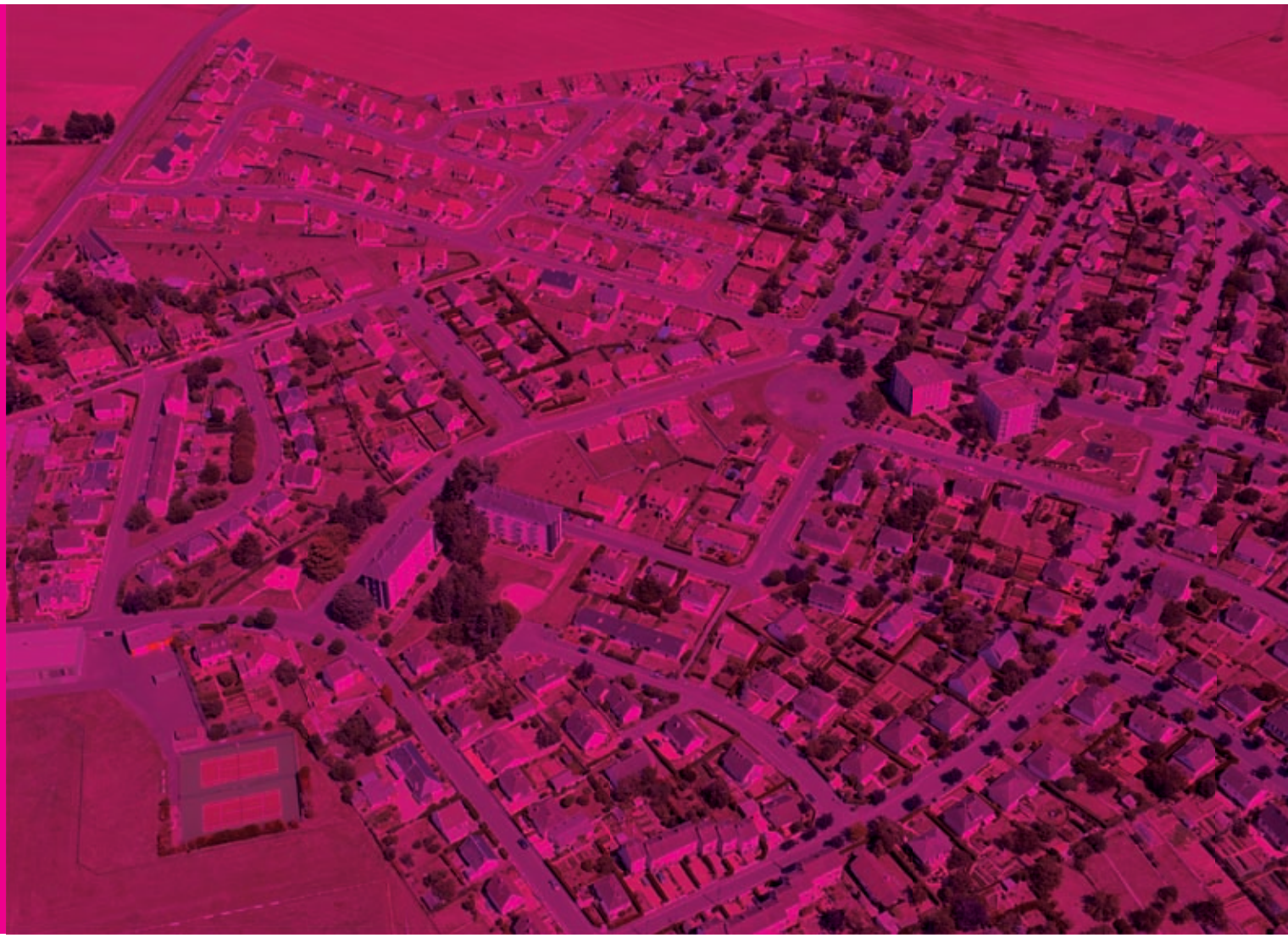
Territoires 2040 N°2

Prospective périurbaine et autres fabriques de territoires

Territoires 2040



Prospective périurbaine et autres fabriques de territoires

Datar

Datar Revue d'études et de prospective N°2

Prospective périurbaine et autres fabriques de territoires

Territoires 2040

Datar Revue d'études et de prospective N°2 2e semestre 2010

Territoires 2040

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

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

8, rue de Penthièvre, 75800 Paris cedex 08

Directeur de publication
Pierre Dartout
Délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale

Responsable des publications scientifiques
Stéphane Cordobes
Conseiller «Prospective, études, veille & publications scientitifiques» à la Datar

Coordination éditoriale
Karine Hurel, chargée de mission à la Datar
Florian Muzard, chargé de mission à la Datar
Camille Rognant, chargée de mission à la Datar

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

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

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

Création graphique : Matthieu Renard, 2010
Couverture : Isabelle Rimbert, 2010

SOMMAIRE

Prospective périurbaine et autres fabriques de territoires

EDITORIAL // 5
Pierre Dartout, Délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale

UNE MISE EN «PLACE» // 7

La mondialisation fait-elle un monde habitable ? // 9
Bruno Latour

LA PROSPECTIVE D'UN TIERS ESPACE, LE PERIURBAIN // 19

Pour des périurbains assumés // 21
Stéphane Cordobes, Romain Lajarge, Martin Vanier
Futurs périurbains : de la controverse à la prospective // 33
Sophie Louargant, Emmanuel Roux
Fictions périurbaines, quoique... // 51
Martin Vanier
Les espaces périurbains en Europe // 61
Jean-Pierre Chéry

TROIS CAS DE PROSPECTIVE SPATIALE // 77

Martinique 2025 : prospective pour un développement durable // 79
Philippe Durance, Marc Mousli
Vers de nouvelles ruralités ? // 93
Olivier Mora, Guy Riba, Bernard Hubert
Dijon en 2030 : la ville resserrée ou étalée ? // 101
Jean Cavailhès, Mohamed Hilal

DE NOUVELLES FABRIQUES DE TERRITOIRES // 117

L'avenir de la politique de cohésion // 119
Jean Peyrony
Ingénierie de projet et excellence territoriale // 137
Fanny Barral, Bernard Thumerel,Vincent Simoulin
Les champs urbains du SCoT du Pays de Rennes // 149
Claire Tandille, Bernard Poirier, Loïg Chesnais-Girard

EDITORIAL

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

Ce deuxième numéro de la revue Territoires 2040 *donne au périurbain une place centrale. On ne sera pas surpris que la DATAR en ait fait un objet d'étude prospective au vu des questions et des enjeux d'aménagement bien sûr, mais plus généralement sociétaux que cet espace, sa genèse et ses évolutions soulèvent.*

L'approche qui a prévalu dans ce travail dépasse les idées reçues couramment véhiculées sur le sujet, généralement porteuses d'une connotation négative. Le périurbain n'y est pas seulement considéré comme un espace non régulé, fruit de l'étalement urbain, consommateur d'énergie voire lieu de relégation. Le périurbain donne également accès à un confort spatial, à l'habitat individuel, à une qualité de vie, à une sorte de compromis entre des aménités encore urbaines et une « atmosphère » rurale de paysage, de forte qualité de vie et de tranquillité. Posée ainsi la question périurbaine dépasse la stérile opposition à laquelle on la cantonne trop souvent – « le périurbain, les gens aiment bien mais c'est mal » –, ou en langage plus savant – « c'est attractif mais ce n'est pas durable » – pour devenir « ce n'est ni bien, ni mal, assurément attractif, comment le rendre durable ? » : loin d'apporter toutes les réponses, et cela d'autant plus que la pluralité du périurbain appelle des mesures différenciées, le travail réalisé ouvre des pistes de réflexion et d'actions intéressantes qui restent à évaluer, à consolider et à poursuivre, en complément des propositions et décisions déjà promulguées dans le cadre du Grenelle de l'environnement.

Un autre intérêt des textes présentés me paraît tenir, au-delà des sujets eux-mêmes, de ce qu'ils montrent ou font deviner des dynamiques profondes, parfois difficiles à percevoir, souvent contradictoires, qui bouleversent nos territoires et leurs acteurs : mondialisation d'un côté ; recherche d'identité et d'appartenance de l'autre ; essor des mobilités et en même temps volonté d'ancrage, urbanisation généralisée et valorisation de la ruralité ; étalement et préservation de l'environnement… La liste de ces tensions, si on la voulait exhaustive, serait beaucoup plus longue.

La prospective doit nous permettre d'appréhender ces transformations. Pour cela, elle nous incite à changer de cadre d'analyse pour comprendre la réalité géographique actuelle, en prenant par exemple en compte les territoires et les réseaux, ainsi qu'à adopter une posture nouvelle plus efficiente pour préparer l'avenir. Ce numéro de la revue Territoires 2040 *me semble tout à fait conforme à cette ligne directrice.*

UNE MISE EN « PLACE »

La mondialisation fait-elle un monde habitable ?

Bruno Latour
Sociologue et philosophe
Sciences-Po Paris

C'est entendu, les Français souffrent de ne plus savoir où ils se trouvent. Il y a, comme on dit, un problème « d'appartenance ». Ou encore, c'est une autre expression commune, ils auraient « perdu leurs repères ». Non pas seulement au sens moral, mais au sens pratique, spatial. Ils ne savent plus « où ils en sont ». Il n'y a plus de cadre spatio-temporel qui permettrait de ranger de façon prévisible les événements et les soucis que chacun de nous porte en soi.

Le cadre temporel, on le sait, a quelque peu changé depuis que la direction d'un progrès continu et linéaire est devenue incertaine, voire suspecte : par exemple l'ascension sociale pour soi-même et ses enfants ; l'augmentation de la richesse nationale pour le pays tout entier ; le développement assuré pour les pays pauvres. Le front de modernisation qui avait permis depuis près d'un siècle et demi de ranger de façon à peu près stable et prévisible ce qui « allait de l'avant » et ce qui « risquait de nous ramener en arrière » se trouve maintenant dans un tel état de confusion et d'entremêlement qu'on dirait plutôt un plat de spaghettis qu'une flèche du progrès dardant vers un avenir forcément meilleur que le passé. Ce n'est pas seulement qu'on ne croit plus « aux lendemains qui chantent » (leur chanson d'ailleurs n'a jamais été tellement joyeuse…), c'est qu'on parle maintenant de « décroissance » et qu'on essaie de convaincre les pays jusqu'ici « en voie de développement » de ne plus se développer « comme nous ». Nous avons cessé d'être « un modèle », et le mouvement vers l'avant – mouvement qui définissait notre véritable façon d'être au monde – n'est plus qu'une danse sur place hésitante et précautionneuse. Oui, nous faisons du « surplace ».

Mais l'espace a changé aussi bien que le temps. Les vieilles cartes de géographie des classes de primaire indiquaient un emboîtement, une sorte de zoom, qui était au fond assez rassurant : on passait par des surfaces de dimensions régulièrement encastrées du quartier ou du village au monde par une série d'étapes ou d'échelons qui avaient une définition spatiale, une définition administrative – le maire, le sous-préfet, le député, le préfet, etc. – et souvent une dimension historique, c'est-à-dire vécue, reprise ou retravaillée par le souvenir organisé. Bien sûr, les historiens l'ont souvent montré, cet encastrement régulier n'était qu'une habitude paresseuse qui n'avait jamais réussi à capter les véritables mouvements de migrations intérieures et extérieures, pas plus qu'elle n'était parvenue à suivre les subtils

réseaux d'influence – politiques, commerciaux, médicaux – qui, depuis l'aube des temps, avaient toujours brouillé la définition purement géométrique des appartenances. Il n'empêche qu'il y avait encore, jusqu'il y a quelques années, la possibilité de classer, de situer, de ranger, de résoudre parfois les problèmes d'appartenance en les plaçant dans ce cadre spatial (administratif et géographique) venu du passé. Des surfaces de dimensions distinctes, délimitées par des frontières (marquées sur les cartes par de vives couleurs) et emboîtées les unes dans les autres de façon hiérarchique, voilà qui semblait, malgré ses défauts, un modèle pas trop maladroit pour savoir « où l'on en était » et surtout qui s'occupait de quoi. Aussi bricolé que puisse avoir été cet empilement de strates géographiques et administratives, il résolvait du moins le problème des adresses en désignant de façon assez précise l'éventail des responsabilités et des obligations.

Les historiens de la cartographie, de l'État, des statistiques, des sciences dites « camérales » ont montré que toutes ces limites – ou plutôt ces délimitations – avaient évidemment des buts d'organisation et de projection des pouvoirs – la fameuse vascularisation des effets de discipline et de contrainte étudiée par Michel Foucault – et qu'il y avait donc, derrière l'apparence géographique de surfaces délimitées, la présence d'un réseau puissant permettant seul d'entretenir des frontières et de donner aux liens juridiques une force suffisante pour attribuer les responsabilités ; il n'en reste pas moins que l'enveloppe géographique paraissait rassurante et, au fond, plausible. On était sur ou dans un territoire quand on savait qui s'occupait de quoi et quels étaient les biens sur lesquels on pouvait compter, biens qui appartenaient à des propriétaires dont on ne pouvait contester le droit que par une chaîne elle-même assurée de règlements et de procédures. Cette définition cadastrale, bourgeoise, foncière, propriétaire du cadre spatial est toujours là, bien sûr, mais c'est celle des conservateurs des hypothèques : à peu près plus rien ne semble se ranger dans ce quadrillage-là.

Ce qu'on peut appeler « la souffrance spatiale des Français » vient de ce que rien jusqu'ici n'a remplacé le cadre « dans » lequel ils parvenaient jusqu'ici tant bien que mal à ranger leurs soucis et à définir leur appartenance. Qu'il s'agisse du temps – la flèche du progrès – ou de l'espace – l'encastrement des surfaces géographiques –, tous les historiens, les sociologues, les juristes, les économistes savent bien à quel point ce cadre était déjà mité, contestable, contesté, inutilisable en pratique. Oui, bien sûr, mais il servait de régulateur plausible aux anxiétés quotidiennes. Il était constamment bafoué dans la pratique, mais il assurait une certaine balance qui permettait de se définir quelque part dans l'aventure de la modernisation universelle et quelque part dans un territoire habité et repérable. Il jouait un peu le rôle de la morale, dont les limites sont souvent franchies et les injonctions considérées comme impossibles à tenir, mais dont on ne voudrait pourtant s'affranchir pour rien au monde de peur de tomber beaucoup plus bas.

Quand nous disons qu'il y a quelque chose de spécifiquement français dans cette souffrance territoriale, c'est parce que, en France plus qu'ailleurs, ce cadre spatio-temporel devenu aujourd'hui intenable a été particulièrement travaillé par l'histoire. Quand on insiste tellement sur le caractère « universel » de la « mission civilisatrice » d'un pays, il est assez difficile de se rabattre soudainement sur les notions de terroir, de localité, de pré carré, d'exception française. Quand on insiste tellement sur le front de modernisation qui doit peu à peu balayer la planète, il n'est pas du tout facile d'imaginer qu'il va falloir trier dans les innovations innombrables qui se présentent à nous, celles qui sont « d'avenir » et celles qui sont « passéistes » ou « rétrogrades », en réinventant soudainement des traditions, des labels, des enracinements locaux qu'il faudrait apprendre désormais à « sauver ». Quand on a si longtemps dévalorisé les appartenances archaïques, régionales, locales au profit d'une République sans autre attache que la Raison avec un grand R, il est assez délicat de se retrouver soudain à adosser l'adjectif « français » au droit, aux services publics, à la politique, à la raison elle-même. Pour le dire de façon plus brutale, la mondialisation a frappé les Français avec plus de force qu'aucun autre pays, non pas pour des motifs économiques (le pays au fond ne s'en sort pas si mal et défend ses intérêts plutôt bien) mais pour des raisons morales. N'ayant pas investi dans le souci de modifier, pour préparer l'avenir, leur cadre spatio-temporel, les Français se sont retrouvés, plus que d'autres, « fort démunis quand la

UNE MISE EN « PLACE »

brise fut venue » – ou plutôt la tornade de la mondialisation. Le paradoxe est d'autant plus étrange qu'ils avaient investi, plus qu'aucun autre peuple, dans la quête d'une universalité politique, juridique, morale et même, pour partie du moins, culturelle. On aurait donc pu croire qu'ils auraient fait beaucoup d'efforts pour réinventer ou du moins entretenir avec soin « leur mission universelle de civilisation ». Par une stupéfiante inversion, c'est comme si c'étaient les Romains, porteurs d'une civilisation universelle, qui se retrouvaient soudain enfermés dans le petit village gaulois de Babaorum pour « résister à l'envahisseur » par des rêves bien vite évanouis de grandeur et de potion magique. De quoi en effet se « sentir à l'étroit » et souffrir d'une certaine perte des repères…

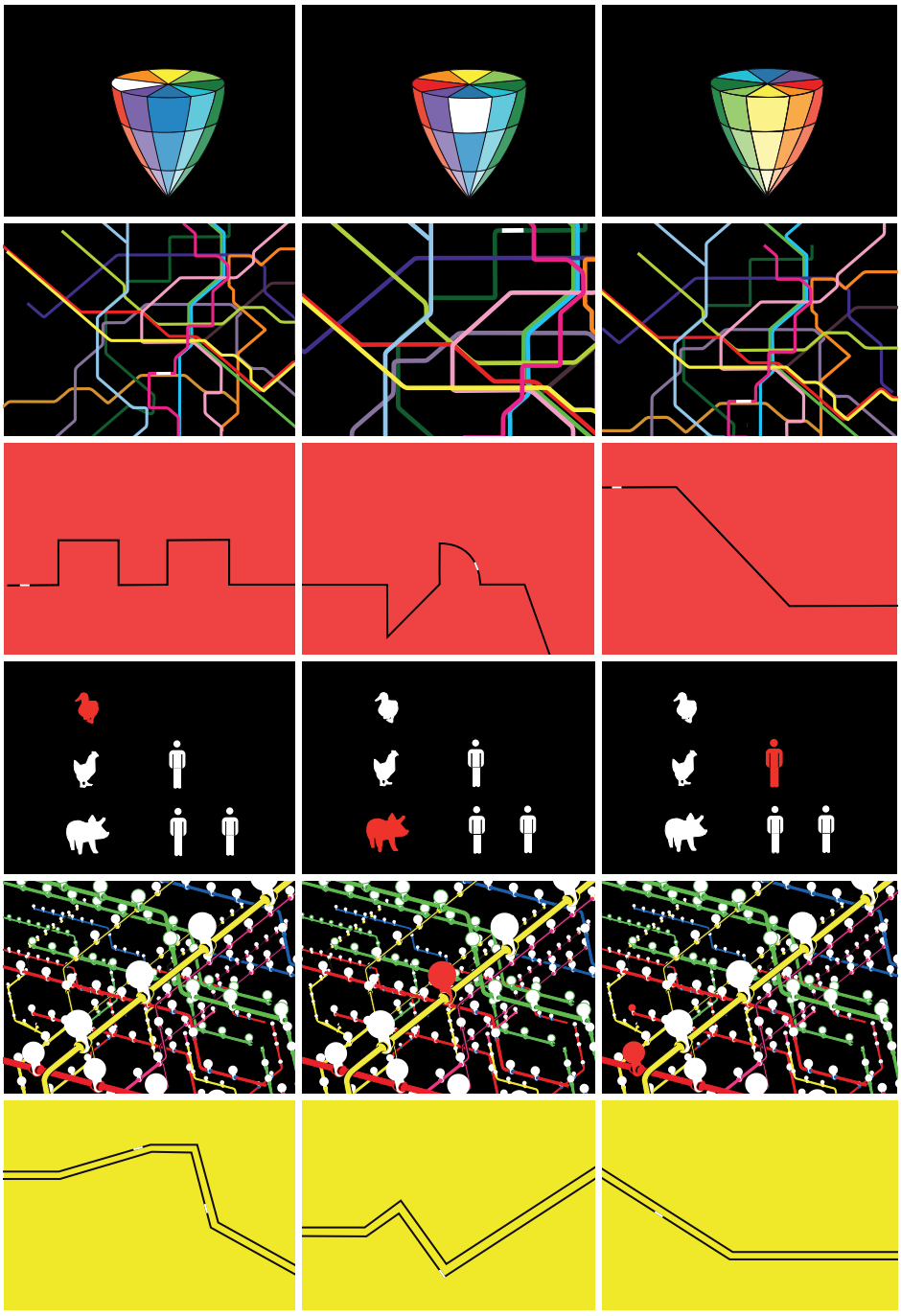
La question qui se pose est donc de savoir si l'on peut définir un cadre qui soit enfin ajusté à la situation spatio-temporelle des Français d'aujourd'hui. Peuvent-ils devenir contemporains de ce qui leur arrive au lieu de se rêver dans un espace et dans un temps qui ne parviennent plus à prendre en compte leur existence pratique – comme le montre douloureusement l'actuel débat sur « l'identité française » ?

Tout se passe comme si, en bloc, sans que personne ne s'en aperçoive, on avait déplacé sans leur dire le solide territoire sur et dans lequel ils vivaient jusque-là et qu'au matin ils s'étaient réveillés étrangers chez eux. Émigrés de l'intérieur et donc assez peu capables, on le comprend sans peine, d'accueillir des émigrés de l'extérieur (mais où est l'intérieur et où est l'extérieur ?). Les voilà bien en peine de comprendre ce qu'ils peuvent bien faire « en Europe », de définir leur « identité nationale », de saisir les « bienfaits de la mondialisation » ou de comprendre ce que veulent dire les écologistes qui leur affirment qu'il faudrait cinq Terre comme la nôtre pour satisfaire leurs appétits de développement et de consommation. Sans futur devant eux et sans territoire sous leurs pieds, ils se sentent menacés. Même si leurs malheurs paraissent légers par rapport à ceux ressentis aux Maldives ou au Bengladesh, deux pays susceptibles de disparaître pour de bon sous les eaux, il n'est pas impossible qu'ils se sentent en grand risque d'être « engloutis » eux aussi.

La solution impossible serait d'essayer de les convaincre qu'ils n'ont plus à vouloir être français, qu'ils n'appartiennent plus à aucun territoire et qu'ils font désormais partie de ces peuples « nomades », habitants de réseaux déterritorialisés, grands preneurs de risques, dont la propagande néolibérale dessine à grand traits l'utopie – ou plutôt le cauchemar. Le « grand vent de la mondialisation » aurait balayé toutes les recherches d'appartenance et d'ancrage territorial comme autant d'oripeaux du passé. Que les Français acceptent enfin le grand large, oui, le grand large ! Chacun peut mesurer la profonde hypocrisie d'une telle exigence en repérant combien ceux qui vantent « le grand large » sont eux-mêmes étroitement nichés dans de minuscules réseaux économiques, financiers, culturels, idéologiques et protégés de tous les risques par un solide paquetage de parachutes dorés… S'il y a une chose qu'on ne peut rendre habitable, ce sont les couloirs glacés de la déterritorialisation – autant vouloir passer sa vie dans la salle d'attente d'un aéroport !

Bizarrement, la tentation de se croire sans appartenance et sans habitat est plus forte en France justement à cause du caractère très irréaliste de l'universalité et de la Raison dont elle s'était faite jusqu'ici la championne. Il y a quelque chose qui résonne avec sa longue histoire quand on fait l'éloge d'un monde sans frontières et de droits abstraits applicables partout. Inversement, on a de la peine à réconcilier l'idée d'appartenance, d'ancrage, de liens, de tradition, d'habitats avec des valeurs, des habitudes, des traits qui ne soient pas aussitôt qualifiés de « réactionnaires » ou de « passéistes ». D'où une nouvelle souffrance : la tentation du grand large et de la mondialisation néolibérale flatte une tendance progressiste qui demeure pourtant en totale contradiction avec la défense de l'identité et la soudaine réalisation qu'on ne peut survivre sans déployer des enveloppes de protection – alors même que le travail pour définir ces nouvelles enveloppes et ces nouvelles protections sonne toujours comme une régression par rapport aux efforts d'émancipation et de libération. Il est décidément bien difficile d'être français aujourd'hui : les Français se sentent étrangers sur leur propre sol, cherchant à tâtons comment devenir contemporains de leur propre époque.

Figure 1. Exemples de représentations de la mobilité des humains et non-humains sur le territoire



Images tirées de 5 clips vidéo – 2009 – Crédits : Clotilde Vianney

UNE MISE EN « PLACE »

Il faudrait, pour redessiner leur enveloppe ou leur habitat, les rassurer sur les lieux et les temps en leur offrant des repères qui aient la même fiabilité que l'ancien cadre, mais qui soient néanmoins capables de saisir ce qui, dans la pratique, a tellement changé qu'on l'appelle aujourd'hui « mondialisation ». Autrement dit, comment faire un nouveau monde sans donner le sentiment d'étrangeté et de décalage ?

Une fois écartée la tentation néolibérale beaucoup trop abstraite pour expliquer même les réseaux de l'économie-monde, il faut procéder par étapes en brisant d'abord, puis en renouant autrement, le lien entre ce qu'on appelle un « territoire » et sa « projection spatiale ».

Un territoire, c'est d'abord la liste des entités dont on dépend. Chaque terme est important : c'est une liste et non pas forcément un lieu repérable par une carte ; c'est ensuite une liste d'entités forcément très hétérogènes ; enfin, et c'est le plus important, ce sont les entités dont on dépend, c'est-à-dire dont le maintien ou l'accès est indispensable à sa propre subsistance (au sens très large et pas simplement alimentaire ou élémentaire du terme).

Une telle définition permet déjà de désencastrer toute idée de territoire de l'idée cartographique offerte par l'image fausse d'une surface colorée délimitée par une frontière. Que vous preniez le territoire d'un animal dit pourtant « territorial », le déploiement des êtres nécessaires aux cheminements d'un peuple nomade, la série des biens dont dépend le bien-être d'un quartier de Paris, vous ne pourrez jamais faire rentrer le territoire (au sens défini plus haut) dans le territoire au sens de surface cartographiable. Si l'on devait le dessiner, ce territoire-là ressemblerait à un réseau souvent échevelé qui couvrirait des surfaces, au sens cartographique du terme, non seulement distantes les unes des autres, mais d'échelles différentes et bien sûr réparties selon des rythmes temporels extrêmement variés.

Il y a donc au cœur même de l'idée de territoire une contradiction qu'il faut pouvoir clarifier si l'on veut pouvoir ensuite renouer le territoire réel avec des représentations crédibles et rassurantes. Au sens propre du terme, le territoire (surface bornée) est inhabitable. Pas plus que, comme le dit le proverbe « Rome n'est dans Rome », le territoire (ce dont on dépend) ne réside et ne tient « dans » le territoire (surface bornée).

Il ne s'agit pas de dire, comme on le fait souvent par une inspiration dangereuse venue de la phénoménologie, qu'il faudrait « ajouter » au territoire géographiquement défini le territoire « vécu » par des habitants humains dotés d'une intentionnalité, d'une histoire et d'une mémoire. Ce serait admettre que le territoire dont on dépend serait une version subjective d'un territoire objectif d'essence spatiale ou géographique. Une telle version de l'argument reviendrait à renforcer encore le poids du cadre cartographique pris à tort pour une bonne description du « cadre naturel » et une mauvaise description du « territoire vécu ». Or c'est tout à fait inexact. Le cadre cartographique est une très mauvaise description des êtres de la nature aussi bien que des humains. Ce ne sont pas simplement les vœux, les motifs, les intentions, les ambitions et la mémoire des sujets humains qu'on a du mal à cartographier, c'est aussi le réseau même des connexions qui permet aux êtres dits bien à tort « naturels » de déployer à leur tour ce dont ils dépendent pour subsister. Dès que l'on se prend à distinguer les exigences des sujets et des objets, de toute façon, on perd la notion même de territoire puisque la liste des êtres dont on dépend est nécessairement hétérogène et, de plus, symétrique : partez des humains, vous trouverez des choses ; partez des choses, vous passerez par des humains. Si ce point de méthode peut paraître encore inhabituel, les crises écologiques (responsables pour une grande partie de la souffrance territoriale qu'il s'agit justement d'étudier) nous le rappelleraient sûrement.

Une fois écartée la tentation phénoménologique d'une division préalable des entités dont on dépend en deux ensembles incommensurables, on peut se poser la question de savoir comment dresser une telle liste. La réponse est évidemment douloureuse mais le résultat en est sûr : par l'épreuve de la privation ou par la menace de la disparition des êtres dont on n'avait pas toujours une claire conscience que l'on en dépendait à ce point. C'est quand l'usine dont on dépendait pour son emploi ferme ou se « délocalise » qu'on va la compter à coup sûr dans le territoire ; c'est quand le bureau de poste sur lequel

on comptait menace de disparaître que l'on s'aperçoit qu'on y tient ; c'est quand les eaux du rivage mangent les dunes où l'on jouait enfant que l'on se met à ranger l'océan dans la liste des êtres à prendre en compte ; c'est quand une étiquette inconnue sur une bouteille de forme inhabituelle vient frapper l'œil dans une gondole de supermarché que l'on mesure soudain que les vignobles australiens font désormais partie de la gamme des vins qu'on aime à goûter ; comment prévoir d'avance que le gaz par lequel on se chauffe dépend de la bonne humeur de M. Poutine dans ses relations détestables avec le président ukrainien ? que les cochons mexicains infectés par la grippe habituelle risquent, par un effet de concaténation qui traverse à coup sûr toutes les frontières, de bientôt nous obliger à fermer l'école de nos enfants pour cause d'épidémie ? Et ainsi de suite.

Ce qu'on appelle, par des termes vagues, « mondialisation » ou « globalisation » ne sont que l'enregistrement et l'amalgame de toute la série des épreuves par lesquelles on apprend plus ou moins durement ou plus ou moins soudainement à dresser la liste hétérogène des êtres proches ou lointains, humains ou non humains, animés ou inanimés, dont on dépend. Nous pouvons donc définir le territoire à la fois par la liste des êtres dont on dépend pour subsister et par les épreuves qui nous rendent les items de cette liste plus ou moins familiers ou, à l'inverse, qui menacent de nous les retirer, en tout cas de les rendre – selon l'expression de Peter Sloterdijk – explicites.

Il ne faudrait pas confondre ce sens-là de mondialisation avec l'exigence d'un déplacement, d'une sorte de migration qui nous demanderait de nous extraire de notre « cadre familier » pour résider dorénavant « dans » le global. Il n'y a pas de global du tout et pas non plus de mondial au sens d'un « grand territoire » qui aurait, mais en plus vaste, en plus large, les mêmes caractéristiques que l'ancien territoire (au sens de surface bornée) que nous avons quitté pour de bon (sans l'avoir d'ailleurs jamais habité en pratique). Ce « grand territoire » n'a pas plus d'existence pratique que le « marché de l'économie », cette utopie (ou plutôt cette dystopie) avec laquelle on veut souvent le confondre. Non, chaque point du mondial ou du global est défini par ces mêmes épreuves qui renouvellent en chaque point et en chaque instant la liste des ingrédients nécessaires à la subsistance. L'usine « délocalisée » du bassin d'emploi de Clermont-Ferrand crée les mêmes épreuves de désorientation là où elle se « relocalise », en Chine ou en Tchéquie. La mondialisation n'est pas l'exigence de sortir d'Égypte pour gagner la terre où couleraient le lait et le miel… Ce n'est pas une migration comme celle qui magnétisait l'Europe au temps du repeuplement de l'Amérique du Nord. C'est une transformation de tous les lieux, de tous les territoires, qui subissent chaque fois différemment les mêmes effets de désorientation par la découverte de dépendances et d'attachements d'autant plus imprévus que s'y mêle aujourd'hui une multiplicité d'êtres « de la nature » – qui avaient toujours été là, certes, mais sous la forme de ressources sur lesquelles on comptait sans compter justement. Aujourd'hui, ces épreuves obligent à être prises en compte et donc font territoire – même si elles ne font pas encore monde, c'est là toute la question.

C'est peu de dire que le territoire ainsi dessiné par les épreuves successives et imprévues est à géométrie variable. Il a quelque chose de proprement effrayant. Peut-on rendre à nouveau habitables, c'est-à-dire habituelles et même confortables, rassurantes, familières de telles variations dans le cadre spatio-temporel qu'il nous faut apprendre à habiter en pratique ?

Notons d'abord qu'une fois le territoire (au sens de la liste des entités dont on dépend) bien distingué du territoire (au sens de surface bornée captée par une carte), il est possible d'isoler une cause de souffrance tout à fait distincte des effets de distance définie par la métrique euclidienne. Ce n'est pas en effet la distance parfois vertigineuse des éléments de la liste qui nous pose des problèmes, mais l'épreuve de les voir entrer ou sortir de la liste – l'explicitation au sens de Sloterdijk. Personne ne se choque de la dispersion qui fait que la fiche de sécurité sociale soit traitée à Orléans, que la bière vienne de Belgique, l'automobile du Japon, la référence sur Google du cyberespace (où exactement ? en tout cas nulle part qui soit assignable par coordonnées de longitude et de latitude), pas plus que l'on ne s'étonne que la

voix du *call center* de France Télécom vienne d'Abidjan ou de l'île Maurice. Inversement, le choc territorial peut être très fort si la maison du voisin vient à être vidée de ses habitants ou si la voiture qui permet d'aller chercher du travail à cinq kilomètres n'a plus ni assurance ni permis ou si, dans un immeuble d'un grand ensemble, l'ascenseur est en panne. Ce n'est donc pas la proximité métrique qui compte, mais l'habitude et le confort avec lesquels nous comptons sur les entités nécessaires à notre bien-être. Nous sommes tous confortablement installés dans la mondialisation quand la liste des êtres fait partie de nos habitudes (même si chacun de nous dessine une carte indéfiniment échevelée d'ingrédients dispersés) et tous bousculés par une mondialisation impossible dès que la liste des êtres reçoit ou perd une entité soudainement explicitée par une épreuve. Ces épreuves peuvent frapper à toutes les échelles : nous étions enfin habitués à déguster des sushis – invention banalisée et d'ailleurs récente de la cuisine japonaise – lorsque que des militants écologistes nous ont donné honte de manger du thon rouge, espèce menacée qu'un traité international ne parvient pas à faire subsister et qui devrait, disent-ils, nous rester au travers de la gorge – avec ou sans arête… On saisit bien dans cet exemple non seulement l'effet de la distance et de l'habitude, mais aussi le caractère symétrique de la définition du territoire puisque le thon rouge aura ou n'aura pas d'avenir selon que les consommateurs nippons et occidentaux cesseront ou ne cesseront pas de le boulotter !

