenus. Le secteur tertiaire moderne régresserait en faveur d'un secteur parasitaire, les terres seraient davantage cultivées pour avoir des produits d'exportation et de subsistance, les salaires et traitements, la protection sociale seraient considérablement revus à la baisse. La misère s'installerait et l'émigration serait problématique : où aller ?

Une économie de production (agricole, artisanale, industrielle, touristique) pourrait se développer, mais elle devrait produire à bon marché et aurait des difficultés à lutter contre la concurrence des pays voisins plus habitués que les DOM à ce genre de production.

Dans ce scénario, par manque de capitaux, la régression sociale serait insoutenable, les bidonvilles s'étendraient. Ce serait une véritable révolution économique, sociale, mentale.

Troisième scénario: « autant d'intégration que possible et de spécificité que nécessaire »

► Quelle place pour les DOM, régions d'Europe, dans les Caraïbes, l'Amérique du Sud et l'océan Indien ?

Ni l'assimilation à outrance, ni une politique tiers-mondiste ne peuvent apporter une réponse appropriée à leur devenir et il semble bien que les DOM continueront leur mouvement de balancier historique entre l'assimilation et la spécificité. Il est trop tard pour choisir un mode de développement tiers-mondiste. De même, l'assimilation totale est impossible : l'histoire, la géographie, les hommes, la société, certains aspects de la culture sont autres.

Les DOM doivent donc développer une économie de production en s'intégrant à l'Europe sans tourner le dos à leur voisinage. Comme disait un ancien Premier ministre: "autant d'intégration que possible, autant de spécificité que nécessaire".

Pour jouer de cette situation charnière, les DOM devront surmonter de formidables obstacles. S'intégrer à l'Europe ? Comme les pays européens, les DOM ont un haut niveau de coûts et de vie mais les marchés européens sont difficilement accessibles à cause de l'éloignement et de la petite taille des entreprises. Quant aux pays voisins, ils sont plus concurrents que complémentaires et produisent à meilleur coût. Les marchés sont relativement fermés car ils sont à faible pouvoir d'achat. La Convention de Lomé ne prévoit pas la réciprocité des avantages commerciaux entre les DOM et les ACP. Enfin, l'effet "métropole" et le poids des liaisons traditionnelles Nord-Sud, jouent encore à plein, d'autant plus que les liaisons maritimes et aériennes entre les DOM et leurs voisins restent insuffisantes.

Pourtant les DOM disposent de "créneaux" leur permettant de jouer à la fois l'Europe et la zone Caraïbe. Ils peuvent devenir des plates-formes pour les entreprises françaises et européennes travaillant dans la zone. Il faudrait les inciter à y transférer leur base logistique. Il est possible de produire sur place des produits finis ou semi-finis pour le marché local et d'exportation vers l'Europe, en s'appuyant sur le label "made

in France". Enfin, par des zones franches, l'idée serait d'attirer des investisseurs étrangers (USA, Canada, Asie du Sud-Est) à la recherche d'une implantation dans l'Union européenne.

La même volonté de développement de l'économie de production doit guider l'insertion des DOM dans leur voisinage international. Pour ce qui est du commerce, les DOM peuvent servir de plate-forme d'éclatement pour certains produits pour lesquels les coûts d'acheminement et de stockage seraient faibles. L'industrie transformerait des produits adaptés à la zone tropicale, pour lesquels les voisins constitueraient un marché suffisant.

Mais c'est en matière de services que les DOM présentent le plus de possibilités : maintenance, recherche, formation, services financiers...

Principales données démographiques dans les Dom et en métropole :