Autrement dit, par la campagne des écologistes, je réalise que le thon rouge ne devrait plus faire partie de mon territoire parce que je fais partie du sien. Affirmation absurde si je me contentais d'une définition spatiale (je ne cohabite pas avec lui en nageant dans ses eaux ni en jetant sur lui mes filets), et pourtant affirmation évidente (une fois explicitée par l'épreuve) si j'accepte qu'on me place dans la liste des entités dont dépend le thon rouge pour sa subsistance… Je suis en effet sur ou dans son territoire. Et nous nous retrouvons là dans un conflit de territoires, tout à fait typique des nouvelles topologies de la mondialisation puisque, bien que séparés par des distances infinies (au sens métrique du terme), nous nous retrouvons en étroite proximité avec lui. Les historiens de l'environnement, comme les historiens de la consommation, diront avec raison que ces situations ont toujours été le cas depuis l'Antiquité mais, ce qui est nouveau, c'est la variation et l'explicitation de ces conflits de territoire qui ne sont plus du tout descriptibles en termes de frontière et de surface à cartographier. Si la déterritorialisation est aussi ancienne que la territorialisation (les deux étant les deux faces du même mouvement saisi soit de l'extérieur, soit de l'intérieur), il n'en reste pas moins que l'on ne peut pas négliger l'originalité de la souffrance spatiale contemporaine en prenant une vue trop longue sur les phénomènes d'explicitation.

C'est pourquoi la notion de confort ou d'habitude est évidemment cruciale. Celui qui reste sourd aux campagnes des écologistes et qui, bien payé et bien remboursé, voyage en avion de ligne et se prétend « citoyen du monde » parce qu'il habite un loft à New York tout en ayant une famille à Paris et une maîtresse à Hong Kong va définir la liste des êtres nécessaires à sa subsistance fort différemment du chômeur sans permis et sans assurance qui ne peut se déplacer de sa campagne jusqu'au bassin d'emploi le plus proche. Le crime commence quand le premier fait honte au second d'être un cul-terreux « accroché à son terroir » alors que lui prétend vivre au grand large et en grand et qu'il embrasse la mondialisation avec délice et enthousiasme parce qu'il est « un vrai battant ». Mais que le second trouve dans l'invention d'un taxi collectif de campagne la solution à son problème d'accès à l'emploi et que le premier réalise avec horreur qu'il ne pourra jamais rembourser sa dette en carbone à cause de ses voyages trop fréquents et trop lointains, et voilà qu'ils vont basculer dans des territoires tout différents, le second se mettant à bouger alors que le premier ne remuera plus d'un pouce, bloqué dans son loft sans même oser brancher l'air conditionné…

On voit donc que la notion même de territoire n'a pratiquement aucun rapport avec sa traduction cartographique et administrative. Il est dessiné par la liste des êtres dont chacun dépend, et cette liste devient à son tour familière ou douloureuse non pas du tout en fonction de sa distance ou de son hétérogénéité, mais en fonction des épreuves que nous subissons à

chaque fois que l'on nous ajoute ou retire l'un des items de cette liste. « Territoire » est un terme qui dépend du temps bien plus que de l'espace.

Mais alors, si la notion même de territoire a tellement changé, comment la représenter à nouveau ? On comprend aisément que le mot « représentation » ne peut plus avoir le sens banal de représentation subjective ou sociale d'un donné objectif extérieur, comme l'ont proposé tant d'études sur les « représentations sociales des territoires ». Une telle définition supposerait l'existence d'une société capable par ses schèmes à peu près cohérents (sa culture) d'avoir des représentations (des déformations) d'un objet à peu près stables (en fait presque toujours confondues avec la projection cartographique et administrative d'espaces délimités par des frontières).

Non, le mot « représentation » ne peut avoir d'autre sens que de rendre à nouveau présent à la sensibilité, et donc aux sens, la liste des êtres dont on dépend et la variation des épreuves qui les rendent explicites. C'est là tout l'intérêt de partir de la DATAR non pas du tout comme si elle était une entité administrative qui ajouterait ces définitions et ces procédures à un cadre cartographique déjà présent, mais, au contraire, comme une construction explicite qui permet de tracer, par une multitude d'innovations plus ou moins bricolées, les linéaments de ces territoires (au sens de ce dont on dépend) pour essayer de mettre fin à la souffrance spatiale, en tout cas à la désorientation des Français.

Seule une approche résolument constructiviste peut permettre de suivre l'invention par exemple du « pays », du « terroir », ou de la « communauté de communes ». Ces êtres n'existaient pas avant qu'on les instaure. Et tant mieux, puisqu'ils n'ont pas pour but de décrire une réalité objective extérieure toujours présente, mais, au contraire, de rendre sensibles et donc vivables des configurations qui débordent complètement du cadre habituel dans lequel on traçait jusqu'ici le cercle de son existence. Rien de moins borné par le cadre cartographique, par exemple, que la notion de « terroir », puisque celui-ci permet, justement, de se définir comme le territoire familier d'amateurs fort éloignés les uns des autres mais qui se reconnaissent comme dépendant d'un label, d'un goût, d'une qualité, d'un métier défini, très artificiellement, par une charte, une procédure, une administration. L'artifice, comme toujours, ne vient pas au débours de la vérité ou de la sensibilité, mais à son crédit : c'est parce que c'est artificiel, entretenu, quadrillé, bref administré, que cela fait territoire.

Quand on dit que l'on « aménage un territoire », on ne veut plus du tout dire la même chose que du temps de Delouvrier. On ne désigne pas une action de transformation volontariste d'un cadre spatio-temporel déjà formé par une longue histoire administrative : le cadre spatio-temporel a depuis longtemps volé en éclats ; quant à la volonté transformatrice, elle s'est depuis longtemps épuisée – et, de toute façon, n'aurait plus les moyens financiers de son ambition et ne tiendrait plus dans le cadre étroit de l'Hexagone. Et pourtant on a raison de parler d'aménagement. Mais que veut-on dire par là ? Si l'on a bien saisi la définition donnée du territoire et si l'on a compris que la représentation avait pour but de le rendre traçable et explicite, on comprend alors que l'aménagement a pour but de résoudre les conflits de territoire et de rendre à nouveau familiers, et si possible confortables, les parcours des connexions qui le définissent.

Pour le dire de façon peut-être trop emphatique, le devoir de tout aménageur de territoire c'est de donner un monde à la mondialisation qui, pour le moment, noie les Français. Cette mondialisation, on l'aura maintenant bien saisi, ne fait pas souffrir par la rupture du cadre cartographique traditionnel (d'autant que cette rupture a toujours existé). C'est le manque de familiarité et de confort, de traçabilité et de repères qui rend cette mondialisation d'autant plus incompréhensible que son rythme s'accélère en y ajoutant continuellement les êtres qui faisaient partie jusqu'ici « de la nature ».

Mais que peut vouloir dire « faire monde » ? Être dans un monde, c'est parcourir sans avoir à y penser toujours et en familiarité la liste des êtres dont on dépend. Arpenter un territoire ne veut plus évidemment dire sortir de sa maison pour marcher vers

sa vigne et revenir mais, surtout pour les vignerons, être en contact avec la Californie, l'Australie, le Chili, les spécialistes du clonage et des vers de terre, Internet, etc. Les conflits de territoire, ce n'est plus seulement veiller à ce que le voisin ne vienne pas déplacer les bornes de sa propriété pour « empiéter » sur la vôtre, mais définir des parts de marché, assurer que les écologistes ne viennent pas empêcher l'INRA de développer de nouvelles techniques de clonage, maintenir la réputation de votre marque sur Internet, s'assurer du retour des vers de terre dans un sol épuisé, et ainsi de suite. Aménager, ce n'est plus répartir des fonctions sur un sol, mais assurer la continuité du cadre spatio-temporel créé pour chaque activité par le territoire dont elle dépend. Cette continuité a toujours été l'objet d'une création artificielle que les géographes (« physiques » ou « humains »), comme les historiens, ont bien appris à reconstituer dans le passé, mais elle doit faire l'objet d'un travail aussi méticuleux pour l'avenir.

Le moment viendra forcément où les notions d'aménagement et de représentation du territoire deviendront assez clairement politiques pour que l'on prenne enfin au sérieux la proposition de créer de véritables assemblées territoriales. On se plaint de la « fracture sociale », de la « crise de la représentation », de la faiblesse du politique, mais on continue à définir les assemblées territoriales sur une définition cartographique et administrative sans rapport aucun avec ce que sont devenus les territoires et les conflits de territoire au temps de la mondialisation. Or une véritable assemblée territoriale, qui représenterait enfin les territoires dont dépendent véritablement les Français et les conflits de territoire auxquels ils sont aux prises, aurait une tout autre composition et, surtout, une tout autre légitimité. Ce serait une sorte d'hybridation entre le Conseil économique et social, le Sénat et tous ces « parlements » informels que l'on a créés pour donner corps tantôt à un contrat de rivière, tantôt à un bassin d'emploi, tantôt à une filière, tantôt à un terroir ou à un pays, tantôt à la menace climatique. Parlements à géométrie variable certes, difficile à composer bien sûr, mais qui sont en fait, au moins de façon implicite, déjà le cadre où se déroule notre existence quotidienne et où s'arbitrent les compromis à travers lesquels nous assurons notre subsistance.

Que la globalisation était belle quand c'étaient les Français qui la faisaient en projetant leurs espoirs et leurs désirs d'universalité au reste de la planète ! C'étaient les autres alors – colonisés, migrants, pays en voie de développement, déracinés des campagnes – qui souffraient de la délocalisation et de la mondialisation, mais personne n'en faisait un grave problème politique et humain. La marche de la civilisation était à ce prix. Il est touchant de voir aujourd'hui les mêmes Français, les élites aussi bien que les personnes ordinaires, s'apercevoir soudain qu'avoir un monde n'est pas une donnée mais le résultat d'un délicat travail de montage, d'arbitrage, de traçage, bref d'aménagement d'un territoire dont la forme n'est donnée par aucune projection cartographique, par aucune surface colorée délimitée par aucune frontière ferme. Sloterdijk avait pointé du doigt ce grand paradoxe : quand nous avions un « globe » – au sens d'une représentation de la « nature » et de la « carte » –, la globalisation n'avait pas encore frappé ; or, maintenant que nous avons la globalisation, nous n'avons plus de globe pour la faire tenir. Pour le dire d'un mot, la mondialisation ne fait pas monde. Nous sommes dépourvus d'instruments, de procédures, d'assemblées pour la représenter. C'est le devoir d'un État que de se donner enfin une représentation exacte du territoire dont il doit ménager les habitants. Celle-ci n'a plus rien à voir avec la longitude et la latitude du cadre cartographique, n'est plus seulement le recensement de sa population, la statistique de son bien-être ; elle doit trouver de nouveaux instruments pour dessiner l'écheveau toujours à ravauder des êtres dont nous dépendons désormais pour subsister.

Éléments bibliographiques

Berger S., *Notre première mondialisation : leçons d'un échec oublié*, Paris, Seuil, 2003.

Boltanski L., Thévenot L., *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.

Hache E., Latour B., « Morale ou moralisme ? Un exercice de sensibilisation », *Raisons politiques*, mai 2009, n° 34, pp. 143-166.

Latour B., *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie*, Paris, La Découverte, 1999.

Latour B., November V., Camacho-Hübner E., « Entering Risky Territory. Space in the Age of Digital Navigation », *Environment and Planning D : Society and Space*, 2010, vol. 28, pp. 581-599.

Latour B., Weibel P., *Making Things Public. Atmospheres of Democracy*, Cambridge, MIT Press, 2005.

Lévy J., *Le Tournant géographique. Penser l'espace pour lire le monde*, Paris, Belin, 1999.

Lévy J., (dir.) *L'Invention du monde. Une géographie de la mondialisation*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

Lussault M., *L'Homme spatial. La construction sociale de l'espace humain*, Paris, Seuil, 2007.

Polanyi K., *La Grande Transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard, [1945], 1983.

Sloterdijk P., *Écumes. Sphères III*, trad. par Olivier Mannoni, Paris, Maren Sell Éditeurs, 2005.

Thrift N., *Spatial Formations (Theory, Culture and Society Series)*, London, Sage, 1996.

Von Uexküll J., *Mondes animaux et monde humain. Théorie de la signification*, Paris, Gonthier, 1995.

LA PROSPECTIVE D'UN TIERS ESPACE, LE PÉRIURBAIN

Vers des périurbains assumés
Quelques pistes stratégiques pour de nouvelles régulations de la question périurbaine

Stéphane Cordobes
Conseiller à la DATAR
Professeur associé au CNAM

Romain Lajarge
Géographe, maître de conférences
à l'université Joseph-Fourier
(Grenoble-1),
à l'Institut de géographie alpine

Martin Vanier
Géographe,
professeur à l'université
Joseph-Fourier (Grenoble-1),
à l'Institut de géographie alpine

La plupart des analyses démographiques et géographiques de la dernière période intercensitaire (1999-2006) le confirment : la périurbanisation se poursuit, sous de nombreuses formes, qui rendent d'ailleurs le vocable inapproprié (étalement urbain, mais aussi étirement le long des réseaux, reports de densités, mitage, rurbanisation, polarisation périphérique, développement résidentiel littoral, etc.), avec, il est vrai, une intensité variable en fonction des contextes urbains qui la génèrent et de ceux, ruraux, qui l'accueillent.

Le phénomène n'est pourtant pas nouveau puisqu'il apparaît en France dans les années 1960. Pour autant, la périurbanisation et la cohorte de représentations qui lui sont associées, le plus souvent négatives, que ces représentations correspondent à une réalité géographique ou non, semblent aujourd'hui focaliser l'attention et être au cœur de l'actualité territoriale. Relevons l'antienne et son paradoxe : la périurbanisation n'est pas durable parce que consommatrice de ressources spatiales et vecteur de déplacements (le plus souvent, en employant des modes de transport individuels) polluants et énergivores ; malgré cet anathème, la périurbanisation se poursuit parce qu'elle se situe à la rencontre des aspirations des citoyens à un certain mode de vie et des opérateurs privés et publics, qui en ont fait, soit leur marché, soit leur levier de développement. Une situation et des conditions réunies pour réveiller à la fois l'aspiration à légiférer et la difficulté à la bien réaliser.

Ainsi, force est de constater que la loi SRU du 13 décembre 1999, en partie conçue pour contrer ce problème posé à l'urbanisme et à l'aménagement des territoires en France et en finir avec la périurbanisation, n'a pas changé la tendance. Dans beaucoup de régions, on constate même que le processus s'accentue. Au point de se demander si la maîtrise de la périurbanisation peut ne passer que par des actes réglementaires, aussi pertinents soient-ils ?

Les lois Grenelle I et Grenelle II participent, entre autres, de la même intention régulatrice. A-t-on enfin pris en 2010 les dispositions adéquates ? La lecture attentive de la « loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement » (loi du 3 août 2009) et de la « loi portant engagement national pour l'environnement » (loi du 12 juillet 2010), laisse supposer que, faute de clore définitivement le sujet, elle justifie l'intérêt d'une exploration prospective de la périurbanisation. Certes, la « lutte contre l'étalement

urbain » (loi Grenelle I, art. 7) est bien à l'origine d'une réécriture significative du Code de l'urbanisme, grandement revisité à l'aune des objectifs du développement durable. Nul doute que la territorialisation du Grenelle, qui touche à tous les domaines de la question périurbaine (urbanisme, transport, gestion de l'environnement et de l'espace agricole, gestion des cycles de ressources, gestion du patrimoine bâti, etc.) aura des effets profonds sur ce qu'on conviendra encore d'appeler « périurbanisation ». Mais les mesures phare que sont la généralisation des SCoT d'ici 2017, ou l'affichage du principe de 1 500 kilomètres de nouvelles lignes de TCU (transports en commun urbains) dont l'État annonce qu'il financera jusqu'à 15 %, seront-elles suffisantes pour changer la donne ? La possibilité de compléter les PLU par des cartes modulant le nouveau coefficient fiscal de densité de la taxe d'aménagement, ou bien encore la mutation du PTZ (prêt à taux zéro) en éco-PTZ, pourraient avoir des effets plus profonds, mais qui peut dire d'emblée dans quel sens ?

Somme toute, et quoi qu'on doive attendre d'une analyse plus poussée des nouvelles dispositions législatives issues du Grenelle, voire des autres lois en cours d'élaboration touchant les collectivités locales par exemple – et surtout de leur application – l'interpellation prospective du périurbain conserve toute son actualité et sa légitimité.

Passer de la « lutte contre » aux « politiques de »

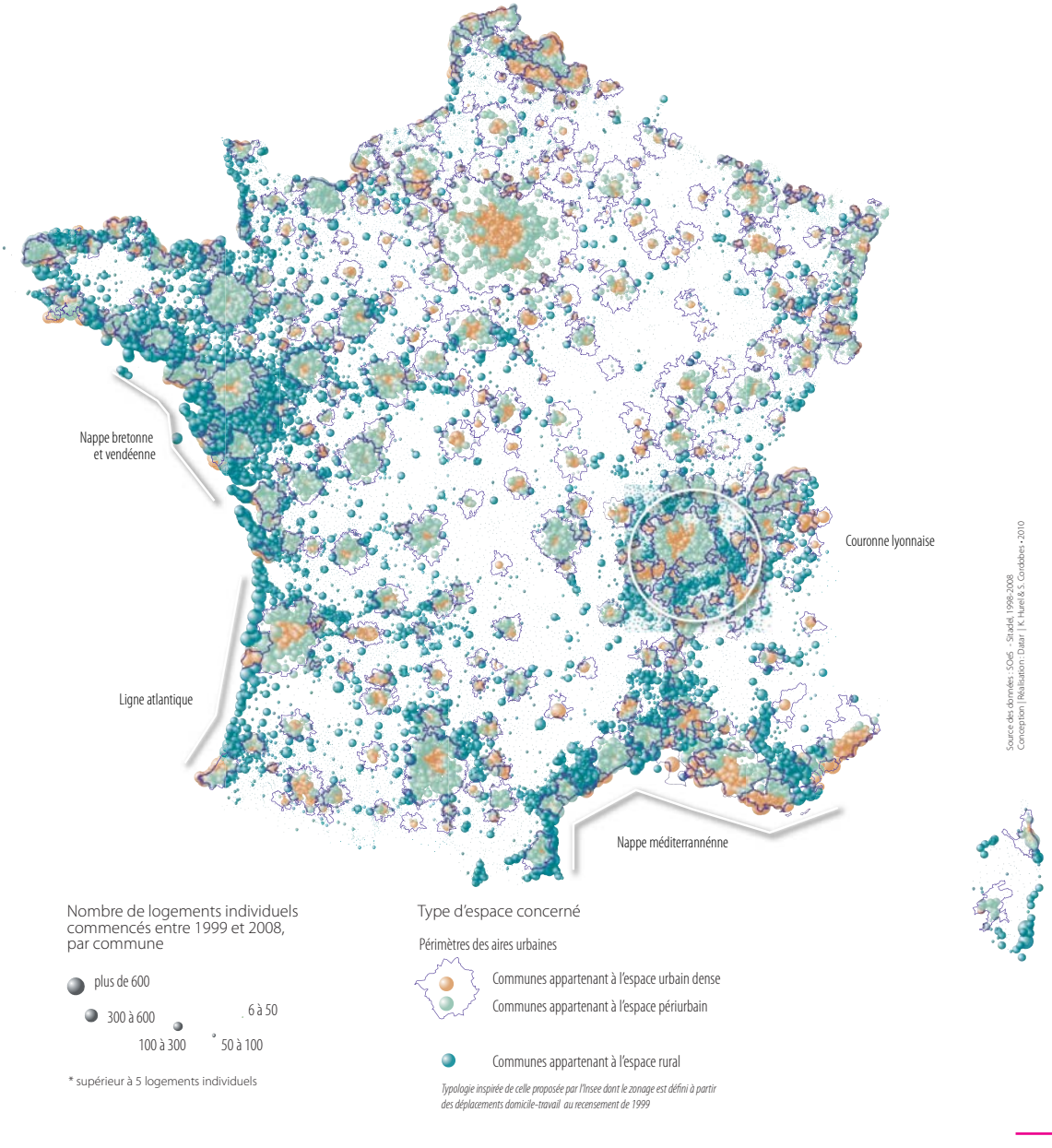
La perspective que nous dessinons ici résulte de travaux menés avec un groupe d'experts et d'acteurs territoriaux réunis sous l'égide de la DATAR depuis 2007. Elle est fondée sur la conviction paradoxale suivante, que nous soumettons au débat : le problème posé par la périurbanisation n'est pas tant l'étalement urbain et le caractère insoutenable de la « ville » qu'il fait advenir ; c'est l'absence, ou la grande faiblesse, du projet territorial qui la déploie et la gouverne ici et là, ou, dit autrement, la défaite du politique qu'elle sous-entend.

En avançant cette conviction, nous ne minorons pas les questions environnementales, sociales, et fiscales que pose la dispersion périphérique de la ville. Ces questions s'adressent aux sociétés contemporaines dans leur ensemble. Mais un regard objectif sur les villes et les campagnes de France et d'Europe invite à admettre que les espaces périurbains ne concentrent ni les désordres écologiques, ni les inégalités sociales, ni les injustices fiscales : ils en ont leur part, selon les formes qui sont les leurs, mais n'en ont pas le monopole. A-t-on tout dit lorsqu'on aura répété que la périurbanisation consomme l'espace agricole, dans un pays dont la SAU (surface agricole utile) est globalement en faible recul sur les vingt dernières années ? Est-on certain que la dédensification urbaine est le cauchemar des sociétés qui doivent entrer dans un mode de développement économe de leurs ressources ? Tient-on là la bonne croisade aménagiste ? Nous ne le pensons pas, pour deux raisons principales.

La première est, qu'à nos yeux, aucune logique d'occupation de l'espace (ville, campagne, tiers espace) n'est en elle-même fautive, ou vertueuse. Ce qui signifie que toutes doivent être interrogées et travaillées selon des principes et des valeurs qui relèvent d'un projet politique. Les sociétés industrielles du XIX^{e} et du XX^{e} siècle ont souvent produit des idéologies antiurbaines, doublées d'idéalisation campagnarde, qui ont handicapé le projet politique de la cité, alors même que celle-ci croissait et se multipliait. Les sociétés de mobilité développent aujourd'hui le même travers à l'égard des espaces de mise à distance qu'elles génèrent. Mais ni la ville, ni sa forme périurbaine ne sont mauvaises en elles-mêmes : ce sont leurs qualités, ou leur absence de qualités, qui doivent faire débat, pas leur existence. C'est bien le projet qui les guide qu'il faut discuter, pas le fait social et spatial en lui-même.

Car, seconde raison, ce fait social et spatial est avéré, depuis plusieurs générations déjà ! Certes, il n'est pas acceptable partout et tel quel pour autant. Mais il n'est, ni niable, ni condamnable non plus. Comme on le sait, on ne transforme pas la société par décret, et pas davantage son espace. Quelle crédibilité accorder à la production et à la diffusion du discours antipériurbain, de la part de celles et ceux, individus, ménages, institutions, entreprises, gouvernements locaux, qui en sont les acteurs quotidiens ? Quelle efficacité espérer encore d'un ensemble de postures dont on sait toutes les contradictions :

Figure 1. Dynamique de la construction dans les campagnes des villes



l'exploitant agricole générateur de droits à construire et de mitage résidentiel, et première victime foncière du phénomène qu'il alimente ; l'élu local désireux de structurer les services de centralité, et monnayant ce développement par l'aménagement d'espaces économiques qui la dispersent ; l'État naguère, le Département désormais, qui sonnent l'alerte à l'étalement urbain et en financent les indispensables réseaux, etc. La liste est encore longue des producteurs paradoxaux de périurbanité. Quarante ans de « lutte contre » – depuis les premiers SDAU (schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme) déjà soucieux de contenir la ville – ont fait leur preuve : il est temps d'engager une politique de la périurbanisation qui, sans être une politique qui favorise la dispersion urbaine, soit en capacité de donner du sens à cet urbain qui advient hors de la cité, dans des campagnes en profonde mutation.

Or, le premier préambule de cette politique serait d'admettre enfin qu'il n'existe pas une seule question périurbaine, unique et homogène, la même posée partout en France, c'est-à-dire l'étalement urbain et son insoutenabilité fondamentale. Il faut, au contraire, reconnaître la multiplicité des questions périurbaines, différentes selon les régions, posées par un phénomène de report de densités qui s'alimente à diverses sources. C'est le mérite du détour par la prospective et ses futurs possibles que de passer d'une vision monolithique et sans appel de la question périurbaine, telle qu'elle est actuellement prisonnière de l'injonction durabiliste, à une reconnaissance de cette diversité déjà au travail, dont on s'autorise ici à pousser les logiques et prolonger les tendances, par hypothèse prospective.

Les cinq scénarios utilisés ici pour l'interpellation stratégique sont de nature exploratoire : ils décrivent succinctement, non pas les futurs souhaitables ou souhaités, mais les futurs probables ou possibles. Bien entendu, tout scénario nécessite d'être toujours ajusté aux situations réelles à venir et adapté à l'évolution des contextes politiques. La prospective n'est pas la stratégie ; elle la prépare et la rend possible. Dans la mesure où les scénarios prospectifs sont volontairement hétérogènes et porteurs de contradictions futures (comme l'est déjà le présent), nous estimons que la stratégie ne consiste pas à choisir un scénario plutôt qu'un autre, mais à déployer des politiques régulatrices, adaptées à chacune des configurations géographiques, et différentes selon les politiques sectorielles existantes, l'intensité des réformes en cours ou leur dépassement par de nouveaux dispositifs. Il s'agit bien de « politiques de », et non plus de « lutte contre ».

Scénarios prospectifs et priorités stratégiques

Le futur périurbain n'est pas écrit. Ce qui peut l'être, c'est l'agenda politique à déployer dans telle ou telle circonstance. Pour chacun des cinq horizons que nous avons construits et soumis aux débats, il nous a semblé plus pertinent de proposer une stratégie qui accompagne tel ou tel futur, en le régulant, plutôt qu'en le contredisant. De notre point de vue, il n'y a pas de mauvais horizon périurbain, il n'y a que des politiques inadaptées aux diversités périurbaines qui s'annoncent. Dans vingt ans, le processus de périurbanisation et les problématiques des espaces actuellement périurbains, ou devenus périurbains d'ici là, auront certainement encore évolué. Les cinq scénarios présentés ici contiennent donc tous une part de « tendanciel » et une part de rupture. À vrai dire, ils sont déjà en partie à l'œuvre, mais pas partout en même temps ou pas dans les mêmes combinaisons : un mini tour de France de quelques acteurs territoriaux[1] montre d'emblée le potentiel de projets politiques que recèle le simple fait de reconnaître la diversité des situations périurbaines. Reste à assumer et à déployer ce potentiel.

1. En Rhône-Alpes, avec le conseil régional et l'agence d'urbanisme de Lyon, le 28 avril 2008 ; en Poitou-Charentes, avec l'Institut atlantique pour l'aménagement des territoires (IAAT) et les élus de la CA de Poitiers, le 23 mai 2008 ; en Nord - Pas-de-Calais, avec le conseil régional et son collège de prospective, le 3 juin 2008 ; en Lorraine, avec le conseil général de Meurthe-et-Moselle et ses partenaires de Val de Lorraine, le 19 juin 2008. D'autres rencontres ont eu lieu depuis la remise du rapport : dans le cadre du séminaire annuel de Terres en villes (réseau français des acteurs locaux de l'agriculture périurbaine), les 1er & 2 juillet 2008 à Besançon ou lors de l'université permanente des CAUE, à Montpellier les 26 & 27 mars 2009.

Figure 2. Mosaïque périurbaine



© Isabelle Rimbert, 2010

Vers des périurbains assumés

SCÉNARIO 1 : l'urbain compact l'emporte, digère le périurbain en le densifiant, et la périurbanisation s'arrête, ou devient un phénomène secondaire. C'est en somme le « triomphe de Grenelle ».
Si, en 2040, le scénario de la ville compacte finit par s'imposer, en partie pour des raisons structurelles (coût de l'énergie et de la mobilité, nouvelles valeurs collectives, contraintes environnementales), en partie grâce aux efforts de politiques publiques dédiées, alors il conviendra, d'une part, d'accentuer la logique de la densification en renforçant la légitimité et l'efficacité des normes et des règles de la ville compacte, le long des corridors de transports en commun, et, d'autre part, de travailler à la cohésion sociale de la ville-territoire qui développera les mêmes travers ségrégatifs que les villes des époques précédentes, sous peine de la rendre insupportable.

Le territoire s'organisera à nouveau en deux grands systèmes, l'urbain et le rural, qui appelleront chacun des politiques publiques spécifiques et fortes. Vis-à-vis des villes unies à leurs périphéries, l'État devra tout faire pour réduire la fragmentation des pouvoirs locaux et soutenir l'affirmation des pouvoirs d'agglomérations élargies. Vis-à-vis des campagnes, il devra soutenir l'agriculture par tous les moyens, notamment réglementaires en interdisant toute transformation de terres agricoles en terrains constructibles. Les politiques sectorielles les plus pertinentes promouvront des équipements et des services collectifs puissants (nouveaux grands quartiers multifonctionnels denses, TC multimodaux), coûteux et négociés avec des collectivités territoriales très intégrées (grandes agglomérations ou grands syndicats mixtes).

Les priorités stratégiques impliquées par ce scénario sont donc :
– l'urbanisation compacte, grâce aux pouvoirs renforcés des agglomérations ;
– la politique ferroviaire de proximité (TER – RER) ;
– la « qualité de ville » d'une part et celle de l'agriculture d'autre part.

SCÉNARIO 2 : la dispersion généralisée s'impose, grâce aux solutions techniques rendant les faibles densités soutenables et l'accès au confort spatial désirable. C'est en somme la « surprise de l'abondance ».
Si, en 2040, de nouvelles solutions écotechniques en matière de mobilité, d'habitat et de production et consommation d'énergie autorisent la poursuite de la dédensification urbaine, alors il conviendra de faciliter la nouvelle « urbanisation » des campagnes pour faire de cet élan d'aménagement un moteur de développement pour les territoires. Inventer la qualité globale de cet espace de croissance diffuse permettra de le rendre accessible au plus grand nombre et de promouvoir ainsi le confort spatial pour tous.

Toutes les régions de France (en Europe) seront concernées par l'accentuation du desserrement urbain, y compris, voire surtout, celles qui sont aujourd'hui annoncées en déclin à vingt ans : l'espace appellera les glissements de densité. Il s'agira de travailler avec les régions et les départements de l'ancienne « diagonale du vide », bénéficiaires d'un renversement spatial alimenté par l'étalement, pour y développer des solutions d'aménagement à la pointe des nouvelles possibilités écotechniques de l'habitat, de la mobilité, de l'accès aux services et à la consommation, du travail à distance, etc. Le rôle de l'État sera d'abord dans le soutien financier aux solutions individuelles de l'aménagement durable des territoires (matériaux nouveaux, maisons à énergie positive, voitures électriques, services à distance, etc.) et dans leur promotion technique. L'action aménagiste proprement dite sera très décentralisée et partenariale.

Les priorités stratégiques impliquées par ce scénario sont donc :
– l'ouverture du marché foncier, en partenariat public-privé ;
– la mobilité individuelle durable ;
– l'innovation technologique soutenable pour les périphéries.

SCÉNARIO 3 : l'enjeu agrinaturel est central et structure de nouveaux rapports villes-campagnes, et les espaces intermédiaires, jadis périurbains, deviennent des conservatoires périruraux. C'est en somme la « revanche des périphéries ».
Si, en 2040, l'espace périurbain se transforme en rivage organisé des espaces naturels protégés, alors il conviendra, d'une part, de conduire une politique à très long terme de préservation environnementale pour anticiper les futurs sanctuaires, organiser leurs abords et valoriser l'ensemble, et, d'autre part, de corriger les effets ségrégatifs de cette logique en soutenant le maximum de projets périruraux pour faire de la nature un bien collectif précieux mais accessible.

Le territoire sera une mosaïque d'entités « éconologiques » spécifiées par la mise en valeur de leurs ressources environnementales et agrinaturelles propres, dont leur agriculture de terroir. Chaque ville sera valorisée par son chapelet d'espaces périnaturels de qualité, avec lesquels elle établira des partenariats de projets et de développement. L'État devra apporter le cadre réglementaire et l'ingénierie indispensables à une certification crédible des espaces, des produits, des matériaux, etc., et à une intervention publique foncière de long terme. Il contribuera au financement solidaire de la conservation des espaces.

Les priorités stratégiques impliquées par ce scénario sont donc :
– la préservation des espaces non bâtis ;
– les projets et les politiques de territoires certifiés ;
– les solutions de proximité dans tous les domaines.

SCÉNARIO 4 : l'interterritorialité organise l'ancien périurbain, entre les métropoles et entre les territoires, par tous leurs sites et fonctions d'interface. C'est en somme le scénario de la « nouvelle frontière ».
Si, en 2040, le développement métropolitain conduit les grandes aires urbaines à valoriser les positions périurbaines d'interface, d'intermédiation et de connexion entre elles, alors il conviendra d'organiser l'interterritorialité politique, technique et citoyenne, c'est-à-dire les règles et modalités de partage de la décision et des compétences, et de repérer les sites stratégiques de l'interterritorialité pour en organiser le développement exemplaire et raisonné, en évitant une nouvelle concurrence des interterritoires.

Le territoire sera structuré par ses centres métropolitains tout autant que par de nouvelles polarités intermédiaires, aux fonctions spécifiques (aéroports, gares TGV, grands espaces d'activités, pôles récréatifs, grands équipements, etc.), qui ordonneront l'ex-périurbain. L'État restera l'acteur crucial pour conduire de grands programmes d'infrastructures d'intérêt européen de circulation routière, ferroviaire, fluviale, aérienne, et donc permettre aux acteurs locaux d'inventer de nouveaux carrefours, de nouvelles synapses. Il sera, sur un autre plan, l'acteur pivot pour organiser la coordination des acteurs territoriaux, et pour énoncer les nouvelles règles du fédéralisme territorial.