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Métropole
Superficie (en milliers de km ²)	1,7	1,1	83,5	2,5	543,9
Population en 1974 (recensement, en milliers)	324,5	324,8	55,1	476,7	52 592,0
Population en 1982 (recensement, en milliers)	328,4	328,6	73,0	515,8	54 334,9
Population en 1990 (recensement, en milliers)	387,0	359,6	114,7	597,8	56 615,1
Population au 1. 01. 1995 (estimation en milliers)	417	384	146	654	58 020
Densité 1995 (habitants/km ²)	245	340	2	260	107
Moins de 15 ans, 1995 (en %)	26	24	36	30	19
65 ans ou plus, 1995 (en %)	9	11	4	6	15
Taux de natalité, 1994 (en p. 1000)	17,5	15,0 (2)	29,6	20,6	12,3
Taux de mortalité, 1994 (en p. 1000)	5,6	5,8 (2)	4,2	4,8	9,0
Taux annuel d'accroissement naturel (en p. 1000)					
1974-1982	11,9	11,4	18,7	19,6	4,0
1982-1990	12,9	11,2	23,4	17,9	4,1
1990-1994	12,6	10,6	25,9	16,8	3,7
Taux annuel d'accroissement total (en p. 1000)					
1974-1982	1,6	1,5	38,7	10,7	4,6 (3)
1982-1990	20,7	11,3	57,9	18,6	5,1
Indice synthétique de fécondité, 1995 (naissances par femme)	2,00	1,7 (4)	3,69 (4)	2,28	1,7
Espérance de vie à la naissance, 1992-1994 (en années)					
Hommes	72,6	74,9	70,5	69,6	73,4
Femmes	80,4	81,8	76,9	78,8	81,6
Taux de mortalité infantile 1994 (en p.1000)	7,9	5,8 (2)	14,3	9,0	5,9

(1) 1975 pour la métropole; (2) 1993; (3) 1975-1982; (4) 1994

Principales données démographiques, DOM et métropole

n° 2555 -
11 février 1998

L'espérance de vie à la naissance est déjà plus élevée à la Martinique qu'en métropole et devrait bientôt le devenir à la Guadeloupe. Mais la Réunion, et plus encore la Guyane, connaissent un retard important.

La mortalité des adultes est plus faible aux Antilles qu'en métropole, ce qui résulte surtout d'une moindre mortalité par tumeurs. Les maladies de l'appareil circulatoire sont au même niveau à la Martinique qu'en métropole mais sévissent davantage dans les autres DOM. La mortalité par maladies infectieuses reste plus élevée dans les DOM, notamment en Guyane. Le taux de prévalence du SIDA, très élevé par rapport à la métropole, en Guyane surtout, puis aux Antilles (moins à la Réunion), est cependant loin d'atteindre celui de la zone Caraïbe. La transmission est majoritairement hétérosexuelle. La mortalité par traumatismes, notamment par homicides en Guyane et à la Réunion, est plus élevée qu'en métropole ; mais les suicides sont moins fréquents, sauf chez les hommes à la Réunion.

Flux migratoires : moins de départs des DOM, plus d'arrivées de métropolitains et d'étrangers

Le recensement de 1990 dénombrait en métropole 316 000 personnes nées dans les DOM ; une estimation incluant leurs enfants nés en métropole, bien qu'incomplète, donnait 502 000 originaires des DOM.

L'émigration vers la métropole a commencé dans les années 1960. Entre 1974 et 1982, son solde contrebalançait celui de la croissance naturelle, totalement aux Antilles et pour près de la moitié à la Réunion. La période 1982-1990 marque une rupture : le solde migratoire est quasi nul à la Martinique, légèrement positif à la Réunion en raison d'une immigration étrangère ; cette dernière est considérable à la Guadeloupe, et surtout en Guyane où l'accroissement total annuel, proche de 6 %, entraînerait un doublement de la population en 12 ans. Moins intense qu'entre 1974 et

1982, l'émigration des jeunes domiens s'est cependant poursuivie, un quart d'entre eux quittant leur département de naissance entre 15-19 et 23-27 ans. Mais, à partir de la trentaine, apparaît une migration de retour substantielle. La perte nette est de 35 000 natifs des DOM.

Par ailleurs, les arrivées de métropolitains et d'étrangers augmentent entre 1982 et 1990 : les mouvements de métropolitains se font au bénéfice des DOM (17 000 personnes). Les soldes de migrants d'origine étrangère, plus importants (26 000), sont concentrés à la Guadeloupe où la proportion de personnes nées à l'étranger est passée de 4 % à 7,5 % entre 1982 et 1990, et surtout en Guyane où elle est passée d'un quart à un tiers. La proportion de nés en métropole avoisine 7 % aux Antilles et à la Réunion, 12 % en Guyane (contre 5 % et 11 % en 1982).