Les priorités stratégiques impliquées par ce scénario sont donc :
– la coordination des acteurs territoriaux et l'articulation des échelles et niveaux de compétence ;
– l'aménagement partenarial des sites d'interface ;
– la mobilité multimodale et les sites d'interconnexion.

SCÉNARIO 5 : le périurbain est réquisitionné pour son intérêt écologique global par les villes qui dominent leur région et équilibrent ainsi leur empreinte, dans un contexte de très fortes contraintes environnementales. C'est en somme « l'après-catastrophe ».
Si, en 2040, les contraintes environnementales sont telles qu'elles rendent la vie en ville seule susceptible de garantir des solutions collectives en termes de sécurité sanitaire et de gestion durable des ressources, alors il conviendra de mettre les espaces libres périurbains au service du fonctionnement écologique global des territoires (eau, air, biomasse, déchets, énergie, biodiversité, etc.). La nécessité s'imposera alors de réguler les rivalités entre les villes-régions qui convoiteront des périphéries de plus en plus lointaines.

Le territoire sera organisé en vastes régions urbaines, soumises à des fortes contraintes techniques et environnementales, gérées par des consortiums publics-privés, et soucieuses de

préserver leurs gisements écologiques périphériques. Le rôle de l'État sera relativement (comme pour le scénario 1) secondaire par rapport à celui des pouvoirs urbains, tant publics que privés. Si ceux-ci sont puissants, la fonction de l'État sera d'abord régulatrice et pourvoyeuse de péréquations. Là où les agglomérations sont moins puissantes, il devra suppléer leur action et intervenir directement dans la mise en exploitation écologique des périphéries urbaines.

Les priorités stratégiques impliquées par ce scénario sont donc :
– la maîtrise foncière des grandes périphéries urbaines ;
– es équilibres écologiques des villes-territoires ;
– la constitution de pouvoirs publics/privés métropolitains.

Permanence des enjeux, diversité des options

Interpellés par ces scénarios prospectifs, les nombreux acteurs des territoires rencontrés un peu partout en France expriment une diversité de réactions stratégiques conforme à la diversité des situations périurbaines :
– le scénario 1 (l'urbain compact) est reconnu comme vertueux, mais beaucoup mettent en doute sa généralisation effective ;
– le scénario 2 (la dispersion) divise : pour les uns il est insoutenable et ne peut pas guider des politiques publiques, mais pour les autres, il est en cours et c'est un scénario réaliste ;
– le scénario 3 (le conservatoire périrural) a souvent les faveurs des périphéries, mais avec des craintes plus ou moins exprimées sur ses effets ségrégatifs ;
– le scénario 4 (l'interterritorialité) recueille l'intérêt, voire l'enthousiasme, de beaucoup d'acteurs, en particulier urbains, mais il reste, selon certains autres, difficile à mettre en œuvre ;
– le scénario 5 (la réquisition écologique) n'a pas déclenché beaucoup de réactions, mais il est déjà conforté par des faits concrets.

Dans la plupart des cas, les acteurs estiment être confrontés à une combinaison de scénarios, notamment en fonction de la distance aux centres urbains générateurs de dédensification. C'est donc des politiques différenciées qu'il faut déployer pour passer du « périurbain problème » au « périurbain solution ».

Pour ce faire, une trentaine de propositions ont été esquissées, portant sur six domaines d'enjeux : action foncière, politiques publiques, organisation des territoires, urbanisme, fiscalités et finances publiques, cadre de référence et représentation. Ne seront ici succinctement présentées que celles qui, par domaine, semblent, pour les auteurs de l'article, présenter aujourd'hui le plus d'intérêt. Évidemment, ces propositions nécessiteraient de faire l'objet d'une actualisation ou d'un approfondissement pour tenir davantage compte, en particulier, de l'activité législative récente. Elles n'ont d'ailleurs pas tant pour vocation de constituer des solutions clés en main que d'esquisser des pistes possibles – à développer, à améliorer, à adapter – pour répondre à une interpellation stratégique plurielle et complexe.[2]

Le domaine d'enjeux qui est le plus décisif selon nous, quel que soit le scénario, est celui de l'action foncière, sans doute parce qu'elle est particulièrement significative d'une politique anticipatrice (six propositions jugées essentielles pour l'un ou l'autre des scénarios). Mais cette action ne prend pas la même forme selon le scénario considéré, donc la stratégie adoptée : plutôt dédiée à l'urbanisme opérationnel de densification et de renouvellement dans le scénario 1, elle consacre son intervention aux espaces non bâtis et qui doivent le rester dans les scénarios 3 et 5, tandis que l'enjeu essentiel pour le scénario 4 est la coordination des intervenants sur des sites stratégiques. En somme, on n'aura pas dit grand-chose du projet qui doit guider et encadrer la périurbanisation, si l'on se contente d'invoquer la nécessaire intervention foncière, sans préciser ses cibles et ses intentions.

Dans un domaine où les moyens des collectivités sont limités, les choix stratégiques sont d'autant plus nécessaires : ils indiquent le projet retenu pour l'espace périurbain. Une orientation intéressante serait d'intervenir à long terme dans la maîtrise foncière des espaces non bâtis. L'incitation financière

2. Le rapport final des futurs périurbains de la France est disponible sur le site de la Datar, www.datar.gouv.fr.

de l'État à acquérir des parts significatives d'espaces naturels et agricoles permettrait aux EPFL, et à travers eux aux collectivités territoriales, d'anticiper à long terme les formes collectives d'occupation de l'espace de demain, y compris pour les maintenir durablement en espaces non bâtis. Dans l'immédiat, elle rendrait possible la mise en place d'infrastructures vertes à l'échelle régionale. À l'horizon d'une génération, elle permettrait de garantir l'intérêt public d'éventuels développements de tout type qui viendraient, à la marge, transformer ces espaces agricoles et naturels. L'acquisition foncière de terres agricoles au prix de la terre agricole est encouragée, sous la condition de s'engager à maintenir au moins 90 % de ces acquisitions en terres agricoles et forestières (en location-bail sur des périodes longues). En permettant de revendre, au prix du marché de la terre à bâtir, jusqu'à 10 % de ces acquisitions aux aménageurs, lotisseurs et opérateurs privés selon les orientations choisies dans le cadre des exercices de planification existants (SRADT, SCoT et PLU intercommunaux uniquement), la puissance publique trouverait ici les ressources pour une intervention de qualité dans l'espace périurbain.

L'autre domaine d'enjeux de poids pour presque tous les scénarios est celui des politiques publiques sectorielles qui, sans être explicitement aménagistes, ont des effets considérables sur l'organisation de l'espace, et en premier lieu, celles du logement et des transports collectifs. Dans l'état actuel de l'organisation de la filière immobilière, des politiques fiscales au crédit immobilier, toute politique incitative à la construction « vertueuse » (qualité des opérations, accessibilité TC, écoconstruction) a de fortes chances d'alimenter paradoxalement plutôt le scénario 2, c'est-à-dire celui d'une dispersion de la compacité. Si l'on veut servir le scénario 1, c'est par une puissante production publique de logements sociaux, rendant moins attractive la solution individuelle de la construction à coûts minimaux, accompagnée d'un engagement sans précédent des collectivités de tous niveaux dans les politiques ferroviaires. Là encore, agir avec les politiques publiques existantes, sans qu'elles soient nommément aménagistes, est globalement essentiel, mais on voit que chacune d'elles peut alimenter un scénario différent, en fonction de son contenu.

Une action qui favoriserait l'acquisition de logements « vertueux » nous paraît intéressante à explorer. Par exemple, l'aide directe ou indirecte à l'acquisition du logement (PTZ, prêts conventionnés, APL, réduction de TVA, etc.) pourrait être conditionnée et modulée par la densité de l'opération dans laquelle s'insèrerait le logement (selon un seuil établi autour de 50 logements par hectare), l'accessibilité en TC (selon la règle des moins de 300 mètres) et/ou l'écoconstruction (de type norme HQE). Aucune opération ne pourrait, dans cet esprit, recevoir d'aide publique, directe ou indirecte, si l'un de ces trois critères n'était pas respecté.

À la différence de ces deux domaines d'enjeux estimés cruciaux, nous considérons que celui de l'urbanisme et celui de l'organisation des territoires, n'ont pas le même poids selon les scénarios. C'est d'ailleurs la leçon à tirer de quarante ans d'efforts dans ces domaines. L'encadrement par l'urbanisme règlementaire est congruent avec le scénario 1 ou le 5, mais est de peu d'effets si le scénario 2 l'emporte. Une plus ample structuration intercommunale des périphéries, moins étroitement défensive et divisée, est favorable à l'intégration urbaine, mais plus que la recomposition des périmètres, ce sont par exemple les dispositifs de coordination qui devraient retenir l'attention d'une réforme territoriale, si le scénario 4 devait s'accentuer.

À ce titre, la promotion du principe de conférences interterritoriales pour des « contrats d'aménités périurbaines » ouvre une voie intéressante. Les conférences interterritoriales seraient destinées à organiser la coordination, la coopération et la cohérence de l'action entre toutes les formes d'institutions territoriales, au-delà des cadres publics existants (régions, départements, collectivités territoriales, EPCI, syndicats mixtes, etc.). Leur périmètre, leur composition, leur pilotage, leur agenda de travail pourraient, selon des modalités qui restent à préciser, être laissés à l'appréciation des territoires volontaires (les EPCI sont insécables). Elles auraient notamment pour objet d'énoncer les lignes stratégiques des territoires partenaires en matière de soutien à l'urbanisation prioritaire et aux infrastructures vertes, de stimuler des démarches participatives sur les besoins des citoyens en matière d'équipement et de gestion

de ces espaces, de faire travailler ensemble les opérateurs techniques et d'organiser régulièrement le débat politique interterritorial sur ces questions. La mise en place d'un dispositif d'ingénierie et d'animation de ces conférences pourrait aboutir à la signature de « contrats d'aménités périurbaines » engageant les collectivités partenaires à organiser l'accès de leurs populations respectives à leurs ressources territoriales. Ces engagements prendraient la forme d'une péréquation financière volontaire : par exemple, un espace périphérique qui renoncerait à son développement résidentiel au bénéfice d'une infrastructure verte serait soutenu financièrement par l'agglomération centrale dans la mise en valeur de ses ressources environnementales. Il pourrait être tenu compte de ces conférences lors des négociations à engager dans le cadre de prochains CPER.

Le domaine de l'action publique agricole est également au cœur des enjeux stratégiques périurbains. La restauration de nouvelles fonctions productives apparaît cependant concentrée sur des cibles différentes : alimentaires surtout dans un espace rural dédié pour les scénarios 1 et 4 ; écoénergétiques pour le scénario 5 ; aménités environnementales et paysagères, soit pour tout un chacun dans le scénario 2, soit par des espaces naturels sanctuarisés dans le 3. Dans tous les cas, les politiques publiques sectorielles agricole, forestière et naturelle se devront d'être toutes entières dédiées à la « qualité » et à la « proximité », contraignant ainsi à une rupture assez radicale d'avec la PAC telle qu'elle avait cours jusqu'en 2010.

Sur ce point, le lancement d'expériences pilotes pour développer des exploitations agricoles en régie municipale ou communautaire, lié à la DJA (dotation aux jeunes agriculteurs), est à considérer. Il s'agirait d'autoriser les communes, ou les groupements qui agissent en leur nom, à prendre tout ou partie de l'activité d'une exploitation agricole en régie publique. Elle ferait l'objet d'une prise de compétence, communale ou intercommunale. Les communes, qui n'auraient pas la possibilité d'entrer en régie avec des exploitations sur leur territoire, négocieraient cette disposition avec des exploitations hors de leur territoire, par exemple, dans le cadre des conférences interterritoriales. Ces dispositions pourraient se combiner avec la DJA, en y impliquant les collectivités locales, en particulier les communes, ainsi chargées de faciliter la reprise d'installation, le maintien des terres agricoles et l'intégration de la fonction agricole dans l'espace périurbain. Cette disposition, en cas de retour d'expérience positive, pourrait devenir progressivement obligatoire pour toute commune de plus de 10 000 habitants, à raison d'une exploitation en régie (totale ou partielle) par tranche de 10 000 habitants. L'idée vise à maintenir une agriculture périurbaine, voire urbaine, afin de favoriser à la fois les circuits courts mais également de répondre à des objectifs éducatifs et culturels, et évidemment de maîtrise foncière, la pérennisation de l'exploitation aboutissant de fait à la sanctuarisation de son espace de production.

Dans le domaine de la fiscalité et des finances publiques, il faut surtout retenir qu'il peut et doit être source de nouvelles règles et de nouvelles ressources, malgré la grande difficulté à les faire évoluer et accepter. Puisque la périurbanisation est l'expression d'un monde urbain mobile, la mobilité et l'ensemble des services en réseau l'accompagnant pourraient alors devenir un champ fiscal principal pour l'intervention publique. De ce point de vue, le scénario 2 serait logiquement le plus générateur de ces nouvelles recettes fiscales qui caractérisent néanmoins les cinq scénarios. Une première piste de réflexion porterait sur l'ajustement du versement transport (VT) pour les entreprises commerciales génératrices de flux automobiles. Dans le calcul du VT des grandes et moyennes surfaces, pourrait être intégrée une taxation supplémentaire calculée au nombre total de places de parking pour la clientèle, à partir d'un seuil minimum de vingt places par exemple. Une autre proposition à étudier porterait non plus sur un nouveau mode d'imposition des entreprises commerciales mais des ménages : elle conduirait à calculer le montant de la taxe « transports en commun » appliquée aux ménages, sur le mode du VT appliqué aux entreprises, au prorata du nombre de personnes dans le ménage, modulée selon le revenu fiscal et minorée en fonction des dépenses réelles effectuées par les ménages sur ce poste. Elle serait prélevée dans toute la France, soit par l'autorité organisatrice des transports urbains (AOTU) lorsqu'elle existe, soit par la Région dans le cas contraire. Cette nouvelle taxe

ménage rendrait plus solidaire le financement des systèmes TC des régions urbaines élargies et préfigurerait en partie une future réforme complète de la fiscalité locale des ménages.

Enfin, le dernier domaine d'enjeux porte sur le cadre de référence et les représentations de la périurbanisation et de la périurbanité. Inutiles pour le scénario 1, ces propositions sont majeures pour le scénario 3 dans lequel le renversement de ces représentations est le moteur d'une transformation sociospatiale. Le premier levier à envisager concerne plus spécifiquement les modalités de définition et de connaissance de l'espace périurbain et reposerait sur la conception d'un nouveau cadre d'observation de la question périurbaine, en portant une attention nouvelle aux formes de l'occupation de l'espace et aux fonctions qui s'y déploient. Ce zonage nouveau viendrait compléter, ou le cas échéant remplacer, le zonage en aires urbaines et en aires d'emploi de l'espace rural (ZAUER). Ce zonage tenterait de décrire la diversité du fait périurbain selon les régions et de reconnaître un phénomène ni seulement périphérique aux villes, ni vraiment urbain, sans être normatif. Il s'agirait donc d'un zonage d'observation et d'évaluation qui contribuerait à changer les représentations d'un phénomène qui a beaucoup évolué depuis les premières zones de peuplement industriel et urbain (ZPIU, 1962) et l'apparition du mot « périurbanisation ». Parallèlement au renforcement de la connaissance des espaces périurbains, une autre orientation aurait pour finalité de changer les représentations et idées reçues que l'on peut avoir de ce type d'espace, en particulier en détectant, valorisant et promouvant des « bonnes pratiques ». Elle pourrait passer par la mise en place d'un concours national annuel des « périphéries réinventées », voire d'un appel d'offres pour les collectivités territoriales sur le thème « vivre la ville-campagne ». Sur le modèle allemand des IBA (« International Bau Aufstellung ») ou celui européen des EUROPAN, serait organisé, en partenariat avec des ministères, des territoires, et des groupements privés (UNCMI, SNAL, etc.), un concours de définition assorti d'une exposition et d'un forum, portant sur la recherche de la qualité périurbaine, dans un domaine donné, renouvelé chaque année : le lotissement durable, la zone commerciale réversible, la campagne urbaine, le pôle d'interface, etc. Le concours annuel serait le lieu de rencontres et d'expression de toutes les formes d'innovation dans le tiers-espace et permettrait de valoriser et diffuser les expériences réussies et les meilleures pratiques contribuant au mieux vivre la « ville-campagne ».

Balises nationales pour politiques régionales

Ces pistes d'action ne sont évidemment pas les ingrédients d'une seule et même politique nationale régulatrice de la périurbanisation. Des choix sont à affirmer, des options à prendre, exclusives les unes des autres, pas forcément partout les mêmes. Un approfondissement et une évaluation de l'impact de ces actions sont à entreprendre. Mais, malgré toutes leurs imperfections, elles tentent de tracer un chemin et fixer les conditions qui permettront aux espaces périurbains et à leurs fragments de société de devenir des espaces politiques, comme les villes et les campagnes le sont.

La difficulté est de construire un cadre national pour faire émerger les territoires de projet dans le périurbain, tout en les laissant développer leur propre stratégie de développement. En France, l'aménagement du territoire a rencontré la même mise en tension à l'égard de ses grandes villes, dans les années 1980-1990, sur fond de métropolisation. On peut estimer aujourd'hui que l'arrangement – fut-il rugueux, comme en région parisienne – est en passe d'être acquis, entre une seule ambition nationale en la matière et des stratégies métropolitaines différenciées et autonomes. Tandis que le périurbain demeure cet espace auquel s'applique un discours unique, surplombant et malheureusement stigmatisant. Or, on a bien vu que pour permettre à la question périurbaine d'être aussi une question sur les autres modèles de développement que ceux qui ont prévalu jusqu'ici, globalement extensifs et dénués de qualités, il faut faire naître de véritables capacités stratégiques et non pas s'en tenir à l'appel à la contention ou au ressort de la culpabilité.

La stratégie du Grenelle de l'environnement constituera probablement un nouveau référentiel national de l'aménagement du territoire. Elle vise tout particulièrement les espaces périurbains. Mais pour autant, elle ne produira pas un modèle unique d'espaces périurbains – pas davantage que d'espaces urbains ou de campagnes – et ne signifiera sans doute pas non plus la

fin de toute dynamique de report, glissement ou diffusion des densités. Pourvu que nous parvenions à sortir des dualismes simplificateurs, la périurbanisation n'est pas incompatible avec le développement durable, c'est du moins ce que notre exploration prospective nous conduit à estimer.

Dès lors, il s'agit de penser le cadre politique national qui favorisera l'affirmation de politiques territoriales du périurbain. En complément de la stratégie de Grenelle, quatre grands principes nous semblent devoir contribuer à la définition de cette politique nationale :

– passer du laisser-faire privé-public aux partenariats de projet public-privé, en impliquant tous les acteurs dans de nouvelles ambitions collectives pour le périurbain ;
– générer, dans le périurbain, les recettes fiscales qui rendront possibles la montée en qualité de son aménagement et de son urbanisme ;
– produire les nouvelles représentations (connaissances, zonages, vocables, opérations exemplaires, événements emblématiques, etc.) qui permettent de sortir d'un paradigme daté, et d'embrasser une réalité sociospatiale qui n'est ni uniquement péri- , ni seulement urbaine ;
– donner aux Régions la mission de décliner selon les contextes géographiques et culturels qui sont les leurs, en particulier en matière de mode d'habiter, les modèles du périurbain dont leurs territoires ont besoin : c'est à cette échelle, voire à celle de l'interrégionalité, que l'ingénierie de projet peut servir utilement la mobilisation des acteurs locaux.

Sur ces bases, on n'oubliera pas que le périurbain n'est pas un système en soi, à traiter à part. En tant que composante d'un système plus ample, fait de villes et de campagnes, de territoires et de réseaux entremêlés, le périurbain résultera aussi de ce qui se passera dans les villes et dans les campagnes. Il dépendra de la qualité et de la cohérence de ces nouvelles « politiques publiques de la transversalité » qui y seront conduites, de la solidarité financière et opérationnelle qui s'organisera entre les territoires, urbains, périurbains, ruraux, en fonction des projets concertés de chacun d'eux.

Puisque les dispositifs existent (politiques sectorielles, procédures, organismes dédiés, administrations, etc.), il reste à inventer une autre manière de les mettre ensemble en œuvre, de les inscrire en résonance les uns par rapport aux autres, de construire des instruments dédiés à cette transversalité que les approches territoriales portent et dont le périurbain aurait maintenant besoin pour sortir de son impasse – et parfois de son impensé – politique. En la matière, le rôle des Régions, pour saisir et assumer dans son système global le périurbain en devenir, est primordial mais reste aujourd'hui à réinventer.

Futurs périurbains : de la controverse à la prospective

Sophie Louargant
Géographe
Université Pierre-Mendès-France,
Grenoble-2

Emmanuel Roux
Géographe
Université Joseph-Fourier,
Grenoble-1
UMR Pacte

La question périurbaine est une préoccupation contemporaine désormais omniprésente dans les débats et les orientations en matière d'aménagement du territoire, notamment aux échelles locales. Elle est en particulier discutée dans des scènes locales, à l'occasion de la mise en œuvre de PLU, de l'élaboration de SCoT, de la révision de chartes de territoires (PNR, pays, contrats territoriaux de développement, etc.). Ces débats révèlent une multiplicité de discours et de représentations, parfois convenus, parfois contradictoires et paradoxaux, dont font l'objet les espaces dits « périurbains » : espace dortoir, espace de relégation d'activités, espace attractif, espace de l'individualisme, espace de ségrégation, espace multifonctionnel, espace de projet, espace de qualités, etc. Les préoccupations exprimées portent sur la dynamique de la croissance urbaine et de l'étalement urbain, la qualité des formes urbaines produites, la consommation d'espaces agricoles et/ou forestiers en réponse à la recherche de logements (individuels), l'augmentation de l'artificialisation des sols, l'évolution de l'accès aux transports et aux services, le type de développement économique, le devenir des liens sociaux sur ces espaces.

Ces interrogations, *a priori* toutes recevables, s'inscrivent à l'évidence dans un contexte plus large de métropolisation et impliquent d'appréhender de façon transversale le sens et les devenirs possibles des « tiers espaces » (Vanier, 2008). C'est la mission qui a été confiée entre 2007 et 2008 par la DATAR[1] à un groupe de travail nommé « Futurs périurbains », piloté par Martin Vanier. Celui-ci, composé d'universitaires, d'experts, d'acteurs institutionnels et socioprofessionnels a eu comme ambition partagée de conduire une réflexion prospective. De façon liminaire, cinq questionnements principaux concernant les espaces périurbains ont été retenus :

– Seront-ils intégrés ou dissous dans un système « métapolitain » ?
– Auront-ils un statut d'espaces ségrégatifs à l'intérieur d'espaces urbanisés (métropolitains) plus vastes ?
– Deviendront-ils de nouveaux pôles urbains ?
– Incarneront-ils une ruralité renouvelée, lieu du monde postagricole ?
– Constitueront-ils des espaces de l'entre-deux marqués par la prégnance des réseaux et des nouveaux modes de gouvernements ?

1. Alors Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT).

Les travaux du groupe ont été décomposés en trois phases : la première visait à présenter une relecture des espaces (problématiques), la seconde s'est attachée à imaginer des futurs possibles (prospective) pour les espaces périurbains et la dernière a eu pour objectif de définir des préconisations en termes de politiques publiques (stratégies). Les propos suivants rendent compte des deux premières phases de ce travail. La conduite d'une réflexion prospective sur les espaces périurbains implique que l'on accorde en amont un minimum de temps à ces quelques postulats, qu'ils soient partagés, contradictoires ou source de débats. L'objet est ici de poser quelques jalons de la prospective en apportant des éléments factuels d'observation de l'espace périurbain. Il ne s'agit ni de plaider sa régression *a priori*, ni de renier son effective extension, mais davantage de proposer un état des lieux de réalités sociales, économiques, environnementales qui, par la controverse, puisse contribuer à l'analyse de ses significations et à l'ouverture de perspectives nouvelles pour rendre compte de cette réalité complexe (Roux, Vanier, 2008). Cette « relecture périurbaine », liminaire au débat relatif au devenir du périurbain, aborde les dimensions complémentaires suivantes : l'identification et la dynamique globale du système dans lequel s'inscrit la périurbanisation ; l'identité sociale et sociétale en jeu ; les qualités de ce cadre de vie tant contesté ; les intérêts du périurbain ; les responsabilités quant à la gestion ou à la maîtrise de cet espace. À partir de ces problématiques, la démarche prospective proprement dite est explicitée dans ces étapes (énoncé des conséquences à horizon vingt ans, identification des processus, élaboration de figures prospectives) et ses principaux enseignements[2].

Relectures périurbaines

La difficile identification des espaces périurbains

Le premier débat relatif au périurbain porte sur son identification. De quoi parle-t-on ? Comment s'en saisir ? L'une des réponses peut être recherchée dans la relecture de catégories d'espaces issues de constructions statistiques existantes.

La revue des définitions statistiques dans les pays d'Europe amène à faire le constat qu'il n'existe pas de catégorisation ni d'appellation commune pour qualifier ce phénomène ; pour autant, chacun est concerné par celui-ci. Il semble en effet bien difficile de dire avec précision ce que représente en réalité le fait périurbain. Selon les catégories retenues, il concernerait 24 % du territoire belge et 20 % de sa population ; 36 % du territoire en Grande-Bretagne et 26 % de sa population et 40 % du territoire des Pays-Bas et 23 % de la population (Caruso, 2002). Si ces données permettent de fixer des ordres de grandeur, elles impliquent la nécessité de prendre en considération des constructions (données, années de référence) propres à chaque pays et des terminologies spécifiques : « suburban », « suburban-rural » ou « rings » au Royaume-Uni ; « banlieues et zone résidentielle de migrants alternants » en Belgique, etc. Le critère le plus souvent retenu pour sérier le périurbain est celui des migrations alternantes (des actifs ou totales) : celui-ci varie de 15 à 40 % des actifs selon les pays. Mais on peut également lire quelques spécificités de construction selon les pays : le rapport à l'agriculture est pris en compte aux Pays-Bas, alors qu'il ne l'est plus dans les autres pays ; le Royaume-Uni semble accorder une place prépondérante à ce que l'on peut assimiler au périurbain. Enfin, plusieurs pays comme l'Italie, l'Espagne ou la Grèce (par exemple) ne semblent pas avoir de définition statistique ni d'approche politique de l'espace périurbain.

La lecture des catégorisations établies tend ainsi à montrer qu'il s'agit d'un phénomène pluriel se rapportant principalement aux liens fonctionnels à la ville (flux quotidiens ou « navettes »), et/ou prenant parfois en compte la part d'actifs agricoles, ou encore, selon les pays, des densités de populations « intermédiaires ». Les espaces périurbains constituent en somme des espaces hybrides : ainsi par exemple, EUROSTAT parle « d'espaces intermédiaires » et l'OCDE, d'espaces denses « significativement ruraux ».

En France, la situation est non moins évidente à saisir. La référence la plus largement utilisée est la carte du zonage des aires urbaines et rurales de l'INSEE élaborée en 1994. Ce zonage distingue trois catégories de périurbain :

2. Les enseignements présentés dans cette contribution sont un préalable aux « fictions périurbaines » proposées dans l'article suivant de Martin Vanier.

– le périurbain de l'espace à dominante urbaine (communes périurbaines des aires urbaines) qui concerne 16 % de la population française et près de 30 % des communes du territoire national ;
– le périurbain de l'espace à dominante rurale (communes périurbaines des aires d'emploi de l'espace rural)[3] comprenant 0,4 % de la population et moins de 2,5 % des communes ;
– le périurbain multipolarisé (communes périurbaines multipolarisées)[4] qui représente 5 % de la population et un peu plus de 11 % des communes françaises.

Cette construction cartographique, sorte d'extraction périurbaine des aires urbaines et des aires d'emploi de l'espace rural, nous renseigne sur l'ampleur du phénomène périurbain. Elle tend à souligner à la fois l'omniprésence du fait périurbain et le glissement d'une logique de couronnes à une logique de contacts : le périurbain couvre par exemple largement des régions comme la Normandie, l'Alsace, Rhône-Alpes, le Nord - Pas-de-Calais, sans parler du système francilien. Mais cette représentation, comme toute construction statistique, n'est pas sans soulever quelques possibles débats : sur ses intentions (comme, par exemple, celle d'affirmer des entités urbaines élargies justifiant un nouvel élan d'intercommunalité ?), sur sa construction, le choix des variables et des seuils (5 000 et 1 500 emplois pour les pôles urbains et ruraux, et 40 % pour les aires) ou par la technique de construction du zonage, dite « par rebonds » (principe d'itération), ou encore sur ses possibles interprétations. Bâtie en fonction de la polarisation de l'emploi et des migrations alternantes, la carte du ZAUER a le mérite de la simplicité mais ne résume pas toute la diversité des processus et logiques de périurbanisation.

Saisir cet espace passe certainement par la description des migrations alternantes et l'intégration fonctionnelle de communes périphériques dans des bassins d'emploi de plus en plus vastes, mais on sent aussi rapidement la nécessaire prise en compte d'autres critères susceptibles de rendre compte plus encore des dynamiques de cet espace, de ce qu'est la société qui le définit (au risque de réaffirmer le caractère hétérogène et pluriel du périurbain). Appréhender son ou ses identités contribue au débat sur le sens de la transformation plutôt mal vécue de cet espace hybride (campagne semi-urbanisée, mixte urbain-rural…), dont la multitude de terminologies (rurbanisation, ville diffuse ou ville émergente, espaces intermédiaires, tiers-espace, etc.) rend compte de l'intérêt qu'il constitue en tant que processus et enjeu de l'aménagement des territoires (dépourvu de politiques publiques).

Pluralité des formes de la périurbanisation

L'une des expressions morphologiques les plus évidentes de la périurbanisation est sans nul doute l'étalement résidentiel. Mais celui-ci ne se résume pas exclusivement à des couronnes comme peut le suggérer la carte précédente de l'INSEE. L'étalement résidentiel décrit plutôt trois configurations :
– des nappes, étendues, en cours de densification résidentielle et ce, par exemple, sur toute la façade atlantique et la façade méditerranéenne, englobant les aires urbaines correspondantes de Nantes, Bordeaux, Marseille ;
– des linéaments et corridors, prolongeant les grandes agglomérations, voire les reliant à une série d'autres plus petites, tels des continuums en voie de formation (Tours - Poitiers - La Rochelle, Orléans - Vierzon - Bourges ou le tentaculaire système rhônalpin par exemple) le long des axes de communication majeurs ;
– des taches autour des pôles urbains ou de micropigmentations qui touchent de larges fractions de l'espace rural (dans le Bassin aquitain et les franges du Bassin parisien notamment).

La périurbanisation physique, façonnée par l'étalement résidentiel, est globalement plus restreinte, plus continue parfois, mais aussi plus diffuse et rurale que le phénomène *a priori* décrit par le zonage officiel des aires urbaines. Cela dit, on ne peut nier sur le long terme son effective réalité même si cette

3. Les communes périurbaines des aires d'emploi de l'espace rural sont repérées de la même façon, mais autour d'unités urbaines, ou communes, de 1 500 emplois au lieu de travail (dites pôles ruraux) distinctes des aires urbaines.

4. Les communes périurbaines multipolarisées, celles dont 40 % des actifs partent travailler chaque jour dans deux pôles urbains ou plus ; elles sont donc des interfaces, ou des zones de partage, entre aires urbaines.

tendance fortement dénoncée, car consommatrice d'espace, semble s'atténuer. Sans entreprendre le débat prospectif, on peut même penser qu'avec l'augmentation désormais régulière des cours du pétrole, la plus grande prise en compte des coûts de transports dans le revenu des ménages, etc., on tende moins vers l'étalement que vers la densification. La densification est un processus dont on ne peut plus douter : en 25 ans, la densité nationale de population a augmenté de + 13,37 % ; une commune sur trois a vu sa densité de population augmenter de plus de 25 % et près d'une sur quatre de plus de 50 %. Cinq tendances peuvent être observées.

– La densification se renforce (supérieure à + 50 % en 25 ans) à la périphérie des grandes agglomérations de plus de 150 000 habitants (Paris, Lyon, Lille, Strasbourg, Nantes, Bordeaux, Toulouse, etc.). Elle est proportionnelle à la taille de celles-ci. La densification comme la périurbanisation est l'une des expressions spatiales de la métropolisation.
– Elle s'étend à l'ensemble des aires urbaines (près de 350 pôles) et reconfigure les contours des principales agglomérations françaises procédant selon un processus aréolaire qui se diffuse sur le pourtour des métropoles régionales et infrarégionales. On citera en exemple Caen, Rennes, Limoges, Dijon, Auch, Pau, Rodez, Le Puy-en-Velay, Clermont-Ferrand, Châteauroux, Bourges, Angers, etc.
– Mais ce processus aréolaire tend aussi à fusionner « des aires de desserrement » ; il se diversifie dans ces formes, comme dans tout le Sud-Est, et fait apparaître des couloirs, façades ou corridors de densité. Celui de l'axe ligérien (Anjou - Touraine - Orléanais), celui du système Saône-Doubs (Chalon - Dijon - Besançon), celui de la Moselle, annonçant des conurbations de villes moyennes (comprenant leurs extensions périurbaines).
– Les communes qui connaissent les densifications les plus fortes (plus de trois fois supérieures à la moyenne) sont des communes comptant moins de 20 000 habitants, y compris celles encore rurales au milieu des années 1970, souvent situées à proximité de métropoles, d'échangeurs autoroutiers et d'espaces boisés. Au palmarès de la densification des vingt-cinq dernières années, le trio spectaculaire de Lognes (+ 5 631 %), Bussy-Saint-Georges (+ 1 986 %) et Collégien (+ 961 %) près de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée.
– Enfin, la densification, au-delà des stricts pourtours d'agglomérations, dessine également des entités spatiales (les nappes précédemment évoquées) : elle se régionalise et propose une nouvelle lecture de la périurbanisation. Il s'agit des espaces littoraux, des grandes vallées fluviales et de leurs affluents, des espaces transfrontaliers, mais également plus largement d'espaces interrégionaux à l'instar du grand quart sud-est ou de la façade atlantique. En outre, il peut être fait aussi le constat de différenciations régionales et interrégionales dans la densification (entre Rhône-Alpes et Auvergne, entre Lorraine et Champagne-Ardenne par exemple).

L'étalement urbain et la densification sont les expressions plurielles du processus de périurbanisation et sont au cœur des débats sociétaux majeurs et des questionnements politiques quant aux choix à opérer dans la gestion locale de l'espace. La densification de la population et de l'habitat semble aujourd'hui davantage faire consensus que l'étalement urbain. Mais cette apparence n'est pas sans poser de nombreuses questions quant à l'acceptabilité de la densification ou de son contraire, à ses avantages, à l'arbitrage entre les coûts collectifs et individuels, à la capacité de répondre à la demande de logement, à concilier densification et développement d'activités, d'infrastructures, etc. En somme, le modèle de la densification est certes politiquement correct, mais il demeure toujours questionné dans le périurbain. Car le paradoxe est que la périurbanisation est un processus qui dédensifie les villes et agglomérations, mais qui redensifie en profondeur les périphéries rurales, les littoraux et arrière-pays. La périurbanisation peut ainsi être vue à l'échelle urbaine comme une perte de densité ; mais si l'on élargit la focale, on y verra un processus de redistribution (des densités de population, de logements, d'activités économiques, etc.). Autant dire que les débats locaux sur les équilibres en jeu et sur le sens de la périurbanisation sont loin d'être épuisés.

Identités périurbaines

Qu'est-ce que le périurbain ? Au-delà de l'image quelque peu dépassée de la commune dortoir, quels regards peut-on porter sur la société qui le compose ? Qui habite le périurbain ? S'agit-il d'un espace qui présente des caractéristiques

spécifiques ou est-ce un espace banal sans particularismes sociaux évidents ? À ces questions, quelques éléments d'observations peuvent être apportés (figure 1).

Le périurbain est d'abord, et ce, de façon quasi archétypique, l'espace de la famille. On trouve une nette surreprésentation des ménages de quatre personnes en périphérie des agglomérations (+ de 20 %). La carte du taux de couple avec enfants dans les ménages souligne les aires urbaines formant des couronnes. Les couples avec enfants sont de toute évidence un marqueur périurbain : les villes demeurent des « pays naisseurs », tandis que le périurbain est l'espace privilégié de résidence des familles et de « l'élevage » des enfants. Le corollaire est que le périurbain demeure, dans une société vieillissante, l'espace de la jeunesse : il est le seul espace qui compte plus de trois jeunes pour deux personnes âgées.

Contrairement à quelques idées reçues, le périurbain n'est pas le lieu de résidence exclusif de ménages particulièrement nantis ou exclusivement composés de cadres supérieurs. Il est à l'image de la société tout entière, composite ; constitué d'abord de professions intermédiaires (+ de 20 % des actifs), mais également d'employés, de cadres qui privilégient toutefois les premières couronnes urbaines, d'ouvriers dans une moindre proportion…, avec des variations régionales. Le périurbain est perçu comme un espace divisé socialement, ce qui est peut-être constaté localement ; mais là encore, si l'on élargit la focale, on peut observer que les extrêmes y sont encore minorés et que la société qui le compose relève plutôt de la mixité. Le sentiment d'une ségrégation sociale et d'un périurbain « riche » tient moins au fait que le périurbain attire uniquement certaines catégories socioprofessionnelles dites supérieures, qu'au fait que les ménages sont composés de doubles actifs, disposant de fait de revenus fiscaux plutôt élevés en particulier dans les premières couronnes périurbaines, mais par ailleurs tout à fait comparables à la moyenne dans le reste du périurbain.

La féminisation de l'emploi et la périurbanisation sont en effet liées. Alors que la moyenne nationale se situe à un peu plus de 30 %, le taux féminin d'activité salariée est clairement plus élevé dans le périurbain (supérieur à 35 %). Le périurbain est significatif du changement du statut de la femme et souligne la diversité des rôles et des fonctions qu'elle assume : à la fois rôle de mère et de femme active salariée. Cette polarisation diffuse de l'emploi salarié féminin concerne presque toutes les régions et recouvre des marchés de l'emploi variés. Sachant que c'est surtout l'emploi tertiaire concentré dans les agglomérations qui justifie la féminisation du salariat, les femmes salariées sont le plus souvent des migrantes alternantes. On voit bien l'effet de double couronne, avec par exemple en Île-de-France, un taux qui diminue sur les franges de la grande région parisienne, tout en restant supérieur à la moyenne. Partout, le seuil des 35 % est dépassé à l'intérieur d'un rayon qui correspond *grosso modo* aux trente minutes de trajet maximum, et s'établit entre 30 et 35 % pour le reste des aires métropolitaines.

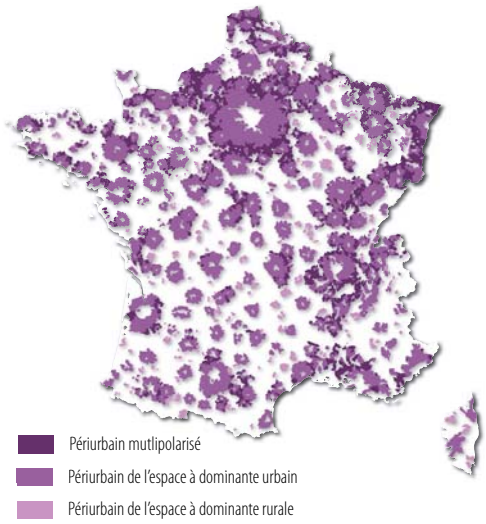
L'emploi féminin salarié est significatif du périurbain dans toute sa diversité avec des variantes régionales, à la fois comme condition économique de l'accession à la propriété des ménages à double salaire, comme contributeur aux fonctions de services qui se développent avec la résidentialisation, et comme facteur de transformation des rapports sociaux d'une société de plus en plus marquée par la mobilité.

Cette mobilité se traduit pour l'heure par une bimotorisation assez systématique des ménages périurbains. La carte des ménages possédant deux voitures et plus souligne bien toutes les couronnes des aires urbaines, avec un taux maximum (supérieur à 50 %) en proche périphérie, toujours dans la limite approximative des 30 minutes (hors Île-de-France), là également avec des variations régionales. Cette image exprime bien l'enjeu de la gestion des déplacements, voire l'enjeu du devenir du périurbain dans son ensemble, car si le périurbain est attractif (ou l'a été), c'est par l'efficacité du système de circulation automobile et parce que son coût le permettait. On est là certainement à l'orée d'une bifurcation majeure si la définition de ce coût devait changer brutalement.

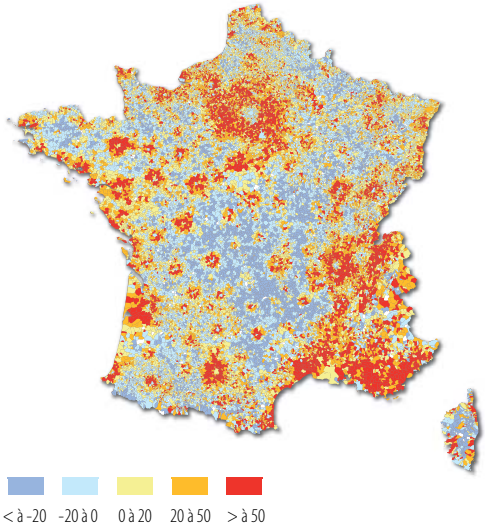
Les quelques cartes décrites ici dessinent toutes une certaine périurbanité, parfois de façon archétypique : celle de la famille avec enfant, celle de la biactivité, celle de la mobilité et de la

Figure 1. Cartes d'identité

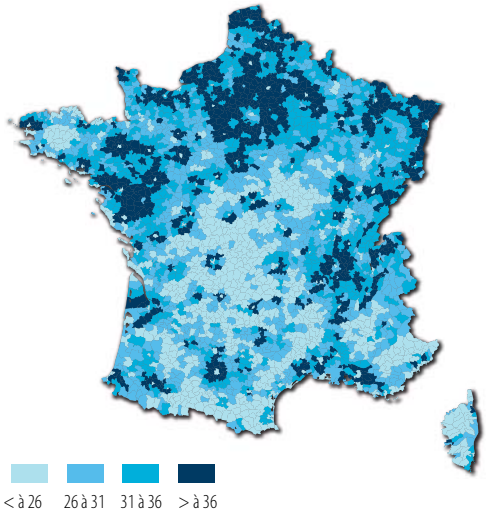
Les espaces périurbains en 1999 (Def. insee)



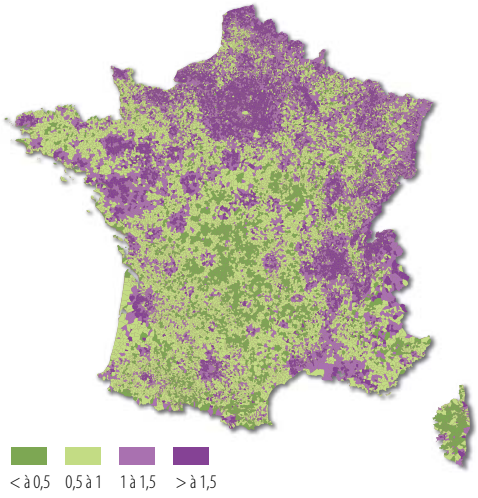
Taux d'évolution de la densité de population entre 1975 et 1999 (en %)



Part des ménages en couple avec enfant(s) dans l'ensemble des ménages en 1999, par canton (en %)

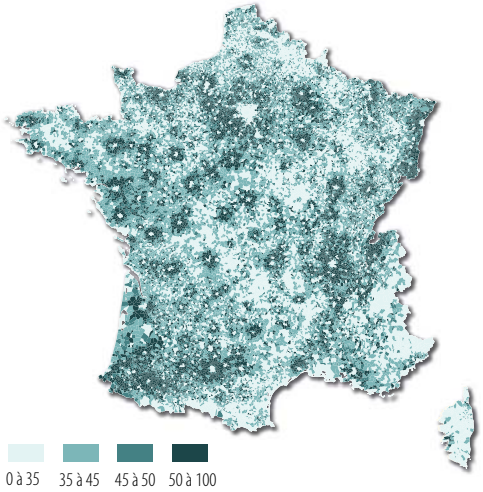


Nombre de jeunes de moins de 20 ans rapporté au nombre de personnes de 60 ans et plus en 1999, par commune

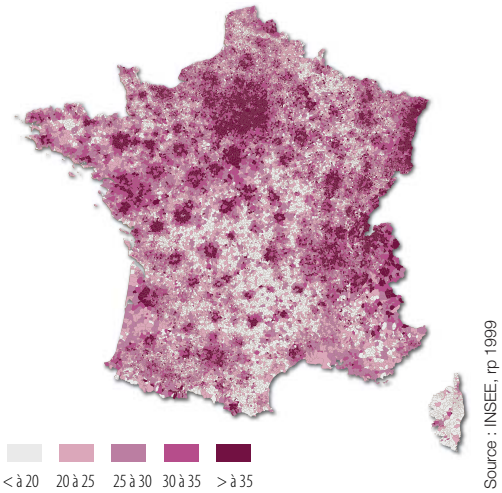


LA PROSPECTIVE D'UN TIERS ESPACE, LE PÉRIURBAIN

Part des ménages ayant 2 voitures ou plus
dans l'ensemble des ménages en 1999 (en %)



Part des femmes actives salariées dans la population féminine en 1999, par commune (en %)



Source : INSEE, rp 1999

bimotorisation… Le périurbain n'est plus strictement le lieu de l'habiter : l'emploi a rattrapé l'habitant, les services se sont rapprochés des consommateurs et des usagers, l'attraction foncière a joué sur d'autres acteurs que le couple avec enfants en quête d'accession à la propriété. Ainsi, se structure et s'organise progressivement un espace économique et fonctionnel susceptible d'affirmer des spécificités, une territorialité, une utilité propre. Cet espace est en somme très convoité ; c'est sans nul doute qu'il comporte d'indéniables qualités.

Qualités et perspectives périurbaines

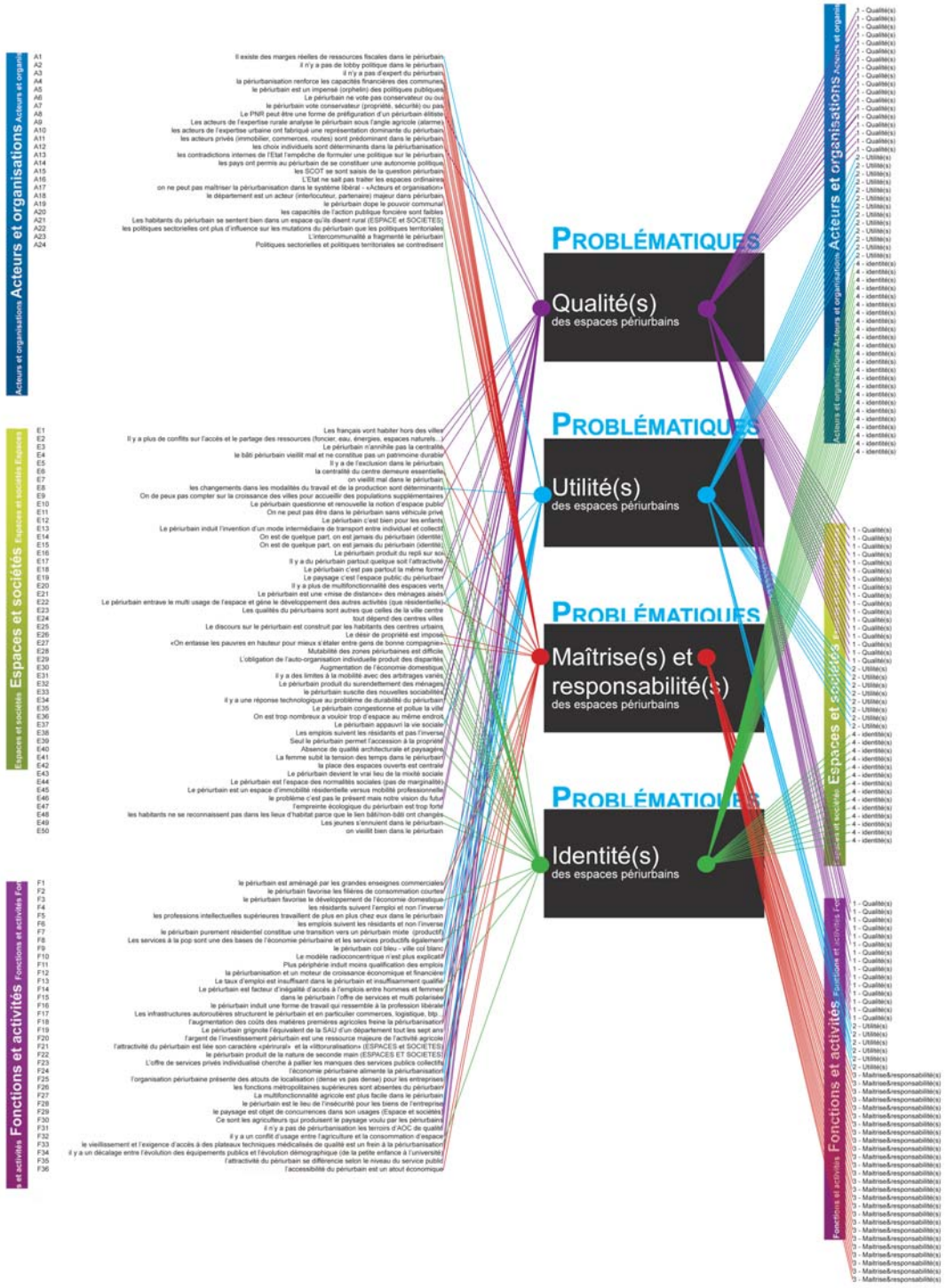
Malgré les critiques dont il fait l'objet, après une ou deux générations de densification périurbaine, force est de constater que cet espace demeure très attractif et convoité.

Il est par excellence l'espace du projet familial. On y recherche le terrain, proche de la campagne, pas trop éloigné de la ville et de ses services ; on s'y projette ; on acquiert ou on y fait construire une résidence individuelle à son image, ou bien l'on fait semblant d'y croire ; on s'y établit ; on y voit grandir ses enfants. Le périurbain correspond ainsi à un moment (parfois durable) dans la trajectoire résidentielle des ménages, et exerce un puissant attrait à cette étape de la vie d'une famille. Il constitue en quelque sorte une forme d'idéal, de standard sociétal, caractérisé par une quête de confort (spatial tout du moins), d'accès à la propriété et à la résidence individuelle (qui représente dans le périurbain plus de 80 % des logements). La proximité de la campagne (une campagne habitée), de la forêt (espace de loisirs), des voies de communication pour accéder aux agglomérations urbaines, au lieu de travail, sont des qualités recherchées. Elles sont même constitutives de l'espace périurbain. Si elles s'accompagnent d'une offre matérielle et de services parfois défaillante, elles sont finalement plébiscitées car plus favorables à la vie familiale que d'autres types d'espaces.

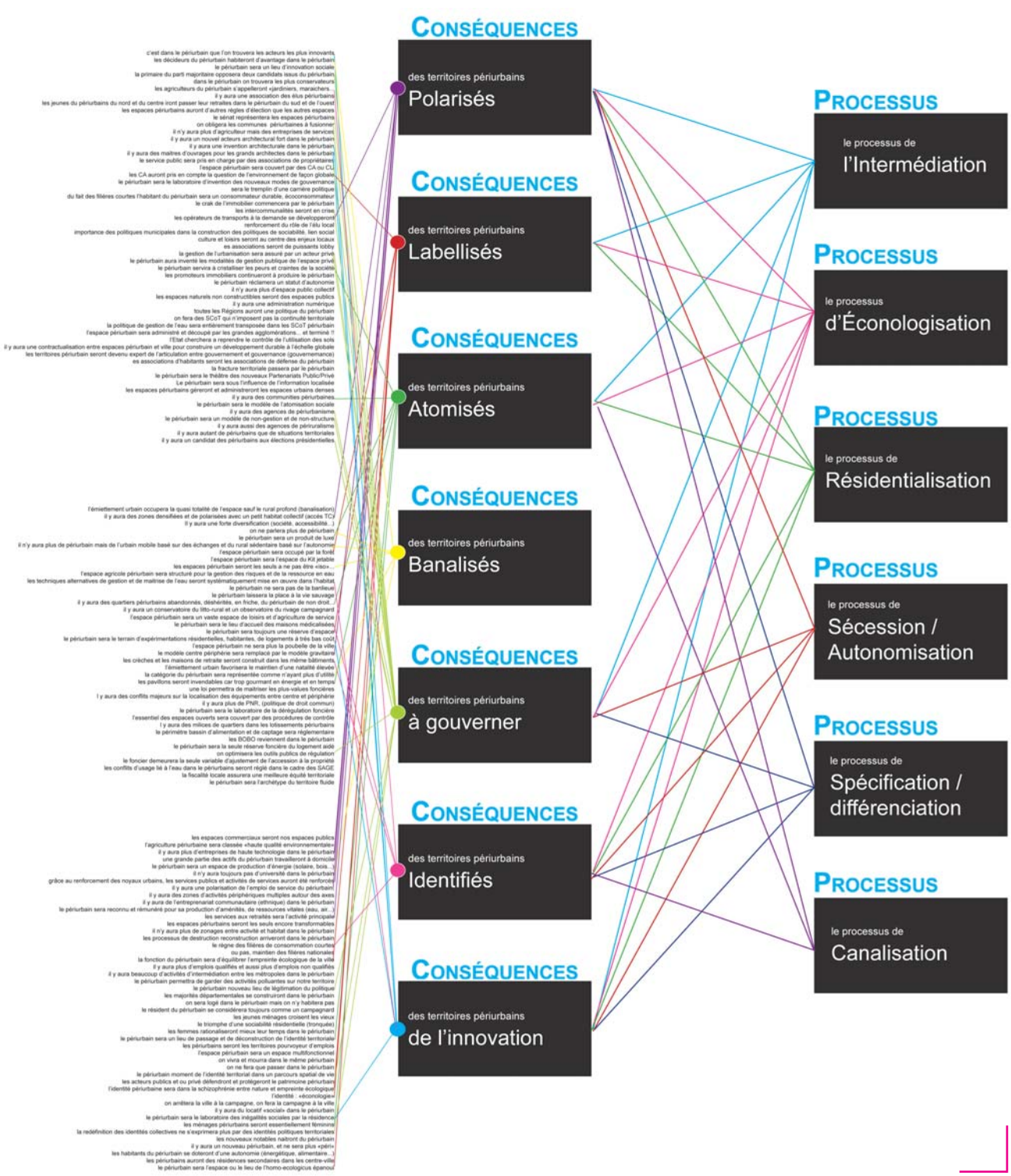
Intérêts périurbains

Ce qui vaut pour l'attractivité résidentielle vaut également pour d'autres formes d'activités ; aussi la consommation foncière à usage d'activités progresse plus vite que celle à usage résidentiel. De puissants intérêts économiques privés se sont affirmés

Figure 2. Schéma global de la démarche



LA PROSPECTIVE D'UN TIERS ESPACE, LE PÉRIURBAIN



Conception - réalisation : Mathieu ESTERNI I-tem consultant d'après : Martin VANIER & Sophie LOUARGANT 2008

à travers la périurbanisation pour alimenter un processus qui représente en lui-même un marché : aménageurs-lotisseurs, constructeurs de maisons individuelles, marchands de biens, banquiers, entreprises de la route, de la construction et de la réparation automobile, grands distributeurs spécialisés dans tous les produits de consommation de l'idéal périurbain (la maison, le jardin, les loisirs de plein air, etc.). La périurbanisation est désormais un phénomène vis-à-vis duquel les entreprises et les activités privées ou publiques sont des acteurs au moins aussi décisifs que les ménages.

Responsabilités périurbaines

Cette attractivité désormais plurielle n'est cependant pas sans poser de questions en termes de politiques publiques. La première concerne la production de la forme habitée dans le périurbain, incluant ses lieux collectifs, ses lieux de travail et ses services publics de proximité (dont ceux de la petite enfance, de l'enfance, de la jeunesse, de la culture, de la vieillesse, des services à la personne). Autant de services structurants pour le territoire, et significatifs dans les marchés locaux de l'emploi. La deuxième concerne l'organisation de la mobilité (dont les transports publics) et des temps sociaux tant les besoins sont prégnants. La troisième concerne la gestion des espaces non bâtis qu'on aspire à maintenir en l'état. Cette question récurrente renvoie notamment au débat sur l'étalement et ses conséquences, sur l'artificialisation et la fragmentation des espaces, voire plus largement à celui de la durabilité du périurbain. De façon à peine cynique, on pourra exprimer le fait que l'artificialisation de l'espace périurbain français peut apparaître un vrai-faux débat tant elle reste faible au regard de la situation nord-européenne. De quoi certes alimenter la controverse sur son devenir ou nous rappeler aussi que le périurbain est au cœur de conflits d'interprétations et de représentations. Autre manière de dire peut-être que la France semble pouvoir encore présenter de très fortes potentialités pour un périurbain (ou une périruralité) assumé qui ne recherche plus la « vraie ville », ou l'idéal de la campagne agricole, mais qui prenne le parti pris d'une troisième voie, certes encore à construire. Autrement dit, tout est question de choix à définir ; en cela l'exercice prospectif revêt tout son sens.

Futurs périurbains

Dans un premier temps, sept conséquences principales, présentées ci-après, sont envisagées pour rendre compte des possibles transformations des « périurbains » (figure 2). Celles-ci s'inscrivent dans les grandes tendances et préoccupations sociétales contemporaines : développement durable, intégration sociale et spatiale, spécification économique, expérimentation des politiques publiques, crises. L'énoncé de ces conséquences ne saurait ici être exhaustif. Mais, l'intérêt a été de s'en saisir pour envisager la façon dont les espaces périurbains pourraient être impactés de manière spécifique par celles-ci.

Les ateliers : détour méthodologique

Les récits sont fondateurs et constitutifs d'une rhétorique souvent mobilisée quant on se penche sur les avenirs d'un territoire. Certains sont plus profanes, plus experts, plus scientifiques, plus littéraires. Les récits sont, ici, de l'ordre de la fiction et des visions d'avenirs possibles. La démarche prospective cherche à produire des récits hétérogènes plus incitatifs que prescriptifs. La méthode repose sur une combinaison hétérogène et contrastée des dires d'experts issus des services déconcentrés de l'État, des universités, des collectivités territoriales, des agences d'urbanisme, de l'expertise... Les ateliers envisagés par Martin Vanier ont été rythmés en quatre temps : (1) énoncer des problématiques contemporaines (150 items), (2) envisager les conséquences à n+20, (3) repérer des processus, (4) imaginer des possibles pour les espaces périurbains. En toile de fond, une grille de lecture transversale – « Acteurs et organisations », « Fonctions et activités », « Espaces et société » – a facilité le regroupement des énoncés. Le travail méthodologique s'est appuyé également sur une valorisation graphique (Mathieu Esterni, i-tem consultant). Les différents visuels proposés ne sont qu'une manière parmi d'autres de se représenter les avenirs possibles (figures, croquis), de les dire (récits), de les animer (photos, film, etc.). Quelques-uns sont privilégiés ici : le croquis plus urbanistique, le montage graphiste, les schémas, qui sont autant de possibilités retenues pour esquisser, ébaucher, dessiner des futurs possibles pour les périurbains et non pour prescrire un avenir à un espace périurbain déterminé.

Les conséquences envisagées en 2028

Des périurbains polarisés

La logique de polarisation des espaces périurbains s'impose en 2028. La tendance « multipolaire » observée en 2008 s'est poursuivie en faveur des pôles secondaires proches des agglomérations (organisation urbaine polycentrique). Les relations (réseaux, échanges) entre ces pôles se multiplient et assurent un rôle de contrepoids périphérique aux agglomérations en maillant les espaces périruraux. L'une des alternatives possibles envisagée est celle de la fragmentation de « l'espace métropolitain ». En 2028, les espaces (anciennement qualifiés de « périurbains ») sont alors polarisés par une fonction métropolitaine spécifique (technopolitaine, logistiques, services supérieurs) et une attractivité sectorielle (emplois, services) créatrices de discontinuités. Une autre alternative est celle de l'intégration à « l'espace métropolitain ». Le rôle principal des espaces « péris », composés des pôles multicommunaux, multifonctionnels en interdépendance, serait alors celui de l'intermédiation spatiale (connecteurs, diffuseurs).

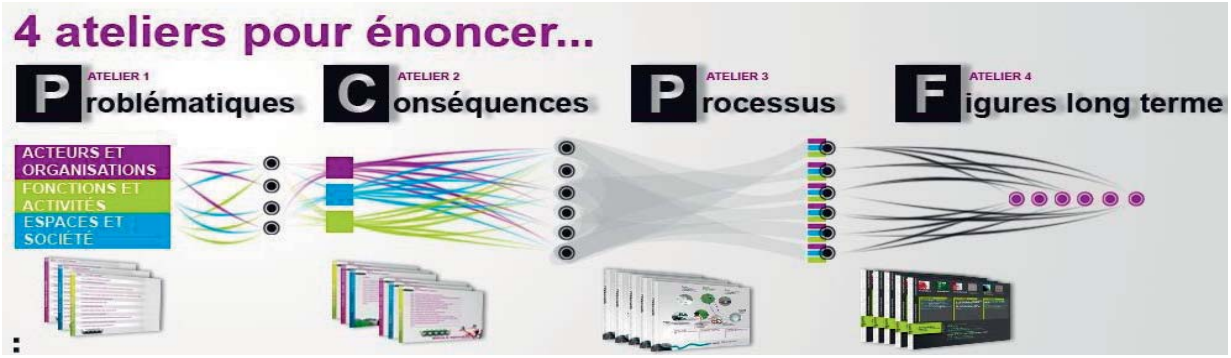
Des périurbains labellisés

En 2028, le passage de l'Homo economicus à « l'Homo ecologicus » est terminé. Les habitants installés dans les périurbains des années 2000 se sont investis dans la valorisation du « patrimoine périurbain durable » en termes de production énergétique, d'offre d'emplois et de gestion de l'espace. D'autres espaces périurbains seront eux labellisés comme des espaces sauvages et exotiques, des « hinterlands » à protéger. Trois alternatives sont alors à entrevoir pour les espaces « péris » : être le lieu de prédilection de l'avant-garde écologique ; être des lieux « magnifiés » par la population (espaces refuges) ; devenir des lieux de certifications « écopériurbains ».

Des périurbains atomisés

En 2028, l'augmentation des disparités sociales a favorisé la concentration des intérêts communs dans ces espaces en identifiant un mode de vie périurbain : augmentation des conflits, de la défense des droits individuels (procédures locales). Cette conception proche du « nimby » favorise « l'entre-soi » et la séparation des espaces (individuation des temps sociaux et

Figure 3. Schéma synthétique de la méthodologie adoptée



Conception – réalisation : Mathieu Esterni, Martin Vanier, Sophie Louargant, 2008

numérisation). Par ailleurs, la refonte des pouvoirs locaux aura favorisé la féodalité locale au profit des assureurs et promoteurs privés complètement intégrés à un tissu social hybride. Un éclatement (relatif), dû à la dispersion de la population et à la relégation sociale des villes (réserve foncière du logement aidé), est le mode d'organisation sociale et spatial désormais retenu.

Des périurbains banalisés
En 2028, les espaces périurbains auront cessé d'être un idéal type de vie pour les ménages français. Ils seront banals à l'image des quartiers résidentiels de la métropole. La diffusion de la culture urbaine métropolitaine aura gommé les identités locales présentes en 2008 (urbain mobile, sédentaire rural). Par ailleurs, ces espaces seront devenus les lieux du « kit jetable ».

Des périurbains à gouverner
La maîtrise des espaces anciennement périurbains ne sera plus un problème en 2028. Les agences de « périurbanisme », véritables pivots interterritoriaux, auront favorisé la régulation public/privé. Les territoires constitués dans le périurbain ont perduré, et ses acteurs seront vus comme les experts de l'articulation entre gouvernements et gouvernance. La coopération entre les territoires aura pu se faire grâce à une représentativité effective politique et à un partage des souverainetés à différentes échelles territoriales. *A contrario*, ces territoires portés par le principe d'autodétermination auront fait sécession et prôneront des souverainetés inclusives.

Des périurbains identifiés
En 2028, une nouvelle sociabilité aura émergé, basée sur la sociabilité des réseaux. Leurs valeurs sociales, économiques et culturelles reposeront sur une économie solidaire favorisant le don et l'échange (création de lieux intergénérationnels). La production d'aménités locales environnementales, économiques et sociales durables s'imposera. Ces espaces représenteront une ressource générique.

Des périurbains de l'innovation
La transformation des espaces périurbains est marquée en 2028 par l'expérimentation. Les innovations technologiques, institutionnelles, écologiques et culturelles auront favorisé la venue d'habitants au revenu moyen supérieur, excluant les plus démunis (logements de survie). La bifurcation majeure de 2010 est un changement de valeurs culturelles oscillant entre économie et architectures accumulées. Deux alternatives seront donc envisagées : la première impliquera une innovation technico-organisationnelle (innovation territoriale) qui positionnera le périurbain comme un médiateur de l'innovation entre des aires métropolitaines. La seconde sera caractérisée par l'absence de coordination et de culture collective.

Au regard de l'énoncé de ces conséquences, la poursuite de l'exercice prospectif a consisté, outre la réaffirmation du processus général de périurbanisation, en la détermination des processus qui seront les plus prégnants dans la construction des espaces de « l'entre » en 2028. Ceux-ci sont au nombre de six.

Les processus identifiés et ceux en devenir

Processus d'intermédiation
Depuis la fin du XX^e^ siècle, un processus s'est dessiné dans le tiers espace : les flux se sont accélérés entre les métropoles, les pôles secondaires se sont interrogés sur leur place, leur hiérarchie et sur leur possibilité de devenir des espaces privilégiés de l'intermédiation. Des signaux forts (interterritorialité, multiappartenance, multirésidentialité) sont visibles. En 2010, les centres commerciaux, les réseaux de communications sont devenus l'espace public de l'interterritoire et du naturel-urbain-productif. La régulation des acteurs publics-privés a favorisé l'intergouvernementalité, elle-même devenue nécessaire du fait de la crise de l'intercommunalité. En 2010, les acteurs institutionnels se sont interrogés sur la légitimité de la compétence urbanisme à l'échelle communale pour la transférer à l'échelle intercommunale. Les agences de périurbanisme (coopération interentreprise, interterritoires) qui ont vu le jour, ont su trouver une place dans la gestion des interterritoires. Au regard de ces nouvelles exigences, de nouveaux modes et savoir-faire tels que ceux de l'ingénierie de l'interterritorialité et de l'interprofessionnalité ont émergé. Ce processus est celui de « ce qui lie » autrefois appelé « périurbanisation ».

LA PROSPECTIVE D'UN TIERS ESPACE, LE PÉRIURBAIN

Processus « d'éconologisation »
L'« éconologie » (néologisme du XX^e siècle entre économie et écologie) a eu de beaux jours au début du XXI^e siècle. L'innovation éconologique a répondu aux aspirations environnementalistes du développement durable, de qualité de vie intégrée et équilibrée. Le brevetage de cette posture a permis de labelliser les espaces disponibles par l'intermédiaire des OPPAA (offre publique privée d'achat des agglomérations) et par la montée en puissance des ayants-droit de l'environnement. Les espaces situés entre les villes et les pôles se sont remplis. Ils ont été des incubateurs pour des entreprises innovantes désireuses de limiter les impacts environnementaux et de produire localement des produits éconologiques vendus au niveau international. Ce processus est celui de « ce qui bifurque », autrefois appelé « altermondialisation ».