Emploi, qualification, chômage : les domiens peu favorisés par rapport aux métropolitains

Entre 1982 et 1990, dans les DOM, les taux d'emploi ont baissé pour les hommes âgés de 38 ans ou plus en 1990, mais ils ont augmenté pour les femmes de 28-47 ans. En 1990, dans les DOM, les taux d'emploi des hommes nés en métropole étaient beaucoup plus élevés que ceux des domiens, pour qui les taux les plus élevés se trouvaient en Guyane et les plus faibles à la Réunion. Nombreux sont les métropolitains qui se rendent dans les DOM pour y prendre un travail trouvé avant leur départ. D'autres viennent y chercher du travail à la suite de voyages touristiques. Dans certains cas les employeurs recourent à de la main-d'oeuvre locale, par exemple dans les technologies de pointe sur la base de Kourou en Guyane. Mais les qualifications requises pourraient parfois se trouver sur place. Ainsi, parmi les métropolitains actifs entrés entre 1982 et 1990, 20 % des hommes seulement avaient un diplôme supérieur, et à peine plus de 50 % au moins le bac. Pour les femmes la situation est différente : les métropolitaines ont moins souvent une acti-

tivité professionnelle dans les DOM que les natives des DOM, beaucoup accompagnant un conjoint qui a migré pour raison professionnelle. Lorsqu'elles sont actives, 65 % à 75 % ont au moins le bac.

Depuis 1993, les économies des DOM ont cessé, Guyane exceptée, d'être créatrices d'emplois nets : l'emploi précaire et le chômage ont augmenté. A 20-29 ans, les taux de chômage atteignent, en 1995, 40 % chez les hommes aux Antilles et à la Réunion, et ils dépassent 50 % pour les femmes, niveaux plus de deux fois supérieurs à ceux de la métropole. Les taux baissent ensuite lorsque l'âge augmente, mais moins vite qu'en métropole. Malgré les dispositions fiscales particulières visant à y favoriser l'investissement, le chômage est deux fois plus important dans les DOM qu'en métropole.

Ce chômage élevé s'explique en partie par la relativement faible qualification des domiens. En 1990, plus de 50 % des hommes de 23-27 ans, et 40 % des femmes, n'avaient aucun diplôme ; seulement 8 % et 13 % avaient le bac ou plus. Malgré un progrès constant depuis les années 1960, la qualification des domiens reste faible. Cependant, à chaque niveau de diplôme, leurs taux de chômage sont supérieurs à ceux des métropolitains. A diplôme égal, dans les DOM, ces derniers occupent en moyenne des positions professionnelles plus favorables que les domiens. Avec le BEPC, moins d'un domien sur six, contre près d'un métropolitain sur trois, occupe une profession intermédiaire ou un emploi de cadre à 25-34 ans. Avec le bac, on trouve un domien sur douze, contre un métropolitain sur six dans un emploi de cadre. Avec un diplôme supérieur, les écarts sont moindres. Quant aux métropolitains dans les DOM, ils sont généralement dans une meilleure position professionnelle que ceux restés en métropole. La différence est plus marquée dans le privé et dans les collectivités locales que pour les salariés de l'Etat parmi lesquels les bacheliers natifs des DOM ont parfois une situation plus favorable que leurs homologues métropolitains.

« Comment aider votre territoire à réussir son intégration en Europe? »

À l'aube du XXIème siècle, la répartition spatiale des hommes et des activités est en constante et rapide évolution, suivant ainsi les mutations majeures de la société qu'elles soient de nature économique, politique ou technique.

La mutation rapide des territoires ruraux, les dynamiques urbaines, la mondialisation des activités, les transformations profondes engendrées par l'émergence de la société de l'information constituent des facteurs de changement.

L'Europe des quinze est devenue une réalité et son élargissement déterminant vers l'Est est de nature à modifier profondément cet espace qui sera demain notre nouveau cadre de vie.

Nous vivons donc une des rares périodes où les transformations dans le temps et les transformations dans l'espace se renforcent mutuellement, s'enrichissent et se complètent.

Pour les jeunes qui constituent l'avenir de l'Europe, une question émerge donc avec force : « Comment aider mon territoire à réussir son intégration en Europe? »

Que ce projet devienne réalité dépendra avant tout de la volonté des français eux-mêmes.

Prendre conscience de son territoire, apprendre à démêler, hiérarchiser, articuler les différentes formes d'appartenance géographique est devenu une nécessité à la fois intellectuelle, civique et pratique.

En lançant ce concours, nous souhaitons inviter à réfléchir aux grandes orientations d'aménagement du territoire susceptibles d'inspirer les politiques communautaires, nationales, régionales ou locales pour réussir l'intégration dans l'espace européen et transmettre aux jeunes cette volonté et ce goût de travailler pour que les territoires de demain soient des réalités géographiques vivantes au cœur d'une Europe citoyenne.

Jean-Louis GUIGOU



DATAR