Processus de résidentialisation
Le processus en place depuis les années 1980 s'est poursuivi. Trois dialectiques principales le caractérisent : l'étalement/la dispersion, la domesticité/l'employabilité, la conflictualité/la solidarité. La ville diffuse (associée à la densification et à la qualité de manière intégrée) est un modèle largement mobilisé par les acteurs des territoires. En 2015, les maisons individuelles devenues écocertifiées sont devenues vertueuses ; elles sont considérées comme moins gaspilleuses d'énergie et d'espace. Les logiques de l'économie résidentielle ont triomphé, fluctuant entre économie domestique et labellisation de type « Viva Family ». Les « pays » en ont été les acteurs principaux. Ce processus est celui de « ce qui se poursuit », autrefois appelé « la socialisation périurbaine ».

Processus de sécession/d'autonomisation
En 2028, la néourbanité, largement promue comme l'identité du XX^e, aura favorisé le repli sur soi et l'entre-soi. Socialement, l'homogénéisation des habitants, portés par les valeurs éconologiques de « sauvegarde d'un périurbain », a conduit à une forte marginalisation spatiale et sociale. Le sécessionnisme, au sens social, s'est retrouvé dans un sécessionnisme politique, en valorisant des identités politiques empruntes de communautarisme. L'autonomisation de ces espaces les a marginalisés de l'hyperattractivité métropolitaine. Ce processus est celui « de ce qui sépare », autrefois appelé « ségrégation ».

Processus de spécification/différenciation
La spécification économique présente dans les espaces périurbains a continué au profit de la haute-technologie, générant des effets de rente. Correspondant à la logique technopolitaine, l'implantation d'entreprises à hautes valeurs ajoutées s'est maintenue au détriment des industries (textiles, automobiles, etc.). Adhérant à la logique de pôles éconologiques de compétitivité (pôle technico-paysager) impulsés par les décideurs, les espaces de l'entre-deux sont devenus attractifs pour leur valeur éthique. Ils se sont différenciés au niveau économique par des effets de rente locale ou de « paniers de biens éconologiques ». Ce processus est celui de « ce qui labellise », autrefois appelé « dynamique du rural ».

Processus de canalisation
La maîtrise des espaces densifiés et étalés aura répondu en 2028 à une logique de maîtrise et d'endiguement des étalements urbains. Le jeu d'une maîtrise fluctuant entre maintien du « déversement urbain » et accentuation de l'endiguement aura été retenu (accentuation des pôles secondaires). La « canalisation » est aussi d'ordre social : accueil des populations précaires des métropoles par exemple. Les assureurs, les banques et les bailleurs sociaux auront trouvé des systèmes de solidarités locales. Ce processus est celui de « ce qui régule », autrefois appelé « gouvernance ».

À l'issue de l'identification des processus ainsi décrits, des figures prospectives ont été élaborées, emprunts d'éléments véristes et non véristes. Elles peuvent s'appliquer quelques soient l'échelle et le territoire retenus. Elles sont au nombre de cinq, accompagnées d'un titre, de mots clés et d'un court descriptif (qui n'a pas ici de valeur prescriptive et correspond à une des déclinaisons possibles).

Des figures périurbaines pour des futurs « périurbains »

Corridors

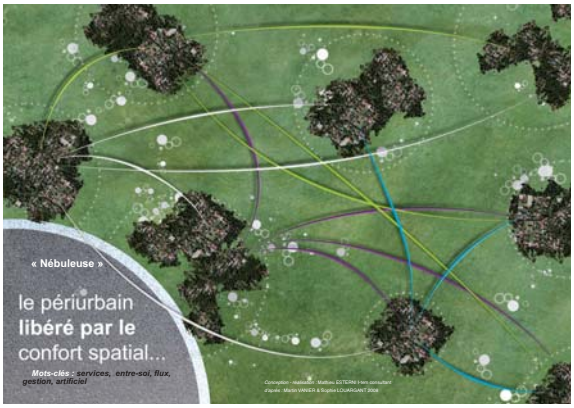
Mots clés : concentration, ségrégation, réceptacle, dispersion, isolats.



En 2028, le périurbain ne s'exprime plus (compacité urbaine). À l'échelle « méso », les aires urbaines ont englobé les espaces périurbains et un maximum de fonctions est présent dans un espace circonscrit (espace public). L'hybridation des espaces et des fonctions urbaines-rurales n'est plus au cœur de la question périurbaine. La mise en tension, entre désirs d'urbanités et qualités des espaces, véhiculée par les acteurs territoriaux, est à son maximum. Les ménages surendettés ont abandonné ces espaces pour s'installer dans les espaces ruraux dits de la relégation (dispersion résidentielle). Les logements collectifs sont au cœur des préoccupations des bailleurs sociaux et des représentants locaux (indépendants). L'économie résidentielle se situe dans les villes et les agglomérations. À l'échelle régionale, la compacité urbaine a produit une dynamique ségrégative et favorisé les isolats urbains (précaires). Le « corridor urbain », reliant des aires métropolitaines composites et multipolaires est la configuration dominante.

Nébuleuse

Mots clés : services, entre-soi, flux, gestion, artificiel.



En 2028, le périurbain triomphe (dispersion). Le processus de résidentialisation se poursuit. À l'échelle « méso », un ensemble de « bulles périurbaines » spécifiques (vertes, technologiques, immobilières, familiales) coexistent, créant une « nébuleuse périurbaine » singulière (technologique, paysagère, servicielle, etc.) à des échelles identifiables. Les stratégies des opérateurs privés et publics ont répondu aux attentes des habitants (idéal spatial) en intégrant les demandes de services éco-environnementaux et domestiques. Cet espace accueille des personnes « à contrats de travail fixes » et stables, valeur essentielle représentant la réussite sociale. Les métropoles ont un gabarit similaire à celui d'aujourd'hui. Elles ont été freinées dans leur croissance par le taux important de personnes précaires résidant dans ces centralités.

LA PROSPECTIVE D'UN TIERS ESPACE, LE PÉRIURBAIN

Rivage

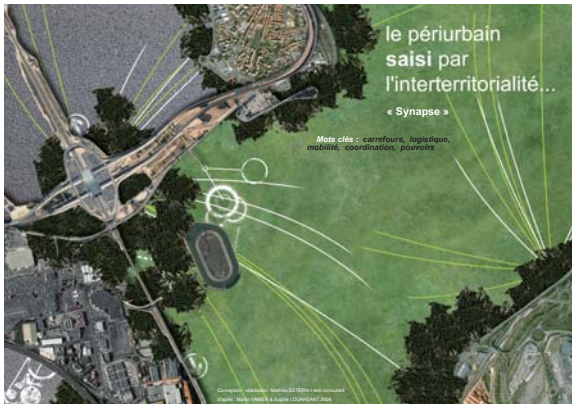
Mots clés : qualité, innovation, néourbanité- néoruralité, durable, maîtrise.



En 2028, le périurbain est vertueux (enjeu agrinaturel). Il est le lieu de la douceur, un « espace-tampon HQE » entre des aires urbaines et une nature protégée. À l'échelle « méso », les efforts de canalisation ont donné une forme de rivage à cet espace. Cette conception innovante a favorisé la création de zones résidentielles intégrées entre zones de ressources (grenier), zones de chalandises et axes de mobilités douces (néoville portuaire). Les habitants possèdent un capital social, culturel et environnemental de haut niveau ; ils s'épanouissent dans cet « eden » périrural. Peu d'habitants y ont accès ; les plus précaires sont relégués dans les métropoles voisines.

Synapse

Mots clés : carrefours, logistique, mobilité, coordination, pouvoirs.



En 2028, l'interterritorialité s'exprime à l'échelle « méso » entre deux métropoles régionales. L'image de la synapse sert de référence pour relater des connectivités multipolaires, des réseaux intermétropolitains (maillage autoroutier, plateformes multimodales) et des pôles productifs présents dans ces espaces interterritoriaux. Devenus des territoires carrefours, ils sont l'objet de convoitises pour une multiplicité d'acteurs (intergouvernementalité), d'opérateurs (partenariat privé/public) et des habitants des métropoles (présence d'emplois).

Futurs périurbains : de la controverse à la prospective

Réserve
Mots clés : écotechnique, entreprises, flux, passages, marges.



En 2028, le périurbain est technique (intérêt écologique). À l'échelle « méso », les métropoles ont grossi de manière concentrique et bicéphale en puisant dans les réserves « technicologiques » du périurbain. L'augmentation de l'accueil de flux s'effectue en dehors des métropoles, dans des espaces de carrefours entre les villes (pôles d'échanges des migrants, de marginaux). Le périurbain est devenu un espace dual où les flux de population et les flux de gestions techniques (public/privé) ne se côtoient plus. Cet espace est une réserve écotechnique (parcs) favorable à l'augmentation des rentes économiques locales, régionales. En revanche, il aggrave les problèmes de mobilité et d'offres de transport (réduction des réseaux de circulation). Les habitants des métropoles travaillent dans cet espace pourvoyeur d'emplois.

Les éléments de controverse et de prospective apportés par le groupe ne sauraient clore le débat relatif à la question périurbaine. Bien au contraire, ils visent à l'enrichir et à susciter plus encore la réflexion, l'anticipation voire l'action sur ces territoires à enjeux. Quatre régions ont joué le jeu de cette interpellation, Rhône-Alpes, Nord - Pas-de-Calais, Poitou-Charentes, Lorraine :

– le scénario 1 est reconnu comme vertueux, mais beaucoup d'acteurs mettent en doute sa généralisation effective ;
– le scénario 2 divise : pour les uns il est « insoutenable » et ne peut pas guider des politiques publiques, pour les autres il est en cours et c'est un scénario réaliste ;
– le scénario 3 a souvent les faveurs des périphéries, mais avec des doutes plus ou moins exprimés sur ses effets ségrégatifs ;
– le scénario 4 recueille l'intérêt, voire l'enthousiasme, de beaucoup d'acteurs, en particuliers urbains ;
– le scénario 5 n'a pas déclenché beaucoup de réactions, bien qu'il soit déjà appuyé par des faits concrets.

Ces journées de présentation des travaux sur la prospective des périurbains ont permis l'échange de points de vue avec des acteurs politiques, techniques en charge de leurs devenirs. Elles se sont appuyées sur le récit des fictions périurbaines, à suivre…

LA PROSPECTIVE D'UN TIERS ESPACE, LE PÉRIURBAIN

Éléments bibliographiques

Ascher F., *Métapolis ou l'Avenir des villes*, Paris, Odile Jacob, 1995, 348 p.

Arlaud S., Jean Y. et Royoux D. (dir.), *Rural-Urbain, nouveaux liens, nouvelles frontières,* coll. « Espace & Territoires », Presses universitaires de Rennes, 2005, 508 p.

Caruso, G. (2002) « Figures de la périurbanisation en Europe » in Perrier-Cornet, P. (dir.) *Repenser les campagnes*, Datar, Aube, p.67-99.

Négrier E., *La Question métropolitaine, les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, coll. « Symposium », Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005, 270 p.

Mongin O., *La Condition urbaine. La Ville à l'heure de la mondialisation*, coll. « La couleur des idées », Paris, Seuil, 2005, 325 p.

Roux E., Vanier M., *La Périurbanisation : problématiques et perspectives,* DIACT, La Documentation française, 2008, 87 p.

Vanier M., *Le Pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Paris, Anthropos Economica, 2008, 160 p.

Composition du groupe de prospective

Responsable : Martin Vanier, géographe, université Joseph-Fourier (Grenoble) - UMR PACTE

Pilotes pour la DATAR : Stéphane Cordobes, Florian Muzard.

Animation : Sophie Louargant, géographe, Sylvie Duvillard, géographe, université Mendès-France (Grenoble) ; Emmanuel Roux, géographe, Romain Lajarge, géographe, université Joseph-Fourier (Grenoble) - UMR Pacte

Université, recherche : Martine Berger, géographe, Paris-1 ; Emmanuelle Bonerandi, géographe, ENS Lyon ; Jean-Paul Laborie, géographe, université de Toulouse ; Dominique Royoux, géographe, IAT ; Olivier Turquin, économiste, université de Grenoble ; Sylvie Lardon, géographe, ENGREF, Clermont-Ferrand ; Marius Schaeffer, géographe, université de Genève.

Expertise publique : Anne Boidin, préfecture de Picardie ; Sonia Decker, Agence de l'eau Seine nord ; Dominique Deléaz, urbaniste, CETE Lyon ; Priscilla De Roo, Christophe Bernard, DIACT ; Nathalie Louet, urbaniste, Agence de Saint-Étienne ; Anne-Marie Maür, urbaniste, Agence de Grenoble ; Olivier Piron, ingénieur, CGCP ; Michel Rostagnat, conseil des Ponts, Paris ; Marie-José Roussel, DIV ; Bernard Verset, conseil régional Bourgogne ; Jean-Claude Bontron, économiste, SEGESA.

Fictions périurbaines, quoique...

Martin Vanier
Géographe
Université de Grenoble-1
UMR Pacte

Les récits en forme de fictions qui sont proposés ici développent et illustrent les scénarios prospectifs présentés dans ce même numéro de *Territoires 2030* par Sophie Louargant et Emmanuel Roux. Ils sont issus du même atelier de prospective et du même travail collectif, conduit entre septembre 2007 et janvier 2008, sous la responsabilité de l'auteur. Ils sont un des résultats de la prospective périurbaine présentée à la DATAR[1] par ce groupe de travail.

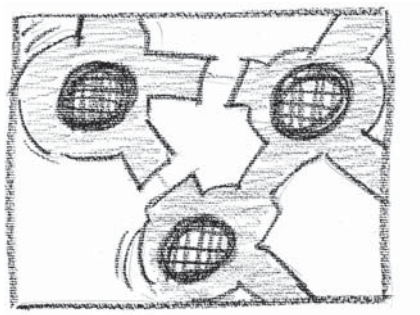
À quoi sert la prospective ? On sait que la question appelle de nombreuses réponses, dont la diversité fait la richesse de la démarche. Parmi ces réponses, on défendra ici que la prospective doit servir à imaginer ce qui est difficilement imaginable, à modifier les regards actuels et les représentations présentes, pour contribuer à faire éclore celles et ceux de demain, à décadrer les orientations stratégiques du moment, puisque le passé a abondamment prouvé que les convictions dominantes d'aujourd'hui sont trop souvent l'objet des remises en cause de demain.

À quoi servent ces cinq petites fictions, incomplètes, empiriques, gentiment provocantes, faussement sérieuses et parfois, sans doute, franchement agaçantes ? À changer le regard dominant actuel sur la question périurbaine. À ouvrir le champ des possibles stratégiques. À libérer le projet de périurbanité du discours stigmatisant qui l'étouffe, et à préparer l'épanouissement de politiques publiques différenciées pour des stocks périurbains et des processus de périurbanisation qui le sont tout autant.

En somme : les France périurbaines existent et auront, quoi qu'on en pense, des futurs. Il est urgent de les projeter, fut-ce, pour commencer, sur le mode des fictions. Quoique...

1. Alors Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT).

Le périurbain digéré par l'urbain (le corridor)



La périurbanisation a cessé. Le coût élevé de la mobilité, les contraintes environnementales et les règles d'urbanisme réaffirmées, ont mis fin à la dispersion. Le couple « État-pouvoirs d'agglomération » a réussi à promouvoir le modèle urbain compact et concentré. Une partie de l'espace périurbain hérité s'est densifié et est intégré au fonctionnement urbain, avec les mêmes activités que la ville. L'autre, plus éloigné, est vécu comme une campagne rurale. Dans les deux cas, l'espace périurbain ne se distingue plus. La question périurbaine est résolue, la question sociale l'a remplacée : tensions ségrégatives, isolats déclassés et espace rural plutôt dévalorisé. Les villes, plus vastes et globalement moins denses, se différencient par la qualité de l'intégration de leurs périphéries et leur attractivité.

Aujourd'hui, en 2028, il semble que les villes achèvent une ultime poussée qui a accru leur superficie de 50 % en une génération, en intégrant ce qu'on appelait jadis les espaces périurbains. Croissance paradoxale, car depuis le début du siècle, le coût de l'énergie n'a jamais cessé d'augmenter d'année en année, faisant des déplacements le poste de loin le plus important des budgets des ménages, en dépit de la part croissante des déplacements ferroviaires. Chacun s'accorde à estimer que la longue étape de redistribution des densités au sein des aires urbaines élargies semble devoir désormais se stabiliser sur la base de leur armature et services en transports collectifs.

Les croquis ont été conçus et réalisés par Martin Vanier.

Paraphrasant un poète du siècle passé, le ministre de la Gestion des ressources a déclaré, à l'occasion du 10e anniversaire de la loi sur la ville durable : « le temps du monde urbain fini a commencé ». Rappelons que cette loi, qui a proscrit toute urbanisation nouvelle sans solution intégrée de transport collectif, a fortement contribué à refermer l'époque dite de périurbanisation qui était née en France, avec l'explosion du marché de l'automobile, dans les années 1960.

Le ministre a salué les efforts conjoints menés par l'État et les gouvernements des régions urbaines, dont les représentants ont su se faire entendre au Sénat, depuis la profonde réforme de la seconde chambre, en 2014. Intervenant à ses côtés, le ministre de la Cohésion sociale et des Solidarités territoriales a par ailleurs annoncé un nouveau programme en faveur des quartiers sensibles de grande périphérie hérités de l'ancienne périurbanisation et pénalisés par leur éloignement.

Le puissant consortium des Aménageurs de centralités (Carrefour-Véolia, Auchan-Nexity, Leclerc-Vivendi, etc.) a profité de l'événement pour annoncer la signature d'une nouvelle série d'opérations partenariales avec les autorités publiques des régions urbaines, pour réaliser plusieurs nouveaux centres autour de pôles récréatifs et commerciaux, ouverts sur la ville périphérique et ses grappes d'habitat collectif à haute qualité urbaine (HQU). On mesure le chemin parcouru depuis le Grenelle de l'urbanisme de 2017, qui sous le mot d'ordre « pour un périurbanisme » prônait la reconquête urbaine des espaces sans qualité produits par cinquante ans de périurbanisation.

Cependant, des sites d'information se sont fait l'écho récemment de l'inquiétude récurrente des campagnes rurales, qui s'estiment les grandes perdantes des priorités d'aménagement et de gestion de l'espace des dernières années. Certes, chacun reconnaît que les graves problèmes environnementaux du début du siècle ont trouvé un début de réponse efficace dans la réunification du monde urbain, par sa régulation unifiée, l'organisation intégrée de son fonctionnement et la prise en compte de ses limites écologiques. Mais des voix s'élèvent sur le devenir des espaces ruraux qui semblent avoir été livrés à eux-mêmes.

LA PROSPECTIVE D'UN TIERS ESPACE, LE PÉRIURBAIN

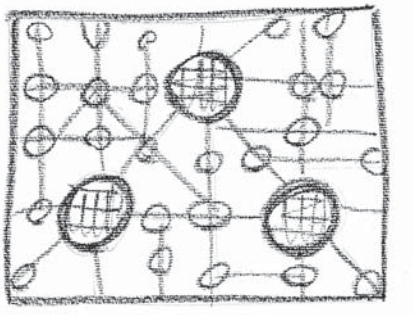
Une partie d'entre eux est lestée d'anciens espaces périurbains, désormais sans croissance, mais également sans projet. Quant à la campagne plus lointaine, on sait qu'elle pâtit des coûts de la distance. On y observe avec intérêt le développement d'emplois autonomes qui offrent des biens et des services sur des marchés de grande proximité, mais on s'y interroge aussi sur les risques d'une trop forte dualisation sociale.

D'une façon plus générale, de nombreux observateurs notent que les tensions sociales pourraient reprendre le pas sur les tensions environnementales qui ont mobilisé tous les efforts de la dernière génération. S'exprimant à propos de sa dernière réalisation, un célèbre vidéaste a déclaré : « Nous rêvions de la ville compacte, nous voulions la ville des proximités, nous avons tout fait pour cantonner l'urbain et inventer la « bonne densité «, mais quelle société globale avons-nous promue finalement ? »

Son œuvre numérique, disponible en ligne depuis quelques jours, raconte le parcours de deux jeunes marginaux à travers plusieurs régions urbaines en France et en Europe : originaires de Vendée, une des régions qui a connu les plus forts taux de croissance urbaine ces deux dernières décennies, ils fuient l'ambiance gérontocratique des villages urbains pour retraités européens et tentent leur chance en Wallonie-Flandres occidentale, attirés par la jeunesse de la population et l'effervescence culturelle de cette nouvelle métropole d'Europe dont on connaît la spectaculaire reconversion. Mais confrontés au problème permanent du logement, ils décident de partir vers le sud, par la mythique ligne TGV Londres-Venise. Après un épisode sentimental qui les stabilise un temps dans la grande périphérie lyonnaise, sur fond de ville nouvelle de Saint-Exupéry (le dernier quartier en date de la vallée urbaine née à la fin du siècle dernier), ils parviennent au terme de leur rail movie en Vénétie, où l'imbrication des villes et des campagnes, des espaces industriels et agricoles, des paysages urbains et ruraux, les conduit à s'interroger sur le modèle spatial et social qui les a vus naître.

Le propos de l'artiste fait débat. Il paraît qu'il stimule déjà les travaux des prospectivistes qui réfléchissent actuellement, à la demande conjointe des deux ministères cités, aux futurs de la France en Europe à l'horizon 2050.

Le périurbain libéré par le confort spatial (la nébuleuse)



La périurbanisation est la modalité dominante d'organisation de l'espace. Les technologies de l'énergie renouvelable, du recyclage des ressources et de la gestion environnementale autorisent la dispersion, la dédensification et le confort spatial. Le périurbain est partout, au point que le terme est tombé en désuétude. La France, terre d'immigration, n'a jamais été aussi peuplée et l'occupation du territoire s'est rééquilibrée. Le couple « Département-Région » est au front des politiques publiques qui répondent à cette demande d'espace. Quant à la qualité des espaces produits, elle est inégale et dépend de celle de la gouvernance locale. Les populations les plus modestes accèdent peu au confort spatial et habitent majoritairement les villes.

Aujourd'hui, en 2028, nous disposons en moyenne de deux fois plus d'espace personnel pour vivre que nos parents, il y a une génération. Grâce au saut techno-écologique qui a suivi la grande mobilisation mondiale en faveur du développement durable, nous bénéficions des solutions qui nous permettent d'occuper généreusement notre espace, tout en maintenant une empreinte écologique deux fois plus faible que jadis.

La solution la plus décisive est sans conteste la voiture électrique qui a permis à la mobilité individuelle de demeurer la pratique la plus structurante et la plus épanouissante de nos sociétés. Son complément indissociable est la maison à énergie positive qui produit en surplus une partie des besoins quotidiens de nos véhicules. Dans notre société de mobilité, c'est le niveau d'autonomie énergétique des ménages et la qualité des connexions du domicile qui font toute la valeur des lieux et de leur conception. L'idéal résidentiel auquel chacun de nous tend est de renouveler l'énergie consommée, de recycler la plus grande part des eaux domestiques, d'utiliser au mieux la ressource spatiale que représente notre pays, qui reste, ne l'oublions pas, deux fois moins dense que la plupart de ses voisins européens. La périurbanisation qui semblait être le cauchemar des planificateurs et des urbanistes du siècle dernier n'est plus qu'un souvenir, et le dilemme entre les aspirations individuelles et les solutions collectives est dépassé : ce sont les solutions individuelles qui répondent désormais le mieux aux aspirations collectives.

Certes, nous savons que ce confort spatial dépend des innovations technologiques développées en partenariat par les grands programmes nationaux de recherche publique et les grandes firmes de la filière automobile et des transports guidés, du nucléaire et de l'énergie stockable, des industries du recyclage et de la gestion environnementale.

Nous savons aussi que, si la France n'a jamais été aussi habitée et le développement aussi diffus, la qualité des organisations spatiales, de notre urbanisme et des paysages qui en résultent est très variable d'un territoire à l'autre et dépend beaucoup des capacités locales de gouvernance d'un intérêt collectif.

Nous savons enfin que le confort spatial n'est pas accessible à tous et que les villes-centres accueillent toujours les exclus de la mobilité et de l'écodéveloppement personnel. Les contradictions sociales n'ont pas été résolues, mais les contradictions environnementales ont produit des solutions et apporté des réponses à la pression sur l'espace de vie.

L'éternel débat national sur les modalités de l'occupation de notre espace est donc loin d'être clos, mais nous sommes tous d'accord qu'il a changé de base depuis qu'un certain nombre de tabous et de verrous pour l'accès à l'espace habitable ont sauté.

Ceux d'entre nous qui s'affirment favorables à ce changement soulignent que, outre ses qualités écologiques intrinsèques, il a rendu possible l'accueil des centaines de milliers de migrants internationaux, dont une part des réfugiés écologiques que la France s'était engagée à accueillir dans le cadre des accords globaux de Colombo (2012). Ils défendent l'intérêt de la gouvernance territoriale par les couples Régions-Départements, qui a permis de s'éloigner des visions urbanistiques passéistes de certains pouvoirs d'agglomération et de certaines élites urbaines. Que les Anglais investissent le plateau de Langres et revivifient la Haute-Marne n'est-il pas réjouissant ? Quelques-uns de ces partisans du confort spatial préparent la célébration en grande pompe du centenaire de l'utopie urbaine proposée en 1932 par le grand architecte américain Franck Lloyd Wright sous le nom de Broadacre City, qui préfigurait un monde urbain d'individus mobiles généreusement installés dans la *suburbia* agraire américaine.

Les plus critiques d'entre nous à l'égard des orientations prises par l'aménagement du territoire se préparent sans doute à arguer que la France n'est pas l'Amérique, ni au plan de ses ressources spatiales, ni au plan de ses valeurs sociales. Ils s'inquiètent de l'optimisme technologique dominant qui semble à nouveau avoir fait oublier aux contemporains qu'aucune croissance ne peut être illimitée et que la planète Terre est un monde fini.

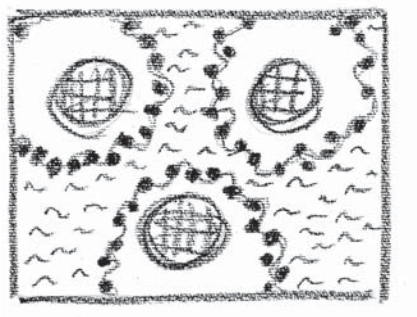
Tout le débat se cristallise actuellement autour des Jeux olympiques que Paris-Ile-de-France accueille enfin en 2028, et que les uns veulent voir comme la preuve du confort spatial autorisé par les nouvelles technologies logistiques (les divers sites se dispersent dans un rayon de 150 kilomètres autour de la capitale, en accord avec les autres régions du Bassin parisien), tandis que les autres notent surtout que l'atout principal du dispositif est de pouvoir s'appuyer sur une armature exceptionnelle de villes historiques présentant une forte densité de

LA PROSPECTIVE D'UN TIERS ESPACE, LE PÉRIURBAIN

services. Réponse dans quelques semaines, on constatera sans doute que les deux systèmes sont hautement complémentaires.

Quant au futur plus lointain, un groupe de prospective est chargé par les autorités organisatrices de proposer des scénarios stratégiques pour l'après-JO.

Le périurbain transformé par le conservatoire périrural (le rivage)



Le périurbain est l'espace de vie entre la ville et la nature. Il est reconnu pour la qualité de son cadre de vie et fait l'objet de labellisations et de certifications. La périurbanisation est très contrôlée et canalisée, afin de ne pas menacer les valeurs qui fondent la « périruralité ». Les espaces naturels sont sanctuarisés, les espaces agricoles soumis à une logique environnementale. Le pouvoir est aux mains des collectivités de base, des individus solvables et des entreprises qui valorisent le périurbain (agences foncières, marchands de biens, certification écologique, etc.). Les périurbains, dans l'ensemble socialement aisés, sont plutôt innovants et promeuvent des solutions nouvelles en matière d'habitat, d'emplois, de services marchands, de consommation, de mobilité et de citoyenneté. Mais les microsociétés périurbaines sont fortement interpellées quant à leur solidarité avec le reste du pays.

Aujourd'hui, en 2028, l'espace rural est précieux et il ne viendrait à l'idée de personne de lui porter atteinte. Les valeurs agrinaturelles font l'objet de toutes les attentions et la convoitise de jadis à l'égard de l'espace réputé « libre » s'est transformée en patrimonialisation, et parfois en sanctuarisation des espaces « ouverts ». La vigueur des marchés mondiaux agroalimentaires, soutenus par les puissantes demandes solvables de l'Inde et de la Chine, garantit en France la viabilité des soixante mille exploitants agricoles permanents, qui ont d'ailleurs proposé qu'on les appelle « producteurs de biens naturels », car leur fonction ne se résume pas à la production de matières premières alimentaires. Pour les 80 % de citadins que compte le pays, cet espace agrinaturel est vital et ils apprécient par dessus tout de pouvoir le fréquenter, y passer une partie de leurs loisirs, de leur vie professionnelle, voire de leur parcours résidentiel.

Pour organiser et protéger l'accès collectif aux campagnes préservées, les collectivités locales peuvent compter sur l'intervention foncière du Conservatoire interdépartemental du litto-rural, lointain héritier d'une loi de protection du littoral maritime qui, paraît-il, fut l'objet de vives batailles juridiques en son temps. Les « rivages » de la nature sont maintenant reconnus aussi bien aux marges des hauts massifs de montagne, aux lisières des forêts, aux limites des milieux humides inondables, ou tout simplement aux fronts des espaces agricoles.

La valeur foncière de l'espace périurbain, qu'il convient désormais de qualifier de périrural, étant logiquement parmi les plus élevées, habiter le périrural n'est pas à la portée de toutes les bourses. Ceux qui ont cette chance, ou ceux qui ont hérité de l'ancienne périurbanisation, une position résidentielle enviable, gèrent jalousement la qualité de leur cadre de vie, en particulier à travers le pouvoir des 38 176 communes, dont le nombre progresse encore chaque année. Le Parti du bien-être, né à l'occasion des élections locales de 2020 et qui a conforté ses positions lors du dernier scrutin de 2026, en particulier dans les petites communes, a annoncé son intention de présenter des candidats aux futures élections législatives, avec comme première ligne directrice, le renforcement de l'autonomie communale. Cette ambition commence à provoquer des réactions politiques argumentées, tant à gauche qu'à droite.

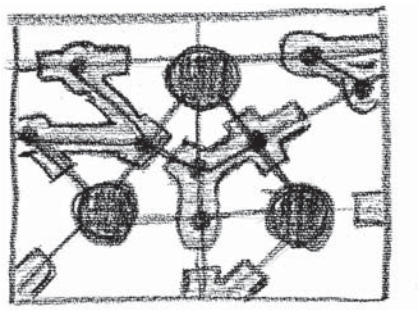
C'est que la situation dans le périrural est somme toute très contrastée, comme d'ailleurs elle l'était jadis dans le périurbain. Dans le Sud-Ouest, le Massif central, le nord de la Bourgogne, le sud de la Champagne et l'ouest de la Lorraine, les faibles densités et les disponibilités immobilières et foncières de ce qui s'appelait naguère la « diagonale aride » ont attiré une population de créatifs, porteurs de nombreux projets alternatifs. On y trouve un foisonnement d'activités de service domestique, d'artisanat, de maintenance du patrimoine et, bien sûr, de production et valorisation des produits et savoirs alimentaires pour des circuits courts. L'aspiration à vivre et consommer autrement y fédère des microsociétés qu'on a parfois qualifiées d'alterlocalistes. Après La Châtre (Indre), Clamecy (Yonne) et Saint-Flour (Cantal), Lectoure (Gers) accueille cette année la Biennale des AMAP (Associations pour le maintien de l'agriculture paysanne, nées en 2001, devenues « pour le maintien de l'agriculture et du paysage » depuis 2016).

Mais dans les territoires plus proches des régions métropolitaines, la course à la labellisation et à l'écocertification alimente des rapports sociaux plus classiquement monétarisés et des communautés plus individualistes. Ces dernières font la fortune d'entreprises spécialisées dans la qualité du cadre de vie des ménages solvables (assurance, certification, sécurité alimentaire et domestique, éducation écologique) qui vendent aussi leurs services aux communes qui souhaitent ainsi signer leur différence : le marché des normes de qualité bat son plein. Le groupement des AOC et l'historique fédération des Parcs naturels régionaux s'en sont inquiétés conjointement, dans une opération de communication intitulée ironiquement « Touche pas à mon label ! ». Le premier vient cependant d'annoncer sa 100e AOC (une eau minérale produite par le groupement intercommunautaire Chartreuse-Voironnais) et la seconde a salué la naissance du 66e PNR (le parc de Guyenne), en proposant d'ailleurs un moratoire à l'occasion de ce nombre historiquement symbolique.

Entre idéal écocitoyen, innovateur et alternatif, et individualisme libéral, normatif et marchand, le périrural a-t-il réussi à réunir la société dans toute sa diversité et sa variété géographique ? Ce serait oublier trop vite les émeutes périurbaines des laissés-pour-compte du bien-être et de la qualité du cadre de vie, qui s'en prennent aux sites et équipements emblématiques de l'écodéveloppement : après le parc d'interprétation de la forêt de Melun Sénart et la réserve biologique du Marais nantais, c'est au tour de l'écomusée de la Dombes d'avoir fait les frais des événements du week-end dernier, qui impliquent des bandes apparemment organisées mais dont on ignore la provenance exacte.

Face à l'urgence, l'Association des maires de France a ouvert une consultation en vue d'un marché public d'étude et de prospective sur l'avenir de la cohésion sociale dans les espaces périurbains et périruraux.

Le périurbain saisi par l'interterritorialité (la synapse)



Dans un contexte d'intensification des échanges entre les aires urbaines et de forte mobilité, l'espace périurbain est celui de l'intermédiation entre les places centrales et de la coordination entre les territoires. À la périurbanisation a succédé le développement différencié des espaces intermédiaires. Les sites d'interface, les réseaux plus ou moins « adhérents » au territoire, l'organisation de la gouvernance multiniveaux, spécifient les fonctions et le projet des différentes parties de la mosaïque périurbaine, qui prend des formes très variées. La question périurbaine n'est plus celle de l'étalement résidentiel extensif ; lui a succédé la question interterritoriale, qui interpelle tous les acteurs dans leurs capacités de régulation combinée des tensions économiques, sociales et environnementales.

LA PROSPECTIVE D'UN TIERS ESPACE, LE PÉRIURBAIN

Aujourd'hui, en 2028, se déplacer quotidiennement d'une ville à l'autre, d'une région à l'autre, d'un territoire à l'autre, d'un pays à l'autre, est devenu le lot commun. Les parcours à courte distance au sein des aires urbaines requièrent autant de temps, voire plus, que les parcours à moyenne ou longue distance entre les aires. Ce constat avéré favorise les lieux, les ménages et les entreprises, bien desservis par les réseaux de circulation à courte et longue portée. De tels lieux, et ceux qui les occupent, se trouvent dans deux configurations spatiales : soit au centre des villes (mais pas toutes), soit entre elles, aux carrefours multimodaux. Certains des espaces entre les villes, anciennement dits périurbains, ont pris dans ces conditions des valeurs stratégiques qui contribuent beaucoup à les structurer.

La Conférence interrégionale de France vient de signer un accord cadre avec l'État, RFE (Réseau ferré d'Europe) et les opérateurs ferroviaires emmenés par la SNCF, pour engager un programme de nouvelles lignes TGV qui viendront mailler transversalement les cinq branches de l'étoile de Legrand (TGV Nord, Est, Sud-Est, Sud-Ouest et Ouest) désormais complètes. Immédiatement, le club des grands pôles d'échange, dont on se souvient qu'il a été fondé il y a une quinzaine d'années par Lorraine Métropole (site de Vandières-Louvigny) et le Sillon alpin (sites de Rovaltain et Montmélian), a annoncé qu'il lancerait un concours d'idées pour l'aménagement et l'urbanisme des futurs sites interurbains, identifiés *a priori* par deux critères : une connexion TGV-TER, et l'accueil potentiel d'un grand équipement public d'intérêt régional ou interrégional.

Les grandes entreprises qui relocalisent actuellement, afin de mieux maîtriser leur chaîne logistique, sont particulièrement intéressées par ces sites nouveaux ou réaménagés, dont les disponibilités foncières sont sans équivalent en France. De plus en plus nombreux sont ceux qui habitent en ville et travaillent dans les pôles intermédiaires, à l'inverse des comportements de la génération précédente. Mais, tous les cas de figure se rencontrent, en fonction des parcours résidentiels de chacun : migrants alternants longue distance, qui habitent une partie de la semaine dans les zones résidentielles de passage ; citadins des petites villes et des bourgs qui jouxtent les nouvelles centralités ; métropolitains campagnards qui ont les moyens de tirer tous les avantages de l'interterritorialité. L'INSEE vient de publier de nouvelles données sur la mobilité (75 % des actifs sont migrants alternants, leur parcours quotidien est en moyenne de 28 kilomètres et 1 heure 19), mais ces moyennes recouvrent des situations très différentes et ne concernent que les déplacements liés au travail.

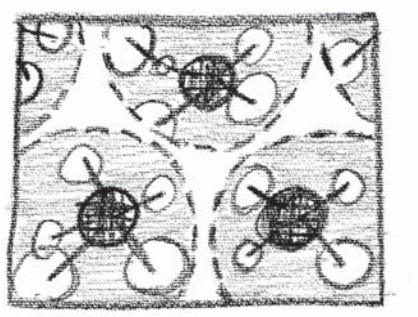
Les pouvoirs urbains ont dit leur inquiétude d'un possible renversement des centralités et des ressources qu'elles captent, au profit d'un système polycentrique excessif. Mais n'oublions pas que la plupart des agglomérations sont parties prenantes du développement des pôles d'interface et qu'elles ont largement contribué à ce qu'on a appelé la seconde révolution intercommunale, celle qui a promu l'intercommunalité en réseau, et plus largement la coordination interterritoriale. Il n'empêche que la redistribution des lieux symboliques du pouvoir économique, culturel ou politique (un conseil général ne vient-il pas d'annoncer son prochain réemménagement au barycentre des deux cités séculairement rivales de son département ?) ne va pas sans compétition ni luttes politiques. Un essai d'un observateur sur « la bataille des synapses » circule à ce sujet.

De la qualité des coordinations interterritoriales entre collectivités locales, quel qu'en soit le niveau, dépend pour beaucoup la qualité des espaces intermédiaires. Les espaces frontaliers le vivent depuis longtemps, et si la situation du Franco-Genevois reste difficile à cet égard, celle de l'aire métropolitaine lilloise s'est beaucoup améliorée. Dans un contexte global que chacun connaît (énergie chère, donc coût de la mobilité élevé ; fragilité environnementale, donc contraintes écologiques ; vieillissement démographique, donc besoin de solidarité), les différences de dynamisme territorial s'expliquent largement par la capacité des acteurs à entrer en transaction avec leurs voisins aux ressources différentes, donc complémentaires. On parle de plus en plus d'intergouvernementalité et de développement fédératif.

Nouvelles marottes vertueuses de l'action publique ? Chaque époque a sans doute les siennes, mais pour l'heure, ces principes restent très inégalement partagés et la situation tient

davantage de la mosaïque que de l'intermédiation tranquille. Elle intéresse cependant des chercheurs américains qui voient dans le modèle français de l'interterritorialité et des sites intermodaux, de quoi revivifier les perspectives des vieilles *edge cities* produites par l'époque désormais contestée de la toute-puissance automobile. Leurs travaux sont en cours.

Le périurbain réquisitionné par les villes-régions (la réserve)



Dans un contexte de très fortes contraintes environnementales, les villes ont besoin d'espaces techniques périphériques pour gérer leur fonctionnement écologique (énergies renouvelables, eau, air, recyclage, production alimentaire de proximité, etc.). Le périurbain est cet espace technique qui permet l'existence de la ville dense. La périurbanisation est celle des fonctions écotechniques qui font du périurbain un monde productif de biens écologiques convoités. Les villes-régions et les grandes firmes de services urbains, réunies en consortiums, rivalisent pour le contrôler. Entre leurs aires de fonctionnement, subsistent des franges rurales qui sont aussi les zones de passage d'une ville-région à l'autre et les espaces des marginalités.

Aujourd'hui, en 2028, l'indice de dangerosité de rayonnement UV est de 7 sur 10 et les températures matinales sous abri vont de 30 ° au nord à 34 ° au sud. On s'attend à une forte affluence dans les complexes urbains climatisés et les sorties scolaires de plein air ont été reportées. En contrepartie, les vents de chaleur devraient assurer une bonne production électrique des champs d'éoliennes périurbains et les régions urbaines amélioreront ainsi leur bilan énergétique, que beaucoup d'entre elles se sont mondialement engagées à équilibrer en autonomie depuis le protocole d'Orlando (2022).

Depuis le début de l'année, la mise en service expérimentale des revêtements capteurs d'énergie solaire sur certaines portions des autoroutes de la ville-région de Lyon, développés en partenariat avec Colas, a donné de bons résultats et conduit l'autorité régionale métropolitaine à communiquer sur l'excellence énergétique de son espace périurbain. La ville-région de Marseille-Rhône-Provence, qui travaille sous contrat avec l'autre grand consortium d'ingénierie environnementale concurrent du précédent, a fait savoir de son côté que la production hydrique des voiles de captage de l'évapotranspiration posés sur les forêts protégées qu'elle a acquises dans le périurbain, avait dépassé de 20 % les prévisions pour 2027, grâce à un ensoleillement plus fort que prévu : la région ne devrait donc pas manquer d'eau à court terme.

La compétition est vive entre grandes villes-régions, le plus souvent appuyées par les firmes transnationales de production de biens environnementaux (énergie, eau, biomasse, etc.) pour développer les fonctions techno-écologiques de leur indispensable *hinterland* périurbain. Des spécialisations complémentaires se sont affirmées, selon les régions métropolitaines (énergies renouvelables, captage hydrique, recyclage et enfouissement, production de biomasse, production agroalimentaire, etc.), mais les conflits fonciers sont nombreux sur les marges des périmètres acquis par les autorités urbaines ou les firmes partenaires, et la question de leur permanente extension est logiquement vécue comme un expansionnisme techno-environnemental par les populations, certes de moins en moins nombreuses, qui habitent encore l'espace rural.

Un autre grand débat national est celui de la forêt. Avec 16,5 millions d'hectares, la couverture forestière (30 % de la superficie) n'a jamais été aussi considérable en France depuis

LA PROSPECTIVE D'UN TIERS ESPACE, LE PÉRIURBAIN

la fin du haut Moyen Âge où débutèrent les grands défrichements. La nature a repris ses droits là où les habitants tendent à se replier vers les villes-régions, par nécessité écologique, tandis que les activités consommatrices d'espace, notamment l'agriculture, investissent le périurbain au point d'en transformer radicalement la logique. Que faire de ces forêts de plus en plus vastes ? Sont-elles l'indispensable pendant des espaces urbains de plus en plus artificialisés, qu'il faudrait donc laisser à leur développement sauvage, garant d'une certaine biodiversité ? Sont-elles au contraire des espaces à contrôler, gérer et intégrer dans le fonctionnement urbain, notamment pour maintenir l'accès à la nature de populations en situation de stress écologique ? Sont-elles la marque de l'espace rural, ou ce qui finira par l'étouffer ? Ces questions restent ouvertes pour le moment, et les acquisitions foncières de domaines forestiers par les villes-régions répondent sans doute à diverses stratégies.

Au moins, la situation du périurbain est-elle aujourd'hui beaucoup plus claire qu'elle ne l'était, semble-t-il, il y a 30 ans : maintenant que la périurbanisation est terminée, il est acquis que l'espace périurbain a perdu sa fonction résidentielle et qu'il l'a remplacée par une fonction technique et écoproductive au service de l'amélioration de l'empreinte écologique des villes-régions qui concentrent plus de 90 % de la population. Ce modèle de développement, qui explique par ailleurs la croissance de l'emploi dans le périurbain, fait consensus, si l'on excepte les populations rurales qui posent implicitement la question : le monde urbain a-t-il encore besoin d'une ruralité ?

Depuis que le réchauffement climatique global s'est brutalement accentué, conformément aux hypothèses hautes des scientifiques, et que des mesures drastiques ont été prises, favorisant la reconcentration urbaine, le champ des incertitudes ne s'est pas réduit pour autant. L'adaptation aux nouvelles contraintes essentiellement climatiques a somme toute été rapide et surprenante, nécessité oblige. Or, le paradoxe est que les scientifiques font aujourd'hui état d'une réaction tout aussi rapide du système climatique global et s'interrogent sur une possible réversibilité des phénomènes globaux qui ont marqué le début du millénaire. Ce 23 mars 2028, il est recommandé de ne pas s'exposer au soleil, mais peut-être faut-il aussi, à plus longue échéance, retenir la leçon de l'anticipation : si les scientifiques ont, encore, raison, n'est-il pas temps d'affronter sans plus tarder une prospective du refroidissement de la planète ?

Les espaces périurbains en Europe : un grand écart entre description et prospective

Jean-Pierre Chéry
Géographe
AgroParisTech – UMR TETIS

Les espaces périurbains européens apparaissent comme des espaces à enjeux nombreux. L'étalement urbain révèle une compétition foncière, particulièrement entre les surfaces à bâtir et les espaces cultivés, ces derniers étant soumis à de nombreuses tensions économiques au début du XXIe siècle, tels les choix de production entre le secteur céréalier et celui des agrocarburants. Par ailleurs, le contexte sociodémographique européen signale des enjeux importants en termes de mobilité et de vieillissement de la population, qui paraissent particulièrement forts en milieu périurbain. Enfin, les considérations environnementales (fragmentation des paysages et menaces sur la biodiversité, en particulier la biodiversité banale) et de santé publique (exposition aux émissions et rejets des équipements métropolitains ou des pratiques phytosanitaires associées au maraîchage périurbain) insistent sur la densification de l'artificialisation de ces espaces et des nuisances associées. Les territoires de l'Europe sont des espaces où les politiques publiques sont attendues, aux différents niveaux de gouvernance, pour gérer les évolutions tendancielles et intervenir dans les contradictions d'usage, grâce aux outils législatifs, réglementaires et d'aménagement du territoire. La croissance périurbaine européenne, générale depuis plusieurs décennies, du fait de la croissance démographique forte de l'après seconde guerre mondiale, d'une relative libération des terres agricoles dans un contexte de l'intensification de la productivité du secteur alimentaire et de la domination quasi exclusive de l'automobile comme mode de transport, révèle une forte unité comportementale des sociétés européennes. Cette unité, constatée sans que soit établi un degré d'intégration politique fort jusqu'à ces dernières années, ne correspond pas à l'expression d'un réseau urbain unifié et intégré au niveau du continent entier. On peut considérer en effet que le phénomène périurbain relève, comme les activités banales, d'une relation avec le système urbain peu dépendante des fonctions spécifiques distribuées dans celui-ci.

Depuis les années 1990, à la suite des traités renforçant l'intégration des politiques publiques des États de l'Union européenne, de l'extension du périmètre de celle-ci et des différences socio-économiques à réduire, l'aménagement concerté des territoires de l'Europe devient un élément d'intervention important de la Commission européenne, au travers de la politique régionale de cohésion économique et sociale de l'Union européenne. Concrètement, cela se traduit par exemple par des aides compensatoires aux territoires

Les espaces périurbains en Europe : un grand écart entre description et prospective

considérés comme pénalisés dans différents secteurs, en particulier socio-économiques, ce que présentent les indicateurs retenus dans les instruments de suivi.

Ces instruments de suivi, sur lesquels reposent en partie des travaux de prospective, sont élaborés avec l'aide des équipes de recherches européennes, constituées généralement en consortium qui répondent aux appels d'offre, proposés régulièrement par la Commission européenne au travers, par exemple, des programmes-cadres successifs de recherche et de développement. Dans le domaine de la politique régionale et de l'aménagement territorial, certains programmes de recherche sont structurants, tel le programme ORATE, tandis que d'autres programmes constituent un appui ponctuel sur une thématique, généralement considérée comme un enjeu d'innovation ou de risque à évaluer dans le court, moyen ou long terme. Plusieurs programmes de recherche ont ainsi, depuis ce début du XXIe siècle, abordé des questions relatives au binôme urbain-rural, aux enjeux des changements d'occupation et d'utilisation des sols, aux activités innovantes dans les milieux ruraux captés par la métropolisation. Les espaces périurbains, concernés directement par ces questions, sont donc des objets potentiels de la recherche scientifique européenne. À ce titre, ils apparaissent généralement problématiques à définir de manière homogène au niveau du continent, d'une part selon l'héritage de contextes nationaux différents, de définitions parfois incompatibles, de niveaux territoriaux concernés non comparables directement (G. Caruso, 2002) et, d'autre part, au niveau de leur intégration plus ou moins forte dans des travaux prospectifs ou de scénarios de simulations d'évolutions spatio-temporelles.

Le présent texte aborde l'état de l'identification de l'objet périurbain au niveau européen, au travers d'études et de projets de recherche en lien avec les institutions européennes et qui utilisent à des degrés divers le mot « périurbain » dans le cadre d'analyses de processus territoriaux dans leurs dimensions morphologiques ou fonctionnelles. Sont successivement présentés ici : des programmes européens du fait urbain en général tels que l'Audit urbain (Eurostat) et les espaces sous influence fonctionnelle urbaine (programme ESPON) pour donner une idée de la difficulté de description du périurbain au niveau du continent européen ; puis des programmes scientifiques à visée prospective décrits en soulignant les problèmes d'interprétation que soulève le fait périurbain. Se pose alors la question du transfert des connaissances produites dans la sphère de la gouvernance et des politiques publiques, pour des espaces périurbains européens.

L'Audit urbain et le périurbain

L'Audit urbain est un vaste programme de la Commission européenne (Direction générale des politiques régionales et Eurostat) pour constituer une information fiable et comparable pour différentes zones urbaines européennes, pour évaluer la qualité de la vie dans ces espaces. Ce programme construit une base de données accessible sur Internet, depuis 2004. Cette base propose plusieurs centaines de variables, collectées et harmonisées par Eurostat, et appliquées à différents découpages territoriaux (Eurostat, 2004). L'Audit urbain ne concerne pas toutes les villes européennes, mais un échantillon de 258 villes parmi les plus importantes de l'espace communautaire[1]. En France, ce sont généralement les capitales régionales de l'Hexagone et de l'outre-mer qui sont concernées (31 villes). L'Audit urbain propose des informations affectées à trois niveaux spatiaux différents, emboîtés :

- le quartier urbain (avec un nombre d'habitant compris entre 5 000 et 40 000 habitants) ;
- la ville-centre ;
- la zone urbaine élargie (*Larger Urban Zone*, LUZ).

Par ailleurs, les espaces urbains de Londres et Paris se voient affectés d'un niveau d'analyse supplémentaire, le noyau urbain (« kernel »), pour permettre une comparaison entre ces deux pôles majeurs.

1. La mise à jour de l'Audit urbain, lancé en 2006-2007, porte sur 321 villes européennes, dont 36 dans des pays voisins de l'espace communautaire (Croatie, Norvège, Suisse et Turquie).

LA PROSPECTIVE D'UN TIERS ESPACE, LE PÉRIURBAIN

Ce programme, établi sur un échantillon, offre donc une représentation d'un espace fonctionnel défini par un centre urbain : la zone urbaine élargie (LUZ). Pour la France, ces zones correspondent généralement aux aires urbaines définies par l'INSEE. On remarque cependant que ce principe n'a pas été suivi pour l'ensemble des cas. Par exemple, la zone urbaine élargie de Montpellier correspond au périmètre de la communauté d'agglomération de 38 communes en 2004 (ramenée depuis à 31 communes). Aix, Marseille, Lille, Nice et Saint-Étienne sont dans le même cas, comme d'autres villes d'autres pays (en particulier au Portugal et en Espagne)[2]. Pour des considérations liées à l'hétérogénéité des mailles administratives et de statistiques, et de comparabilité pour l'ensemble de l'échantillon, le niveau NUTS 3 a été retenu pour définir les limites des zones urbaines élargies dans la plupart des autres pays.

Cette base n'étant pas exhaustive sur l'ensemble des espaces urbains, et donc périurbains, du continent européen, son intérêt réside particulièrement dans le suivi temporel de l'échantillon dont les délimitations spatiales sont fixes. L'Audit urbain vise en effet à être mis à jour tous les trois ans. Le regard sur le phénomène périurbain, dans cette perspective, peut donc se focaliser sur des questions d'intensification ou d'atténuement de certains phénomènes structurels ou fonctionnels, au travers des indicateurs retenus dans les différents domaines. Un premier rapport a été rédigé sur la base de l'Audit urbain (Union européenne, 2007). Mais une simple recherche du mot « periurban » dans ce rapport ne renvoie à aucune occurrence, tandis que le mot « rural » n'apparaît que huit fois… Le mot « suburbanisation », utilisé 29 fois, indique la croissance de la population dans les zones périphériques du cœur de la ville, correspondant plutôt à la banlieue, sans indiquer une dimension fonctionnelle.

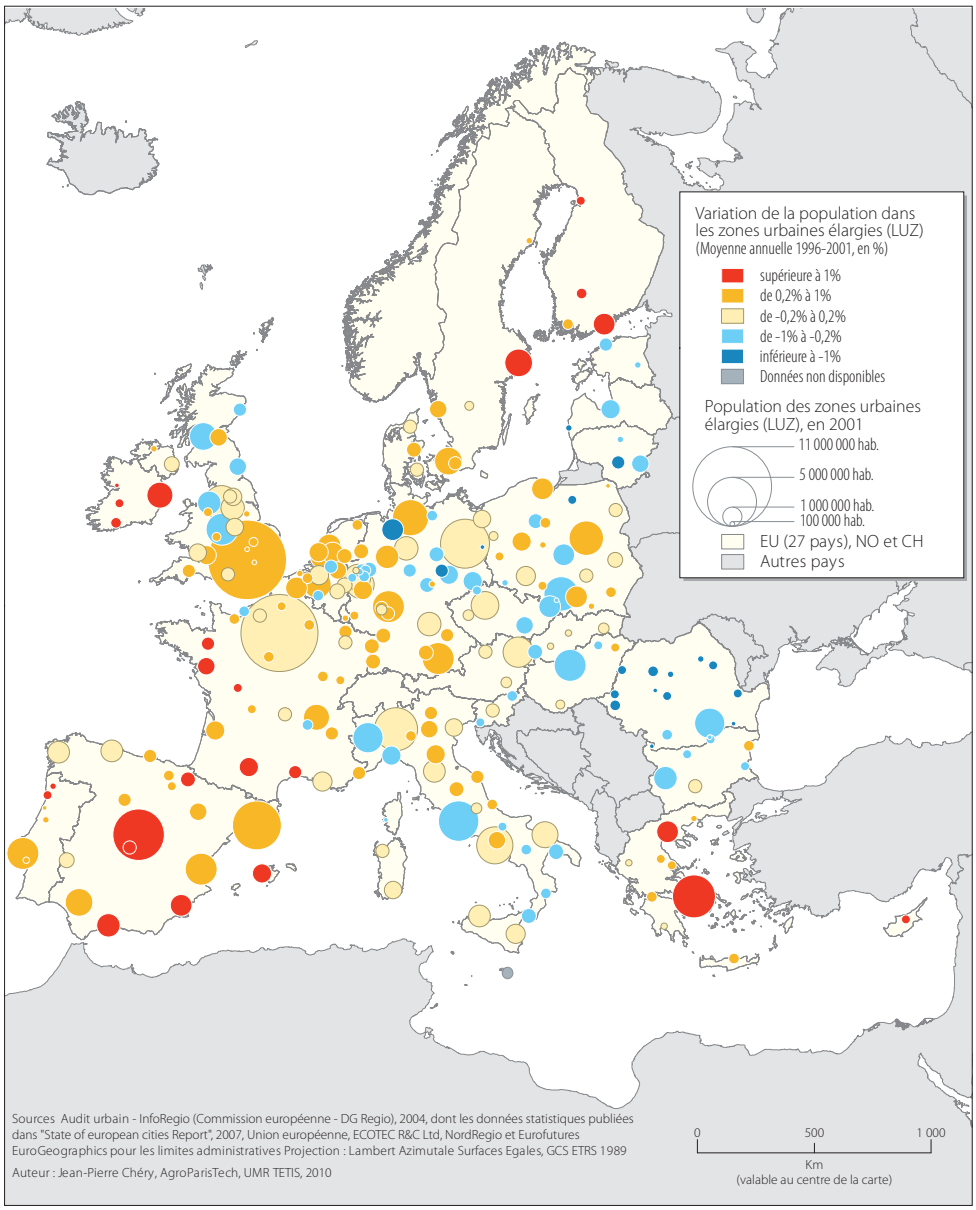
Le rapport signale qu'un quart des villes européennes de l'échantillon de l'Audit urbain est touché par le phénomène de la suburbanisation (Union européenne, 2007, p. 13). La figure 1, issue de ce rapport, indique la variation de la population dans les zones urbaines élargies, à partir des données statistiques de l'Audit urbain publiées dans ce rapport. Cette cartographie ne distingue pas la part de la variation due à la ville-centre de celle due à sa périphérie, puisque les zones urbaines élargies (*Larger Urban Zone*) contiennent leur ville-centre. Au niveau du continent, les zones urbaines élargies qui perdent des habitants sont situées particulièrement dans sa partie orientale. Les plus fortes croissances apparaissent sur la façade atlantique et dans les pays méditerranéens, avec l'exception notable de l'Italie, marquée par des contrastes régionaux forts.

Le découpage administratif sur lequel repose l'Audit urbain relève du problème général bien connu de l'hétérogénéité des surfaces et formes des entités territoriales européennes qui portent l'information statistique officielle et qui biaisent les analyses et commentaires[3]. L'Audit urbain constitue malgré tout un échantillonnage qui s'enrichit d'informations diverses : la Commission européenne et les 27 États membres participent, au travers de l'initiative GMES (surveillance globale de l'environnement et de la sécurité), à la réalisation d'un atlas urbain sur la base de traitements d'images satellitaires. Cet atlas, qui doit être finalisé en 2011 pour sa première version, et renouvelé selon une période de trois à cinq ans, décrit l'état de l'occupation du sol des zones urbaines définies dans l'Audit urbain. Les indicateurs morphologiques seront alors construits sur une base commune, compatible avec la nomenclature Corine Land Cover, utilisée dans les modèles de simulation d'évolution de l'utilisation du sol de la plateforme MOLAND, elle-même généralement utilisée dans les travaux de la Commission européenne pour les représentations cartographiques prospectives.

2. Une cartographie de la dimension spatiale de l'Audit urbain, mise à jour en 2009, peut être consultée sur le site internet d'Eurostat : http://epp.eurostat.ec.europa.eu, page *European cities: spatial dimension*.

3. La représentation cartographique et la production d'indicateurs valides est très sensible à cette hétérogénéité de taille et de forme. Le programme de recherche français Hypercarte (http://hypercarte.imag.fr/), achevé en 2009, vise à offrir une méthodologie et des outils permettant de limiter ces problèmes de production d'information.

Figure 1. Évolution de la population dans les zones urbaines élargies (LUZ), entre 1996 et 2001



LA PROSPECTIVE D'UN TIERS ESPACE, LE PÉRIURBAIN

Le découpage fonctionnel, quant à lui, nécessite un protocole homogène pour toute l'Europe et constitue un « espoir » méthodologique pour une description et des analyses plus équilibrées. La représentation fonctionnelle s'appuie pourtant sur un pavage administratif, telles les aires urbaines françaises, assemblages de communes. En imaginant que la Commission européenne reprenne *in extenso* la méthodologie de l'INSEE pour le découpage des territoires en aires urbaines au niveau des 26 autres États membres, l'hétérogénéité des LAU2 (*local adminitrative units*, le niveau territorial européen le plus fin, qui correspond aux communes pour la France) constitue un biais pour une comparaison fonctionnelle. Pourtant, certains travaux ambitieux au sein du programme européen ORATE permettent d'envisager une approche d'un espace fonctionnel potentiel. Décrire un espace périurbain européen peut alors être envisagé dans cette approche d'espace potentiel.

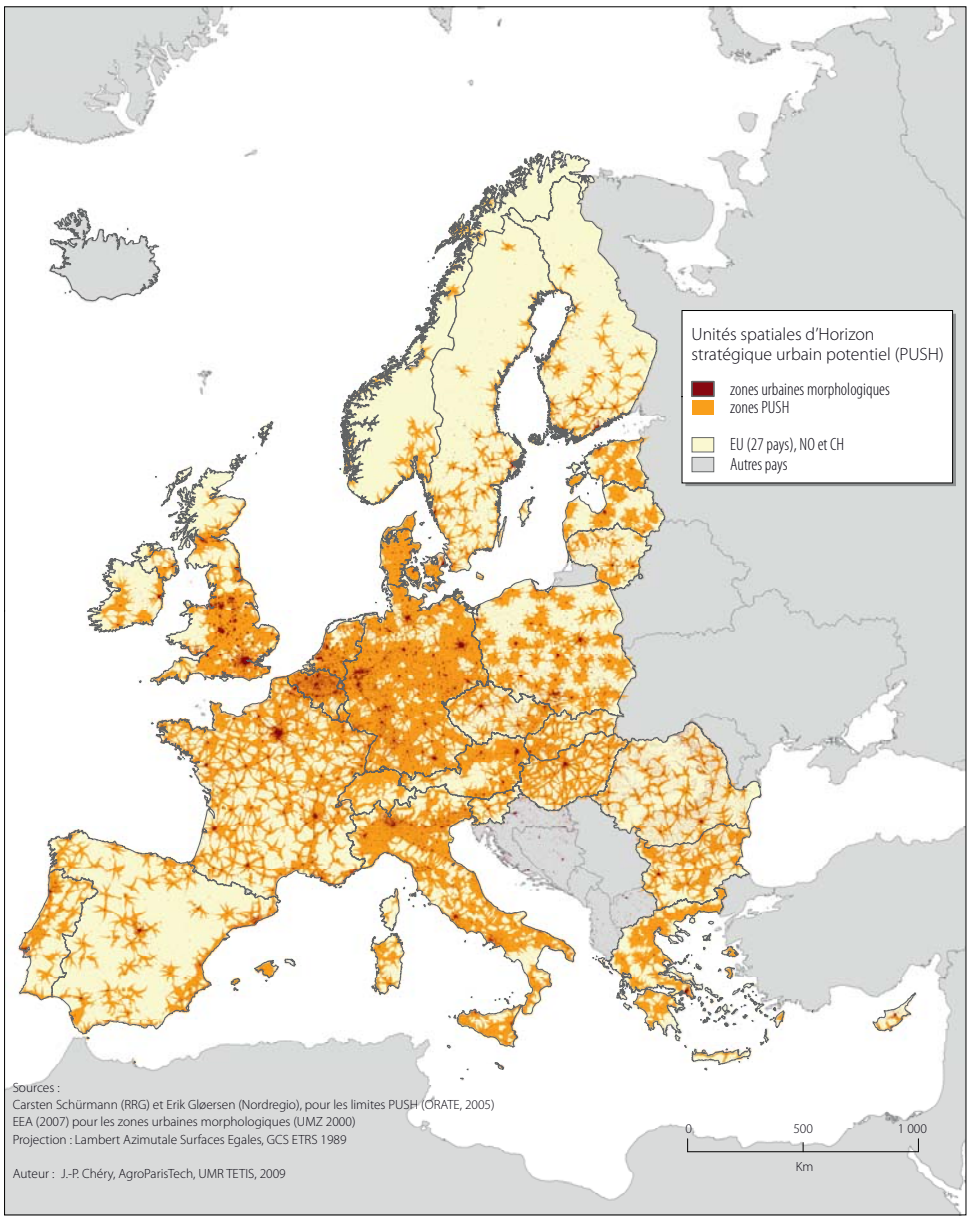
Les travaux du programme ORATE : le polycentrisme urbain et l'approche des espaces sous influence fonctionnelle urbaine

En 2004, le programme ORATE a finalisé sa première étude sur le polycentrisme urbain en Europe. Parmi les réflexions et axes d'analyse de cette étude, différents concepts spatiaux ont été proposés pour approcher la potentialité d'un renforcement de l'armature urbaine équilibrée au sein du continent. L'un des concepts avancés, qui aborde implicitement la question périurbaine, est celui d' « horizon stratégique urbain potentiel » ou *Potential Urban Strategic Horizon* (PUSH) en anglais. Les villes principales (1 595 aires urbaines fonctionnelles de plus de 20 000 habitants, ou FUA) se voient attribuer une zone d'accessibilité à 45 minutes en voiture individuelle. C'est donc la délimitation d'un espace de mouvements pendulaires potentiels, dans une logique fonctionnelle (Gløersen, 2005). La carte obtenue pour l'Europe (figure 2) ne modifie pas fortement la représentation générale de l'armature urbaine européenne : le Bénélux, l'Allemagne, l'Angleterre et l'Italie voient leurs territoires presque entièrement comblés par ces zones d'accessibilité potentielle, du fait de la densité des villes et des réseaux de transport dans ces pays. Le gradient de densité des PUSH diminue avec des formes différentes : compactes en Pologne, plus réticulées en Europe du Nord ou en France. L'Espagne, la Roumanie et les trois pays arctiques (Finlande, Norvège et Suède) apparaissent pourvus de PUSH qui laissent une part importante de leur territoire éloignée des grandes villes, part qui peut donc être considérée comme potentiellement non-métropolitaine.

Cette cartographie a jusqu'à présent été peu exploitée, dans la suite du programme ORATE sur le polycentrisme, pour explorer les caractéristiques des zones non strictement urbaines d'un point de vue morphologique, mais localisées dans les PUSH. En s'inspirant de la méthode de construction des aires urbaines françaises, on peut envisager de construire des zones par agrégation des unités territoriales statistiques les plus fines au niveau européen (unités administratives locales ou LUA). Mais la question du niveau d'analyse spatial pour l'Europe apparaît toujours aussi forte (Cheshire, Gornostaeva, 2003). La perspective d'un découpage adapté à un espace potentiel relativement simple (construit sur une accessibilité) permet d'envisager un croisement plus riche de données issues du niveau des LAU et des bases de données comme celle de l'occupation du sol de Corine Land Cover.

La figure 3 est une représentation de la répartition de zones potentiellement périurbaines en Europe, sur la base d'une utilisation combinée de plusieurs bases de données spatiales génériques européennes ou internationales. Ces zones périurbaines sont construites sur la base des zones fonctionnelles PUSH précédemment décrites, qui délimitent une accessibilité potentielle pour 1 595 centres urbains des 27 pays de l'Union européenne, de la Norvège et de la Suisse. On considère qu'au-delà de ces limites, existe le rural profond et des centres urbains de petite taille, de moins de 20 000 habitants. Au sein des zones PUSH, sont soustraites les zones urbaines morphologiques, qui correspondent à une occupation du sol à forte densité de constructions et d'équipements lourds. Ces zones urbaines correspondent au type 1 de la nomenclature en cinq classes de Corine Land Cover, pour l'année 2000. Entre une limite morphologique urbaine et une limite fonctionnelle d'accessibilité potentielle, de vastes zones sont retenues. Le manque d'une base de données homogène au niveau européen sur les mouvements pendulaires quotidiens au niveau fin des municipalités engage

Figure 2. Horizons stratégiques urbains potentiels (PUSH) en Europe, en 2000



alors, pour cette proposition cartographique, à utiliser les densités de population. La base de données internationale de l'université de Columbia, du *Global Rural-Urban Mapping Project* (GRUMP), permet de représenter les densités de population, sur la base d'une distribution par municipalités en format « raster ». Ainsi, un gradient de densité de population apparaît entre les limites morphologiques urbaines et les limites fonctionnelles d'accessibilité des PUSH. Un seuil de 100 habitants au kilomètre carré a été retenu pour la figure 3.

Cette carte des zones périurbaines en Europe vise, à la suite des deux cartes précédentes, l'une, d'un échantillon urbain étendu et hétérogène, et l'autre portant sur un potentiel d'accessibilité systématique pour les centres urbains de plus de 20 000 habitants, à souligner le caractère encore flou d'une délimitation commune du phénomène du périurbain à travers l'Europe. On remarque sur cette représentation cartographique, la présence de zones périurbaines importantes en Italie, au Bénélux et en Grande-Bretagne. Le phénomène apparaît fortement littoral en Espagne, au contraire de la Grèce. Pour la France, le contraste est fort entre cette représentation et celle des aires urbaines de l'INSEE : l'aire urbaine parisienne est traduite ici par une zone plus restreinte, qui n'englobe pas la Beauce par exemple.

D'autres bases de données géographiques peuvent être explorées pour multiplier les représentations du phénomène périurbain en Europe. L'Agence européenne de l'environnement a traduit la base Corine Land Cover en carte des densités de population : à chaque objet d'occupation du sol de cette base est affecté un nombre d'habitants, selon une désagrégation spatiale. Ainsi, à chaque pixel morphologique du paysage d'occupation du sol est affecté un nombre d'habitants issu des recensements de population des entités municipales européennes (LAU2). L'utilisation de cette base peut être intéressante pour évaluer au mieux le nombre de personnes qui ne vivent pas dans la zone urbaine morphologique, bien que résidants dans les communes urbaines.

Cette présentation de différentes représentations du phénomène urbain élargi, qui porte implicitement sur le domaine spatial du périurbain, souligne un état encore non figé de la définition de ce domaine et des informations statistiques qui peuvent s'y rattacher. Les connaissances à visée prospective produites au niveau européen sur le devenir de l'espace communautaire, peuvent être alors elles-mêmes analysées afin d'évaluer l'importance de cet état de non-stabilité du concept et des applications possibles pour la sphère de la gouvernance et de la gestion des territoires.

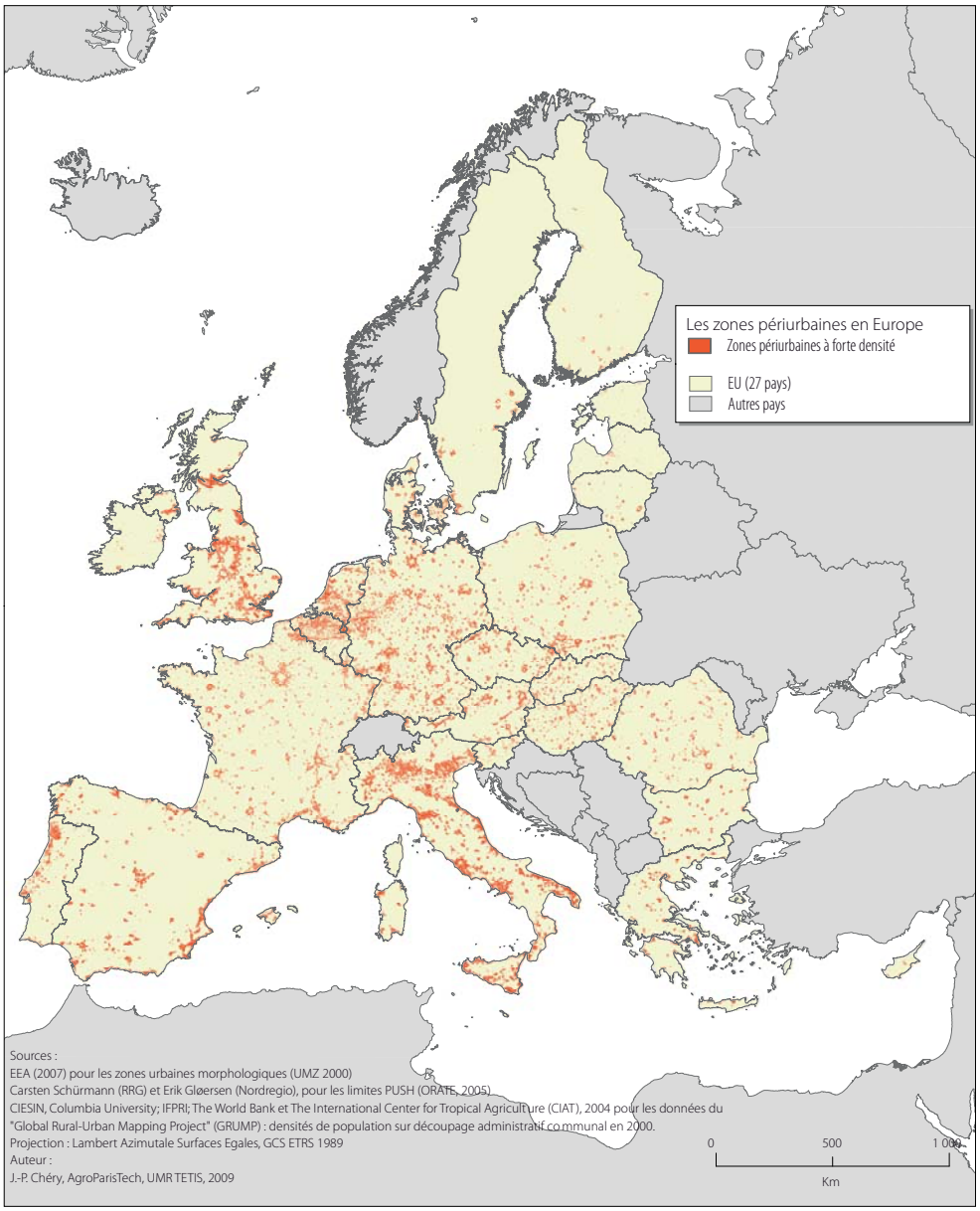
Le projet PRELUDE, une prospective européenne de l'occupation du sol sans périurbain

L'étude prospective PRELUDE propose plusieurs scénarios d'évolution des grands types d'occupation du sol en Europe, à l'horizon 2035. Elle a été réalisée dans le cadre de l'Agence européenne de l'environnement (AEE, 2007) et constitue une analyse de l'évolution de l'utilisation du sol en Europe. Ses objectifs sont :

– d'explorer les évolutions à long terme, plausibles pour l'utilisation du sol et leurs effets sur l'environnement ;
– de fournir un contexte face auquel le potentiel des initiatives des politiques environnementales peut être évalué.

La modélisation utilisée, permettant d'établir des scénarios contrastés, offre des résultats de simulation sous une forme cartographique. L'occupation du sol est en effet retenue comme le révélateur des convergences ou divergences des territoires du continent, dans leur expression spatiale. Six classes principales d'occupation du sol sont retenues : les zones urbaines, les espaces de cultures pour l'alimentation, les espaces cultivés pour les ressources énergétiques, les prairies, les forêts et les terres à l'abandon. La maille d'analyse est un ensemble de cellules régulières de 18 kilomètres de côté. Chaque cellule est donc caractérisée par le type d'occupation du sol dominant localisé dans sa surface, mais également par des types mixtes où plusieurs types plus contrastés marquent conjointement le profil du paysage local. L'année initiale des scénarios est l'année 2005, la base de données utilisée est Corine Land Cover 2000, modifiée par modélisation pour correspondre à cette année initiale. L'affectation des types d'occupation du sol à cette date se répartit comme indiqué dans le tableau 1.

Figure 3. Les zones périurbaines à forte densité de population en Europe, en 2000



LA PROSPECTIVE D'UN TIERS ESPACE, LE PÉRIURBAIN

Tableau 1. Les classes d'occupation du sol dans le projet PRELUDE (source : AEE, 2007)

Espace urbanisé	Espace urbain dominant, avec les autres classes non dominantes	3 %
Paysage urbanisé	Espace urbain dominant avec une autre classe qui peut être également dominante	3,2 %
Paysage rural de cultures	Cultures dominantes, avec d'autres utilisations des sols dominantes	24,4 %
Paysage rural en mosaïque	Terres agricoles dominantes (cultures et prairies, pour plus de 50 % de la surface de la cellule)	10,3 %
Paysage rural de prairies	Les prairies sont dominantes et les autres utilisations du sol ne sont pas dominantes	13,7 %
Paysage naturel en mosaïque	Espace avec une majorité de terres semi-naturelles (« autres terres »), et forêt pour plus de 50 % de la surface de la cellule	13,7 %
Paysages forestiers	Les forêts sont dominantes	23 %
Paysages naturels non forestiers	Les autres catégories d'occupation du sol sont dominantes	8,6 %
Paysage rural de terres à l'abandon	Les terres agricoles à l'abandon sont dominantes avec les terres non aménagées (garrigues, zones humides, eaux continentales, glaciers)	0,1 %

Source : AEE, 2007

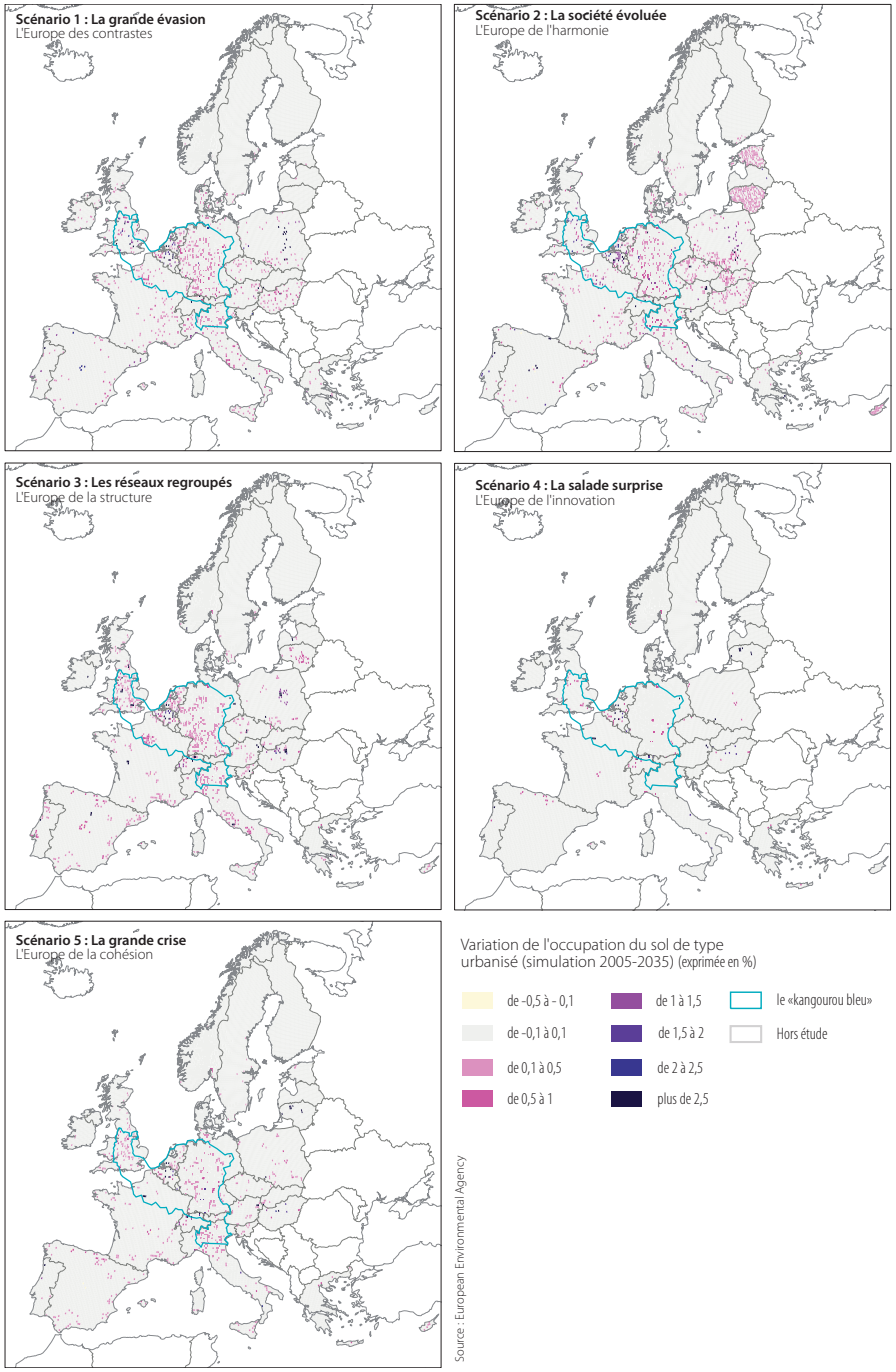
On peut remarquer que l'espace périurbain peut être identifié, à ce niveau de classement mais sans que cela soit explicite, avec une partie des « espaces urbanisés » et des « paysages urbanisés ». En termes d'occupation du sol, il participe pour environ 4,2%[4] de l'espace européen, selon cette maille et cette analyse strictement morphologique.

Cinq scénarios contrastés sont fixés sur la combinaison de cinq principaux domaines d'intervention et d'action, marquant les trajectoires de changement d'occupation des sols : protection de l'environnement, solidarité et équité, gouvernance et intervention publique, optimisation de l'agriculture et enfin, la technologie et l'innovation. Ces cinq scénarios sont :

- Scénario 1 : « La grande évasion » (*Great Escape*) – l'Europe des contrastes (domaines de l'optimisation de l'agriculture et de la technologie et de l'innovation forts) ;
- Scénario 2 : « La société évoluée » (*Evolved Society*) – l'Europe de l'harmonie (scénario « inverse » du précédent : domaines de la protection et l'environnement, de la solidarité et équité, de la gouvernance et intervention publique forts) ;
- Scénario 3 : « Les réseaux fragmentés » (*Clustered Networks*) – l'Europe de la structure (domaines de l'optimination de l'agriculture et de la gouvernance et intervention publique forts) ;
- Scénario 4 : « La salade surprise » (*Lettuce Surprise U*) – l'Europe de l'innovation (scénario « inverse » au précédent : domaines de la protection de l'environnement, de la technologie et l'innovation, et de la solidarité et équité forts) ;
- Scénario 5 : « La grande crise » (*Big Crisis*) – l'Europe de la cohésion (domaines de la solidarité et équité et de la gouvernance et intervention publique forts).

4. Cette valeur correspond à la différence entre la somme des deux classes d'occupation du sol urbanisées dans le projet PRELUDE (6,2%) et les espaces strictement urbains (2%) donnés pour 2005 à partir de Corine Land Cover (AEE, 2007, page 26).

Figure 4. Changements des espaces urbanisés selon les scénarios du projet européen PRELUDE



LA PROSPECTIVE D'UN TIERS ESPACE, LE PÉRIURBAIN

La cartographie des résultats de scénarios permet d'identifier les zones où les différentes classes d'occupation du sol varient en intensité, par diminution ou augmentation. La figure 4 rassemble les cartes des changements des espaces urbanisés. Une zone particulière est identifiée, utilisée dans la plupart des scénarios comme jouant un rôle particulier : le *blue kangaroo* – le kangourou bleu – avatar animal de la « banane bleue » modifiée pour intégrer des marges de cet axe majeur du réseau urbain européen, dans une logique d'accessibilité très forte.

Deux scénarios identifient des évolutions extrêmes en ce qui concerne l'étalement urbain. D'une part, le scénario 4 de la « salade surprise » fait rimer l'innovation avec un faible étalement urbain (seulement + 1,2 % en trente ans), avec malgré tout une croissance dans les zones périurbaines après 2015 (AEE, 2007, p. 43) qui se densifient, donc la classe d'occupation du sol des paysages urbanisés cède face à celle des espaces urbanisés et des paysages ruraux en mosaïque. D'autre part, le scénario de la « société évoluée » suggère que « l'Europe de l'harmonie » connaît une forte croissance des espaces urbanisés (+ 3 %), en particulier dans sa partie orientale.

Les auteurs de l'étude considèrent la croissance des infrastructures liées à une migration dans les zones périphériques des espaces urbanisés comme élément explicatif principal de cette tendance étonnante. Le scénario propose en effet une migration notable de population depuis l'Europe de l'Ouest vers l'Europe de l'Est, c'est-à-dire une inversion de la tendance constatée en début de période, dans le monde réel… (AEE 2007, p. 33), par un changement de valeurs sociétales dues à l'explosion des coûts énergétiques et des problèmes fréquents de crues dans les zones artificialisées. Hors du cœur de l'Europe (*blue kangaroo*), les territoires de l'Estonie, de la Lituanie et certaines parties de la Pologne, de la Slovaquie et de la Hongrie sont marqués par ce processus de croissance.

Le projet PRELUDE n'offre pas de possibilités plus précises de reconnaître les tendances qui toucheraient les espaces périurbains européens. Évidemment, ces espaces ne sont pas directement moteurs dans le modèle sous-jacent, d'abord concerné par la part relative des grandes classes d'occupation du sol. L'échelle et la maille d'analyse rendent le périurbain invisible. Le périurbain ne constitue donc pas *a priori* une catégorie de pensée et un objet de prospective entre l'urbain et le rural.

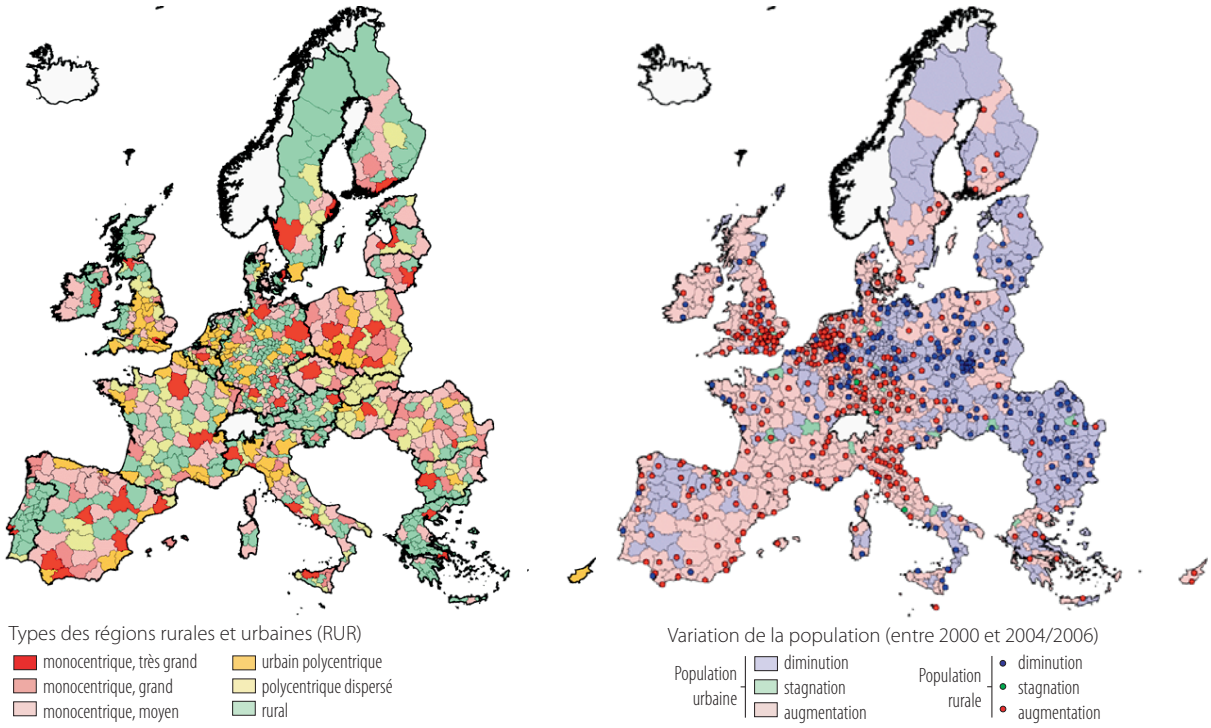
Le projet PLUREL : le périurbain comme l'une des formes des relations entre l'urbain et le rural

Le projet européen PLUREL (2007-2010), issu du sixième programme-cadre pour la recherche et le développement technologique, propose de produire une connaissance et des outils aptes à aider les acteurs de la gouvernance des espaces périurbains. Ces espaces sont traduits par le concept de « région urbaine et rurale » (RUR – *Rural Urban Region*), qui permet de qualifier chaque entité NUTS 3 de l'Europe (tels les départements français) en un type, depuis les RUR monocentriques très larges (Paris et Lyon pour la France), jusqu'au RUR désignées comme « rurales » (les départements du sud des Alpes ou du Massif central par exemple). Entre ces extrêmes, des types de RUR expriment le gradient de l'importance du maillage urbain dans ces unités administratives (figure 5).

Sur la base de cette typologie, des scénarios de développement urbain sont appliqués pour définir des trajectoires de ces unités territoriales européennes. En lien avec ce niveau général qui propose des tendances contrastées, des applications à grande échelle sont soumises aux acteurs de la gouvernance locale de six villes européennes (La Haye, Koper, Manchester, Leipzig, Montpellier et Varsovie), ainsi que d'une ville chinoise (Hangzhou), sous la forme de résultats de simulation des changements d'occupation du sol, confrontés à leurs législations d'urbanisme, leurs objectifs stratégiques socio-économiques et le système de gouvernance et de jeu d'acteurs publics et privés.

Le projet vise donc à évaluer les possibles forces qui jouent sur le déplacement de la frange urbaine, dans une optique de contribution à la problématique européenne en cours, de l'étalement urbain et de ses implications en termes social et économique, de transport et d'énergie, et de risques associés aux changements d'occupation et utilisation des sols (risques

Figure 5. Types de régions urbaines et rurales (RUR) et de l'évolution des populations urbaines et rurales des NUTS 3, projet européen PLUREL



Source : Austrian Research Centers, Arc Systems Research, PLUREL 2008

pour la production agricole, la qualité environnementale, la vulnérabilité aux aléas naturels, etc.). La diversité des situations offerte par la variété du territoire européen est, dans ce projet, regardée comme une occasion d'appliquer un parangonnage (ou *benchmarking*) afin de reconnaître des stratégies et des pratiques de gouvernance et d'aménagement vertueuses face à des enjeux de développement territorial nombreux.

Le projet PLUREL utilise quatre scénarios généraux contrastés pour appliquer leurs contraintes aux situations locales. Ces scénarios sont issus et adaptés des scénarios de base du GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) proposés en 2000[5]. Ces scénarios sont décrits

5. GIEC, 2000, IPPC Special Report Emission Scenarios, Technical Report, OMM, PNUE, New York.

qualitativement par des récits synthétiques et traduits en paramètres dans des modèles de simulation à long terme. Dans PLUREL, ces scénarios visent des situations en 2015, 2025 et 2050. Quatre scénarios sont établis et se traduisent par des récits (Nilsson et al., 2008). Ici sont reprises les lignes principales de ces récits avec des commentaires appliqués au cas français :

– **Scénario A1 : la croissance élevée (« Hyper-Tech »)**. Ce scénario propose un futur caractérisé par une croissance économique rapide et un pic démographique mondial au milieu du XXIe siècle. Des technologies performantes se diffusent rapidement. Cette dynamique est due principalement à de forts investissements en recherche et développement, avec un marché mondial de la recherche performant. Par ailleurs, l'énergie voit ses prix baisser du fait d'une offre alimentée par de forts développements dans les énergies renouvelables et la fission nucléaire. La forte diffusion et mise en pratique des TIC modifient profondément les modes de vie et le travail. Les répercussions de ce scénario pour les zones périurbaines en Europe portent principalement sur la forte valorisation des petites villes et centres urbains du domaine polycentrique. Les nouvelles technologies de transports permettent des trajets plus rapides, ce qui se traduit par une expansion de l'espace des navetteurs. Le scénario propose donc un renforcement des aires périurbaines sur le territoire européen. Pour la France, ce scénario signifierait donc la croissance des aires urbaines sur leurs marges, constituées par ce que l'INSEE et l'INRA avaient pu définir en 1998 comme « zones rurales sous faible influence urbaine », mais qui n'a pas été repris ensuite dans le « zonage en aires urbaines et aires d'emploi de l'espace rural » (ZAUER). Les pôles ruraux et le rural isolé seraient donc les types en fort contraste d'une métropolisation grandissante, avec un gradient plus important.
– **Scénario A2 : l'autonomie *(extreme water)***. Avec ce scénario, le monde renforce son hétérogénéité au travers de la préservation des identités locales. L'augmentation de la population ne contredit pas un développement économique d'abord structuré au niveau régional. Ce scénario propose une répartition des richesses et une évolution technologique ralenties et qui apparaissent être les plus faibles parmi les scénarios proposés. C'est un scénario marqué par le changement climatique, avec l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des inondations et des sécheresses ainsi que de la montée du niveau marin. Ces contraintes pèsent sérieusement sur le développement régional et urbain. Tout cela marque fortement les zones périurbaines européennes : des régions urbaines riches mais vulnérables, comme Londres ou la conurbation hollandaise (la *Randstad*), investissent des moyens énormes pour adapter leur territoire à ces menaces. Les finances publiques s'en trouvent pénalisées. Le changement climatique cause des mouvements migratoires de plus en plus marqués et affecte les systèmes urbains en créant un contraste de plus en plus fort entre zones délaissées et zones de refuge, que le périurbain traduit par des tensions sur les capacités des infrastructures et des services. La déclinaison de ce scénario sur le territoire français vise principalement les espaces littoraux à côte basse (Languedoc, Aquitaine, Charente) et les estuaires avec leurs infrastructures portuaires. Par ailleurs, les événements extrêmes en intensité, telles les pluies cévenoles, ou en ampleur comme les crues des grands cours d'eau (Rhône méridional, Seine, Moselle, Saône, etc.) affectent des espaces urbains et en premier lieu ceux qui correspondent à l'extension du périurbain dans les lits majeurs des cours d'eau. L'exaspération des habitants des pavillons de plain-pied, inondés annuellement, interrogerait alors les modes de construction et d'habitat, comme les maisons sur pilotis par exemple. La viabilité des équipements de loisirs comme les parcours de golf, en termes de ressources en eau et de gel de terrains susceptibles de recevoir d'autres usages déportés de zones très contraintes, pourra être également débattue. À tous les niveaux, les finances publiques seraient engagées dans des actions lourdes d'infrastructures urbaines et de protection des populations.
– **Scénario B1 : la durabilité *(peak oil)***. Ce scénario dessine un futur marqué par une prise de conscience sociale et environnementale : une approche globale qui correspond au développement durable, avec l'implication des gouvernements, des entreprises, des médias et des ménages. Le développement économique apparaît alors plus équilibré, avec un investissement rapide dans une plus grande efficacité de

l'utilisation des ressources, une plus grande équité sociale et une plus forte protection de l'environnement. Ce qui pilote ce scénario est en fait le pic pétrolier, c'est-à-dire l'apparition d'une baisse importante de la production mondiale de pétrole. Cela se traduit par une envolée des prix de l'énergie, ce qui pèse directement sur l'activité économique et la société. L'impact de ce scénario pour les zones périurbaines européennes est d'abord lié aux stratégies résidentielles associées au coût du transport pendulaire. Même si le télétravail se trouve favorisé par ces contraintes, la tendance générale est de se rapprocher des centres urbains avec leurs emplois et leurs services variés. Les villes croissent fortement tandis que les espaces ruraux éloignés déclinent. Pour le cas français, ce scénario porterait à une densification des aires urbaines actuelles. À l'inverse du premier scénario, les zones rurales sous influence urbaine, décrites par l'INSEE et l'INRA à la fin des années 1990, tendraient à se rapprocher du rural isolé. Le marché foncier serait très tendu. L'urbanisme verrait triompher la logique de la densification, avec la diffusion des grandes tours, symbole de la concentration possible des espaces résidentiels et de travail. Les villes engagent une croissance verticale en hauteur et en profondeur.

– **Scénario B2 : la fragmentation *(walls and enclaves)***. Le futur dessiné par ce scénario est celui du compartimentage de la société : âges, identités « ethniques » et climat de méfiance dans les relations internationales construisent des cloisons fortes. La population âgée, qui pèse de plus en plus dans les scrutins électoraux, devient par ailleurs de plus en plus dépendante de la jeune génération, qui, en âge de travailler, est moins encline à partager ses ressources. Les conflits intergénérationnels marquent ce futur. Les fortes contraintes de ce scénario proviennent également de l'exclusion sociale, qui accompagne et renforce les discriminations liées à l'augmentation des immigrants, issus de pays extra-européens, appelés et venus pour faire face aux déséquilibres liés au vieillissement démographique et à ses répercussions dans le domaine de l'emploi. Dans ses impacts sur les zones périurbaines européennes, ce scénario souligne un cloisonnement spatial dans les aires urbaines. Les centres-ville sont associés à la génération jeune et active tandis que les périphéries accueillent les personnes âgées, de plus en plus concentrées dans des enclaves aménagées pour leurs besoins liés aux soins et à la sécurité. D'autres quartiers ou parties des agglomérations continuent à accueillir les populations immigrées. Dans ce cadre, les espaces périurbains deviennent des espaces au bord de la société. En France, le futur décrit par ce scénario marquerait la diffusion des quartiers résidentiels fermés, particulièrement dans les régions du sud du pays, quand la retraite permet de réaliser l'héliotropisme habilement vendu dans des programmes immobiliers adaptés. Des lotissements de pavillons, qui auraient mal vieilli, accueilleraient les ménages de la septième ou de la huitième génération issue de l'immigration tandis que les élections locales marqueraient des tensions vives sur les politiques d'équipement de la ville et des communes périurbaines. Selon le cas, certaines belles résidences du périurbain éloigné, héritages de parents âgés désormais en résidence fermée, deviendraient les « campagnes » des jeunes ménages aisés des centres urbains.

Les différents types de RUR définis par le projet PLUREL offrent un cadre régional de contraintes qui marquent les dynamiques de changement d'utilisation des sols des espaces urbains et périurbains, selon ces scénarios contrastés. Le projet n'arrête pas une définition du périurbain en Europe, mais, sur la base des informations de cadrage et de prospective, place les acteurs locaux des études de cas dans un exercice de réflexion dont l'un des enjeux est de les engager, au-delà de leurs appartenances nationales et des cultures et pratiques associées, dans une démarche de comparaison. C'est là que s'invite la contrainte évoquée en première partie de cet article : la comparaison n'a de sens que sur la base d'une maîtrise des critères qui la constituent. Le partage des expériences au niveau des acteurs de la gouvernance locale, le « benchmarking » territorial est sensible à la base de la comparaison. Deux attitudes non contradictoires peuvent être retenues : d'une part, la mise en confrontation d'expériences de collectivités très différentes en termes de contextes institutionnels et de profils sectoriels afin de valoriser la diffusion de législations et pratiques comme innovantes, et d'autre part, la comparaison de collectivités reconnues comme relativement similaires à un moment donné, ce qui focalise les réflexions sur les choix et contraintes et permet

en fait une meilleure compréhension des systèmes territoriaux locaux. Ces usages possibles des résultats de prospectives au niveau de différents cas du périurbain eu Europe renvoient pourtant à la question d'une définition unifiée de ce phénomène. Par ailleurs, le projet PLUREL vise à proposer un outil de visualisation cartographique de l'impact des scénarios au niveau local, en lien avec les systèmes de gouvernance et les réalités socio-économiques et environnementales des études de cas, avec une visée de généralisation potentielle à toutes les agglomérations et leurs espaces périurbains. Cet outil devrait s'appuyer sur la plateforme de simulation MOLAND, développée pour le Join Research Center d'Ispra, centre de recherche de la Commission européenne. La normalisation d'un mode de représentation spatiale d'un objet encore mal défini trouvera-t-elle preneur dans un domaine prospectif où les techniques de visualisation sont très sensibles à l'échelle de représentation ? Les techniques les plus quantitatives s'appliquent généralement aux petites échelles, comme celles qui permettent, dans PRELUDE, de représenter l'impact de tel ou tel scénario sur un maillage large continental. Mais à l'échelle d'une agglomération et de ses marges périurbaines, quel impact peut avoir la présentation du résultat d'un scénario, lorsqu'il attribue un changement pour une parcelle d'un hectare, dans le jeu des acteurs d'une gouvernance locale ?

Conclusion

La présentation succincte de plusieurs programmes ou projets qui portent sur l'espace européen au cours de la première décennie du XXIe siècle tant du point de vue de son armature urbaine que de son changement d'occupation du sol, permet d'esquisser une tendance quant à la présence explicite de l'objet périurbain. La plupart des études qui portent sur le territoire européen, dans un contexte de recherche soutenue par l'Union européenne, montrent une absence assez marquée d'une définition unifiée de cet objet territorial problématique. Certains programmes portent sur les relations urbain-rural, dans des domaines intégrateurs d'économie résidentielle, de mobilité, d'environnement, mais les outils d'analyse font généralement défaut pour construire un objet spatial relativement stable conceptuellement et établi à un niveau spatial fin, en relation à la maille Corine Landcover et au niveau administratif LAU2 par exemple. Un tableau général du fait périurbain n'est pas encore dessiné alors que les rhétoriques des politiques publiques y localisent des enjeux majeurs, tant sociaux qu'environnementaux.

Les espaces périurbains en Europe : un grand écart entre description et prospective

Éléments bibliographiques

Agence européenne de l'environnement (EEA) - Joint Research Center (JRC), *Towards an urban atlas: assessment of spatial data on 25 European cities and urban areas*, Copenhague, European Environment Agency, 2001, 131 p.

Agence européenne de l'environnement (EEA), *Urban sprawl in Europe. The ignored challenge.* European Environment Agency, EEA Report n° 10, Copenhague, 2006, 131 p.

Agence européenne de l'environnement (EEA), *Land-use scenarios for Europe: quantitative and quantitative analysis of a European scale*. Copenhague, European Environment Agency, EEA Technical Report n° 9, 2007, 76 p.

Bertrand N., Kreibich V. (eds), *Europe's city-regions competitiveness: growth regulation and peri-urban land management*, Assen, Royal Van Gorcum, 2006, 188 p.

Caruso G., « La diversité des formes de la périurbanisation en Europe », in Perrier-Cornet (dir.), *Repenser les campagnes,* Éditions de l'Aube, 2002, p. 67-99.

Cheshire, P., Gornostaeva, G., « Cities and Regions: comparable measures require comparable territories », Cahiers d'IAURIF, n° 135, 2003, p. 59-65.

Eurostat, *Urban Audit, Methodological Handbook, Theme 1, General statistics*, Luxembourg, Communautés européennes, 2004, 87 p.

Gløersen E., « Faut-il des visions spatiales pour construire une Europe polycentrique ? » DATAR, *Territoires 2030*, mai 2005, p. 65-88.

Guérois M., *Les formes des villes européennes vues du ciel. Une contribution de l'image CORINE à la comparaison morphologique des grandes villes d'Europe occidentale.* Thèse de doctorat, université Paris-1 Panthéon-Sorbonne, 2003, 310 p.

Nicot B.-H., *Urbain-Rural : de quoi parle-t-on ?*, Service informatique de recherches interdisciplinaires, urbaines et spatiales, Institut d'urbanisme de Paris, université Paris-12 - Val-de-Marne, 2005. www.sirius-upvm.net/doc/geo/urbain-rural.pdf.

Nilsson KSB, Nielsen TAS, Pauleit S., Ravetz J., Rounsevell M., *Urban developement scenarios: experiences from the PLUREL Project,* Keynote paper, FAU – Conference 2008: Cities, Climatic Change and Development, The Association of Development Researchers in Denmark, 2008, p. 19-23.

PLUREL, Wolfgang Loibl et al., *Defining region classes with similar characteristics*, Newsletter n° 4, université de Copenhague, 2008, p. 1-3.

Study Programme on European Spatial Planning (SPESP), *Final Report,* Bonn, Federal Office for Building and Regional Planning, 2001, 148 p.

Union européenne, State of European Cities Report. *Adding value to the European Urban Audit*., Bruxelles, 2007, 227 p.

TROIS CAS DE PROSPECTIVE SPATIALE

Martinique 2025 : prospective pour un développement durable

Philippe Durance
Prospectiviste

Marc Mousli
Économiste et prospectiviste
LIPSOR-CNAM[1]

La loi de 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a confirmé le rôle des Régions en matière économique et les a encouragées à élaborer, à titre expérimental, un schéma régional de développement économique (SRDE) aux fins de coordonner les différentes actions menées sur leur territoire. Dans ce cadre, fin 2005, la Région Martinique a décidé de construire son propre schéma, rebaptisé pour l'occasion « schéma martiniquais de développement économique et social » (SMDE), en utilisant la méthode de prospective stratégique et participative développée au sein du Laboratoire d'innovation, de prospective stratégique et d'organisation (Lipsor) du Conservatoire national des arts et métiers de Paris (CNAM). Deux ans plus tard, le Congrès martiniquais, assemblée plénière de l'île réunissant les élus de la Région et du département, a entériné à l'unanimité un document stratégique prospectif conçu par et pour les Martiniquais[2].

La Martinique, « fleur des Caraïbes »

Un territoire français en plein cœur de l'arc antillais

La Martinique est un territoire de taille modeste – moins de 1 200 km² (contre 547 000 km² pour la France métropolitaine) – dont la population résidente est de l'ordre de 400 000 personnes, soit à peine plus de la moitié de celle du Limousin, plus petite Région métropolitaine. Située géographiquement dans la Caraïbe[3], la Martinique est une Région ultrapériphérique (RUP) européenne, très intégrée dans l'économie française. Elle peut difficilement être comparée aux États environnants, qui offrent des contrastes considérables, comme Haïti et ses 80 % de pauvres ou, à l'opposé, les îles Caïman, qui affichent un PIB deux fois supérieur à celui de la Région française. Sur ce dernier critère, la Martinique n'est surclassée, dans l'espace caraïbe, que par trois paradis fiscaux (les îles Caïman, les îles Vierges britanniques et les Bermudes). Elle se situe, en revanche, au meilleur rang en termes d'indice de développement humain (IDH[4]) grâce à son système de santé et au niveau global d'instruction de sa population.

L'île offre un climat agréable et des paysages variés, avec des risques naturels non négligeables, notamment les éruptions volcaniques et les cyclones.

La Martinique est solidement administrée ; elle empile sur un même espace physique les structures politico-administratives de la Région, du Département, de 4 arrondissements, de 3 communautés de communes, de 45 cantons et de 34 communes[5]. L'ensemble constitué

1. Philippe Durance est professeur associé et Marc Mousli est chercheur associé au sein du Laboratoire d'innovation, de prospective stratégique et d'organisation (LIPSOR) du CNAM ; ils ont accompagné le conseil régional de Martinique dans l'élaboration du SMDE, sous la direction scientifique de Michel Godet, titulaire de la chaire de prospective stratégique du CNAM.

2. Le présent article constitue une synthèse du *Cahier du Lipsor* n° 22 qui reprend en détail l'ensemble de la démarche conduite par le conseil régional de Martinique, disponible sur le site du Lipsor (http://lipsor.cnam.fr).

3. La Caraïbe insulaire comprend : au nord, les Grandes Antilles (Cuba, la Jamaïque, Haïti et Porto Rico) ; au sud, les îles Trinité-et-Tobago et les îles Sous-le-Vent ; entre les deux, à l'est, les Petites Antilles, dont fait partie la Martinique (cf. figure 1).

4. L'IDH (indice de développement humain) a été créé pour apprécier le niveau de développement d'un pays autrement que par l'indicateur imparfait qu'est le PIB. C'est une moyenne des indices de longévité, de niveau d'éducation et de niveau de vie.

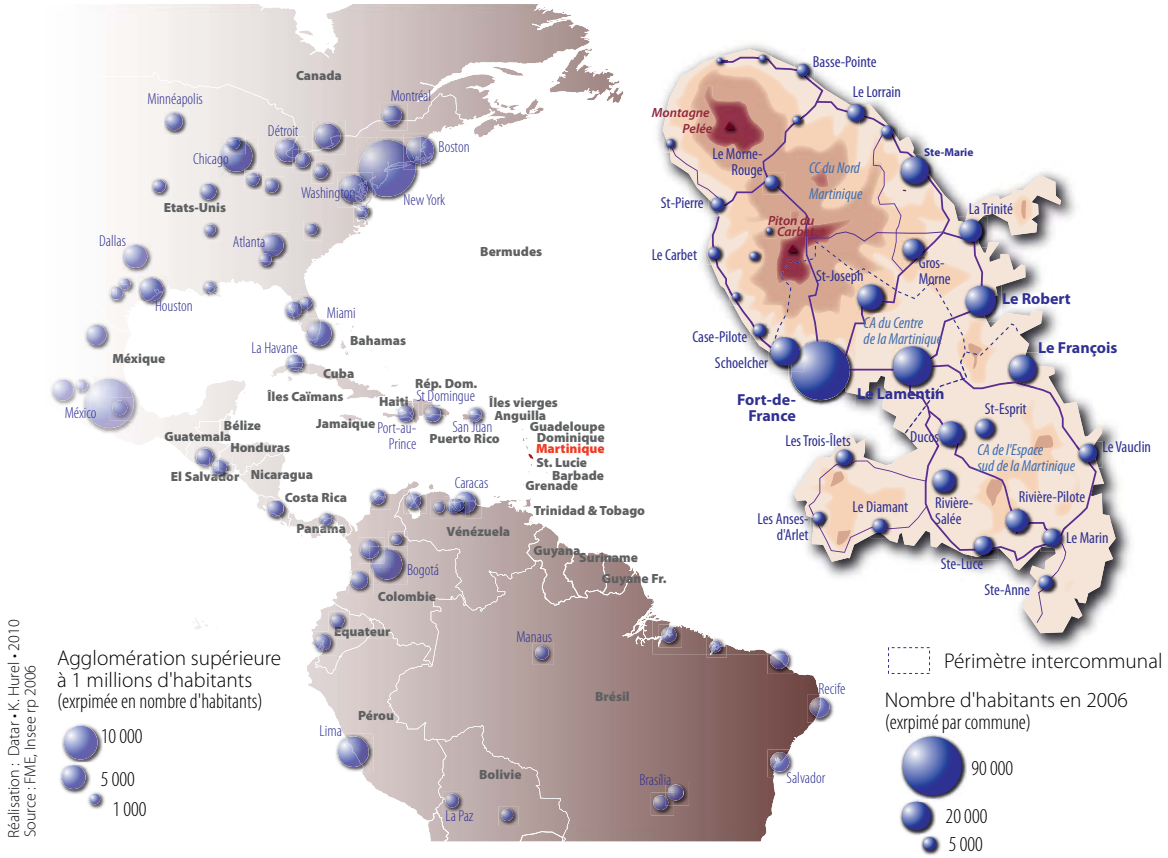
5. Une collectivité unique exerçant les compétences de la Région et celles du département sera mise en place au plus tôt en 2012.

par Fort-de-France, la capitale, et les trois autres communes de la communauté d'agglomérations du centre de la Martinique (CACEM), que sont Schœlcher, Le Lamentin et Saint-Joseph, réunit près de 200 000 habitants, soit la moitié de la population de l'île. Avec son port, son aéroport, ses zones commerciales et d'activités, son université, etc., la CACEM représente un poids considérable dans la vie et l'économie martiniquaises.

40 % des emplois dans les administrations publiques

L'agriculture martiniquaise a fortement décliné au cours de la deuxième moitié du xx[e] siècle et ne représente plus que 4 % du PIB, contre un tiers il y a cinquante ans. L'industrie reste en dessous des 15 %, et le tertiaire est prépondérant : plus de 80 % du PIB, dont la moitié est constituée de services marchands et l'autre moitié de services non marchands. Parmi ces derniers,

Figure 1. L'île de la Martinique



les commerces, l'immobilier et les transports sont les activités dominantes. Le taux d'emploi pose problème : on compte plus de 33 000 chômeurs sur l'île, soit un taux de chômage de l'ordre de 20 % au premier trimestre 2008[6]. Les administrations publiques procurent environ 40 % des emplois et représentent 45 % de la masse salariale de l'île. Par ailleurs, plus de 30 000 Martiniquais bénéficient du revenu minimum d'insertion[7].

L'origine de la démarche « Martinique 2025 »

Un « séisme » politique

Dans les derniers jours de l'année 2005, lorsque la décision fut prise de lancer la démarche prospective, la classe politique n'était pas encore remise de l'échec du référendum du 7 décembre 2003. La question posée aux électeurs de l'île était simple : « Approuvez-vous ou non la création d'une seule collectivité territoriale en lieu et place des actuels conseil général et conseil régional qui coexistent sur le territoire ? » La majorité des élus antillais, dont les quatre présidents des assemblées de Martinique et de Guadeloupe, souhaitaient simplifier des structures dont l'empilement ne facilite pas la gouvernance du territoire. Mais les électeurs martiniquais, à une faible majorité, ont refusé la réforme.

Une opportunité « technique »

Les lois de décentralisation de 1982 ont transféré la compétence du développement économique à la Région. Dans les faits, son rôle est resté limité : la Région est surtout chef de file des diverses collectivités locales et relais de l'État. En 2004, le gouvernement a souhaité accroître les possibilités d'action économique régionale. Il a confié à la Région « à titre expérimental et pour une durée de cinq ans […] le soin d'élaborer un schéma régional de développement économique[8] (SRDE) ». La Région qui se donne des orientations stratégiques traduites dans un tel schéma reçoit de l'État une délégation pour l'organisation de l'attribution de certaines aides au développement économique. La loi prévoit une large concertation en amont de l'établissement du SRDE. *De facto*, beaucoup de Régions n'ont pas fait l'effort d'un vrai débat avec la population, les autres collectivités territoriales et les chambres consulaires et se sont contentées de rédiger un document minimal permettant de bénéficier de ce supplément de pouvoir. Et comme la loi n'offrait que des avantages, l'absence de vraie concertation ne posait guère de problèmes…

Une volonté politique de provoquer les changements souhaités

Les élus et les responsables du développement économique de la Martinique – morceau d'Europe au cœur de la Caraïbe, Région française à 7 000 km de la capitale – ont conscience que leur territoire est, et sera, fortement impacté par la mondialisation. Des changements, voire des ruptures, se profilent à un horizon relativement proche : la baisse des aides européennes, le problème de l'énergie, les questions d'environnement exacerbées par le changement climatique, le vieillissement de la population, etc.

Pour les Martiniquais, le développement économique est donc un enjeu majeur. Pour le dynamiser, chacun sait qu'il est illusoire de compter sur un plan établi par des économistes et des fonctionnaires, mais aussi que la « main invisible du marché » ne suffit pas dans une Région où une grande partie de l'économie est administrée ou fonctionne avec des règles importées de l'autre bout du monde. Il faut une réelle volonté pour réussir, en s'appuyant sur une large mobilisation de la population, à commencer par les milieux professionnels, associatifs et militants. Le président du conseil régional de Martinique a donc fait le choix d'organiser un débat de grande ampleur autour des enjeux économiques et sociaux du territoire. Le conseil régional a décidé de provoquer et d'organiser cette mobilisation – en s'appuyant sur la loi du 13 août 2004 – pour élaborer un SRDE rebaptisé pour la circonstance – et pour des raisons évidentes compte tenu des particularités institutionnelles de l'île – « schéma martiniquais de

6. Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM), *Suivi de la conjoncture économique. Bulletin trimestriel de conjoncture*, 1er trimestre 2008, n° 134.

7. *Idem.*

8. Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, publiée au *Journal officiel* du 17 août 2004.

développement économique et social » (SMDE). L'élaboration de ce SMDE devait répondre à trois grands objectifs : renforcer et améliorer la vision stratégique et prospective du territoire régional en développant la réactivité et la capacité à mieux gérer les mutations ; situer l'action dans une approche globale et cohérente en optimisant le développement dans toutes ses dimensions, avec l'homme au centre de toutes les préoccupations ; adosser l'ensemble de la réflexion à une mise en œuvre coordonnée de la politique de développement régional avec les partenaires potentiels (Union européenne, État, collectivités territoriales et leurs groupements, établissements publics et acteurs socio-économiques).

Les choix méthodologiques

Une prospective stratégique et participative

Les responsables martiniquais ont considéré que l'approche de prospective stratégique – alliant anticipation, action et appropriation – correspondait bien à la nature du défi auquel était confronté leur territoire. Cette démarche a permis d'envisager l'implication du plus grand nombre possible de citoyens et de l'ensemble des relais d'opinion. La participation à la réflexion sur l'avenir de la Région a donné à chacun l'occasion de resituer ses propres préoccupations et ses propres actions dans un projet collectif sous-tendu par une logique de long terme.

Un horizon au-delà des prochaines échéances électorales

L'horizon de la démarche de prospective a été choisi en fonction des dates des élections au conseil régional (2010 et 2016) en considérant que beaucoup d'hommes et de femmes politiques actuellement en place seraient encore actifs lors de cette dernière échéance. En revanche, la suivante, en 2022, a pu être envisagée avec plus de sérénité. Retenir 2025 comme horizon a donc permis d'éviter les préoccupations électorales de court terme et d'évoquer plus facilement des questions auxquelles aucune collectivité française ne sait répondre à moins de douze ou quinze ans, par exemple celles ayant trait à l'énergie, aux transports ou à l'urbanisme.

Le respect de quelques grands principes

La démarche a été guidée par quelques grands principes méthodologiques. D'abord, il s'agissait de recenser systématiquement les problèmes avant d'avancer des pistes de solution ; ensuite, de permettre à tous ceux qui souhaitaient s'exprimer de le faire, ce qui supposait d'organiser la concertation avec de larges pans de la société martiniquaise et d'être capable de recueillir et d'exploiter les réflexions, les critiques et les idées de centaines d'individus et de dizaines d'institutions. Enfin, sur un plan plus technique, il était entendu que le SMDE s'efforcerait de fixer des objectifs clairs et mesurables[9].

Cette réflexion prospective sur l'avenir de la Martinique a été l'occasion de dépasser les contraintes et les contradictions du court terme. Elle a permis de déclencher, à tous les niveaux, la prise de conscience de la nécessité de changer les habitudes et les comportements afin de faire face aux mutations en cours et à venir. Pour y parvenir, il a été nécessaire de s'appuyer sur les capacités d'expertise locale, de cristalliser des compétences souvent dispersées et de mobiliser toutes les forces vives autour de grandes orientations stratégiques.

Il est encore trop tôt pour dire si des résultats tangibles seront au rendez-vous à l'échéance des divers plans d'action, mais ces principes ont été respectés à la lettre pendant toute la démarche. Nous avons également cherché à remplir les cinq conditions garantissant la rigueur d'une démarche prospective :

- la pertinence, pour sélectionner et étudier les dimensions majeures qui structurent le système étudié ;
- la vraisemblance, pour explorer les évolutions ayant des chances, même minimes, de se produire ;
- la cohérence, pour construire avec rigueur des représentations partagées des différents scénarios ou histoires possibles du contexte global et régional ;
- l'importance, pour identifier et analyser toutes les évolutions pouvant avoir des conséquences sérieuses pour le territoire, même si elles paraissaient improbables à certains ;

9. Ce qui ne signifie pas qu'ils soient purement quantitatifs. L'exemple donné plus haut de l'indicateur de développement humain montre qu'il est possible d'évaluer des progrès qualitatifs, et même de les transformer en indices.

– la transparence, pour échanger et travailler avec tous les acteurs qui pouvaient contribuer utilement au débat, et communiquer avec l'ensemble des Martiniquais.

Il était entendu, dès le lancement de la démarche, que le travail serait essentiellement réalisé par les Martiniquais eux-mêmes : penser son avenir ne se sous-traite pas. Nul doute que les réflexions menées par les intéressés, avec la rigueur méthodologique apportée par les accompagnateurs, ont été plus riches d'enseignement et ont permis une meilleure appropriation des résultats que si elles avaient été livrées clés en main par des experts extérieurs[10]. Pour ce faire, un dispositif d'animation de la démarche a été mis en place avec des animateurs internes formés aux méthodes et entraînés à quelques-uns des outils de la prospective stratégique.

Le déroulement de la démarche et son pilotage

La démarche de prospective stratégique participative s'est appuyée sur trois organes essentiels : un comité de pilotage, un comité technique et les groupes de prospective en eux-mêmes.

Le comité de pilotage

Composé des dirigeants ayant le mandat et le pouvoir d'élaborer les stratégies de l'organisation – en l'occurrence le président du conseil régional, Alfred Marie-Jeanne, et la directrice du développement économique et social, Marie-Claude Derné –, le comité de pilotage avait pour rôle de valider les orientations de la démarche, de vérifier qu'elles correspondaient aux besoins exprimés et éventuellement de les recadrer.

Généralement, ce type d'organe se réunit lors des temps forts de la démarche : après le lancement pour valider les choix des thèmes de travail, les objectifs et la méthode choisie à l'issue du séminaire initial ; à mi-parcours pour examiner les résultats intermédiaires afin de vérifier que les orientations prises répondent bien aux objectifs initiaux et, si nécessaire, d'en infléchir le déroulement ; et à l'issue des travaux purement prospectifs pour établir les choix stratégiques ou en proposer au décideur « en dernier ressort ». Dans le cas présent, le président du conseil régional de Martinique a voulu marquer le caractère participatif de la démarche en la soumettant en permanence à ses partenaires politiques, aux acteurs socio-économiques, culturels et associatifs. Le rôle du comité de pilotage a donc été largement partagé.

Cheville ouvrière de la démarche, le comité technique a facilité la production des groupes de travail en assurant les recherches documentaires nécessaires, en produisant les comptes rendus et les documents de synthèse, et, surtout, en organisant, en préparant et en animant les groupes de prospective et les « conférences » avec l'ensemble des partenaires. Composé d'une quinzaine de membres appartenant aux services régionaux, à des structures associées, telles que l'Agence pour le développement économique de la Martinique (ADEM), ou à des partenaires, tels que l'université, ce comité s'est réuni une fois par semaine pendant plus d'un an.

Le lancement officiel de la démarche a réuni plus de deux cents personnes, dont une centaine a travaillé pendant deux jours au sein d'ateliers de prospective, reflétant ainsi la volonté du président du conseil régional d'associer un maximum de Martiniquais. Le comité technique a eu comme première mission d'animer cet événement. Pour ce faire, ses membres ont été préalablement formés par le Lipsor lors d'une session de trois jours qui leur a permis de découvrir les concepts, les méthodes et les outils utilisés au sein des ateliers de prospective. Ce séminaire a été ouvert par le président du conseil régional, qui a lui-même participé à la première demi-journée de formation pour bien marquer son implication personnelle. Quatre ateliers se sont déroulés sur deux jours, la troisième journée ayant été consacrée à l'organisation générale de la démarche. Les participants ont également travaillé sur la présentation et l'emploi d'un questionnaire rétroprospectif utilisé lors d'une série d'entretiens avec diverses personnalités.

10. Ces principes fondamentaux sont parfaitement ignorés par l'Administration ; le cahier des charges de l'appel d'offres auquel nous avons dû répondre pour obtenir ce marché public demandait explicitement des résultats sous forme de rapport « clés en main ». Nous avons dû convaincre les responsables de l'intérêt d'une approche différente, finalement mise en œuvre.

Le but de ce séminaire était avant tout pédagogique. Mais dès ce stade, les participants ont pu identifier les facteurs de changement les plus importants et les pistes de réflexion devant émerger par la suite, notamment grâce aux entretiens rétro-prospectifs et au séminaire de lancement[11].

Les groupes de prospective

Plutôt que de confier la production de connaissances à un groupe de prospective unique, le conseil régional a opté pour des groupes sectoriels composés d'experts des services régionaux, des services déconcentrés de l'État, d'universitaires et d'entrepreneurs. Chaque groupe a été animé par un coordonnateur, membre du comité technique, chargé de rappeler la méthode et de veiller à la cohérence de la réflexion. Plusieurs variables importantes avaient un caractère très transverse : par exemple le tourisme, dans sa dynamique d'activité économique, mais aussi dans sa dynamique d'aménagement ; les technologies d'information et de communication, sous l'angle de l'infrastructure d'aménagement et sous celui des « usages et services ». Cela a obligé le comité technique à un travail d'articulation des différents thèmes.

Les groupes de prospective sectoriels, constitués dès le début de la démarche, ont participé à toutes les étapes : élaboration des fiches « variable » et des scénarios, proposition des choix stratégiques et mise au point des programmes d'action. Ils ont été sollicités de façon soutenue et suivant des formes variées : animation de conférences et participation à l'élaboration d'un document de travail pendant plus d'un an. Malgré la charge de travail inhérente à cette activité supplémentaire, les groupes ont connu très peu de défections de la part de leurs membres.

Le séminaire de lancement

Les 3 et 4 mai 2006, soit six semaines après le séminaire de formation du comité technique, la démarche « Martinique 2025 » a été officiellement lancée devant plus de deux cents personnes réunies au palais des congrès de Fort-de-France à l'occasion de la 1re Conférence régionale des acteurs du développement économique, social et solidaire. Cet événement a donné le coup d'envoi de l'élaboration du schéma martiniquais de développement économique. Il a été l'occasion pour le conseil régional d'afficher sa volonté de mener une action innovante pour faire face aux défis de l'économie martiniquaise et préparer la période de programmation qui s'ouvrait (2007-2013) en associant la société martiniquaise dans son ensemble. Comme l'a souligné le président Marie-Jeanne : « C'est un appel à la volonté du plus grand nombre de se prendre par la main pour anticiper et construire l'avenir du pays. […] La Martinique ne peut rester inerte[12]. »

Après les habituels discours des élus et une sensibilisation à la prospective territoriale réalisée par Michel Godet, une centaine de participants ont été répartis en dix-sept ateliers de prospective stratégique ; huit le premier jour et neuf le second[13]. Ces groupes ont travaillé sur les idées reçues, les facteurs de changement, les scénarios exploratoires, ainsi que sur l'arbre des compétences du présent et du futur, souhaité et redouté, de la Martinique. La grande diversité des participants – chercheurs, chefs d'entreprise, fonctionnaires des services déconcentrés de l'État et territoriaux, enseignants, syndicalistes, présidents d'associations les plus diverses, pêcheurs, artistes, dirigeants et cadres de chambres consulaires, etc. – a permis de susciter des débats passionnés. Le principe même de la démarche était de faire réaliser la plus grande partie du travail par les Martiniquais eux-mêmes ; le résultat a été à la hauteur des espérances : les ateliers ont tous été animés par des membres du

11. Depuis vingt ans, démarche après démarche, nous sommes toujours aussi surpris de la faculté des ateliers de prospective stratégique non seulement d'initier ou de stimuler une démarche, mais également de produire, en quantité et en qualité, des connaissances sur la problématique traitée.

12. L'allocution d'ouverture du président Marie-Jeanne, comme un grand nombre de documents relatifs à cette démarche, sont disponibles sur le site du conseil régional www.cr-martinique.fr.

13. Les chiffres ont ici leur importance : compte tenu du rapport démographique des populations, 100 personnes à la Martinique équivalent à 2 500 en Île-de-France.

groupe technique formés à cet effet, et la production d'idées a été abondante, constituant un fonds de connaissances à partir duquel les experts ont pu travailler pendant plusieurs mois[14].

La base de connaissances

Les défis de la Martinique

À l'issue du séminaire de formation et du séminaire de lancement, au terme d'un travail d'analyse et de hiérarchisation, douze défis ont été identifiés ; en face, correspondent vingt réponses possibles ou pistes d'action (voir tableau page suivante). Pour chacune de ces vingt pistes, les groupes de prospective sectoriels se sont attachés à déterminer, puis à documenter, les variables clés correspondantes et les domaines de rattachement de chacune d'entre elles. Ces variables ont permis la constitution de la base prospective nécessaire à la construction de scénarios exploratoires.

Les fiches « variable »

Chaque variable clé a fait l'objet d'une fiche « variable » normalisée de quelques pages, facilement utilisable lors des travaux de groupe, pour la construction de scénarios notamment[15]. L'élaboration des fiches n'est pas un processus simple et linéaire. Il s'agit de décrire un système complexe, et les ajustements – négociés à l'intérieur d'un groupe de prospective ou entre le comité technique et le groupe – sont fréquents. Ainsi, le tourisme ou les technologies d'information et de communication (déjà évoqués) se sont avérés relever de plusieurs logiques. Les travaux sur l'énergie illustrent également bien cette problématique : identifié initialement comme une variable unique, ce thème a fini par fournir la matière de dix fiches compte tenu de l'importance pour la Martinique de toutes les dimensions du sujet. Obstacle majeur à l'autonomie économique, puisqu'elle est importée à 98 %, l'énergie constitue également un sujet de recherche et un espoir de développement important compte tenu à la fois de ce qui se pratique déjà sur l'île en matière d'énergie solaire et des perspectives envisageables : biomasse à base de bagasse, énergie éolienne, marine, etc.

Les scénarios

La combinaison des hypothèses élaborées lors des travaux sur les variables – effectuée classiquement à partir de l'analyse morphologique (figure 2) – a conduit à la construction de quatre scénarios d'évolution de l'environnement de la Martinique et de six scénarios d'évolution du territoire.

Figure 2. Espace morphologique ayant servi de base à la construction des scénarios globaux du territoire

Domaines	H 1 (tendanciel)	H2	H3	H4
Aménagement du territoire	Focalisation	Anarchie	Equilibre	
Entreprises et activités	Relance	Déclin	Développement maîtrisé	
Gouvernance	Millefeuilles et sclérose	Politiques concertées	Politiques réévaluées	Gouvernance maîtrisée et régulée
L'homme au coeur du développement	Eveil	Léthargie	Essor	
Accompagnement du développement	Accompagnement au coup par coup	Déficient	Efficace	
Energie	Dépendance aux énergies fossiles	Abondance énergétique régulée par le seul marché	Efficacité énergétique et énergies renouvelables	

Conception : Philippe Durance, Marc Mousli

14. Les ateliers ont permis d'identifier 155 idées reçues sur la Martinique et ses habitants et plus de 180 facteurs de changement et d'inertie répartis en cinq grands domaines : institutions et gouvernance, sociétés et culture, aménagement du territoire, développement durable, et économie. La grande quantité d'informations recueillies lors du séminaire a été rendue possible grâce à une préparation en amont à partir des réponses obtenues lors des entretiens rétro-prospectifs menés en avril 2006 auprès de trente personnalités.

15. L'objectif de la fiche « variable » est de définir des hypothèses d'évolution de la variable étudiée qui soient étayées, *i. e.* répondant aux critères de cohérence et de transparence. Pour cela, la fiche type comprend une définition de la variable, les indicateurs associés, des éléments de rétrospective et la dynamique actuelle (état des lieux).

Les défis	Les pistes d'action
1. Renforcer le socle sociétal	1. Garantir le maintien de la structure familiale 2. Assurer les conditions d'une meilleure structuration de la société 3. Mieux assurer la place des personnes âgées, des femmes, des jeunes, etc.
2. Positionner l'homme au cœur du développement	4. Mettre en place un système éducatif adapté 5. Organiser le système de formation pour une meilleure adaptation de la demande à l'offre d'emplois
3. Créer un cadre de vie de qualité	6. Assurer des conditions de vie convenables pour la population (personnes âgées, jeunes…) 7. Promouvoir et valoriser l'identité culturelle
4. Mettre en place des réseaux efficaces	8. Développer les réseaux internes de transport
5. Assurer l'attractivité équilibrée du territoire	9. Renforcer les pôles de développement (pôles économiques et zones commerciales)
6. Assurer le développement durable du territoire	10. Faire de l'environnement un atout
7. Assurer les conditions de l'insertion internationale	11. Développer un réseau performant de transport aérien 12. Développer un réseau performant de transport maritime
8. Garantir les conditions d'une économie compétitive	13. Insérer la Martinique dans les réseaux de recherche et d'innovation 14. Mettre en place un système administratif et financier efficace
9. Renforcer et diversifier la structure économique	15. Maintenir le socle de l'économie traditionnelle (agriculture-pêche-aquaculture) 16. Développer l'économie de la connaissance, de l'immatériel et des services 17. Développer les énergies renouvelables
10. Assurer une meilleure cohésion administrative interne	18. Faire évoluer l'organisation administrative vers plus de clarté, rationaliser l'organisation
11. Renforcer le partenariat avec l'Europe	19. Développer le cadre et les moyens de négociation avec l'Europe
12. Renforcer les liens avec la Caraïbe	20. Développer le cadre et les moyens de négociation avec la Caraïbe

Les quatre scénarios de contexte mettent en scène la mondialisation et ses effets : « Équilibre fragile » (tendanciel), « Mondialisation sauvage », « Échanges solidaires » et « Régulation équitable ». Les six scénarios globaux du territoire comprennent un scénario tendanciel (« *I Bon Kon Sa* », « C'est bien comme ça »), un scénario redouté (« La faillite économique »), un scénario souhaité (« Entreprendre en Martinique ») et trois scénarios alternatifs (« Le marécage » ou subir la mondialisation, « Le sursaut » ou réagir face à la mondialisation, et « Le Tout-économique »).

Les scénarios d'évolution du territoire ont ensuite été confrontés aux scénarios d'environnement (figure 3) ; il s'agissait par là d'envisager les influences du contexte sur les évolutions possibles du territoire. Ainsi, il semblait assez clair que « La mondialisation sauvage » favoriserait nettement « La faillite économique » ainsi que les autres scénarios de rupture. De son côté, « Le Tout-économique » pourrait aisément se développer dans la plupart des scénarios d'environnement. Cette analyse a également permis d'apprécier les difficultés auxquelles pourrait être soumis le scénario souhaitable.

Figure 3. La confrontation des scénarios de contexte avec les scénarios d'évolution du territoire

Scénarios d'environnement

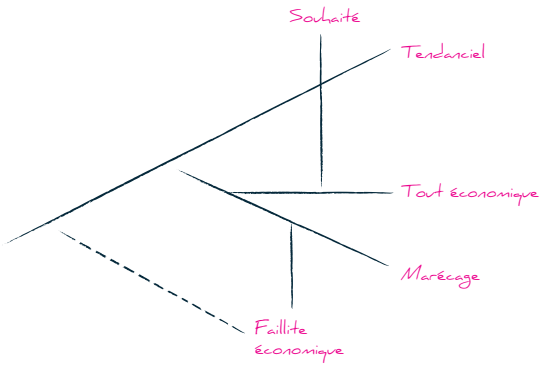
Scénarios du territoire	Mondialisation sauvage	Equilibre fragile	Echanges solidaires	Mondialisation équitable
Faillite économique (redouté)	++	+	-	--
Le marécage (rupture 1)	++	+	--	--
Le tout économique (rupture 3)	+++	-	+	++
Entreprendre en Martinique (souhaité)	--	-	++	+++

Conception : Philippe Durance, Marc Mousli

Ces confrontations ont donné lieu à des discussions enrichissantes. Elles ont tout d'abord permis d'identifier la proximité, à la fois en termes de dynamique et d'image finale, des deux scénarios alternatifs, « Le tout-économique » et « Le sursaut » ; en conséquence, ce dernier a été supprimé au profit du premier. Ensuite, elles ont permis d'envisager une articulation des scénarios d'évolution du territoire dans le temps (figure 4). Le scénario souhaité paraît pouvoir émerger après une succession de phases partant du tendanciel, évoluant vers « Le marécage » qui, lui-même, pourrait conduire au « Tout-économique ». Cette réflexion sur les cheminements possibles a conduit à questionner les points de bifurcation d'un scénario vers un autre.

En définitive, les scénarios « redouté » et « souhaité » ont permis de réaliser deux films présentés à plus de trois cents Martiniquais à la fin de la démarche prospective[16].

Figure 4. L'articulation des scénarios d'évolution du territoire dans le temps



Conception : Philippe Durance, Marc Mousli

16. On pouvait visionner ces films dans la rubrique « SMDE » du site du conseil régional : www.smde.cr-martinique.fr/spip.php?rubrique32.

« La faillite économique » (scénario redouté)

Dans le scénario redouté, les relations internationales se sont durcies. Les fractures et les conflits se sont multipliés. Le soutien de l'Union européenne aux Régions ultrapériphériques n'est plus assuré. La Caraïbe est toujours aussi éclatée.

Le transport aérien a été complètement libéralisé. Le ciel des Antilles est ouvert sans limite. Le transport maritime a connu un retour au cabotage, pratique locale immémoriale.

La Martinique a resserré son organisation institutionnelle autour d'une nouvelle collectivité territoriale ayant capacité à légiférer. Mais les multiples difficultés extérieures et intérieures n'ont pas permis de mettre sur pied une politique fiscale cohérente. La capacité des acteurs à travailler ensemble est faible ; ils n'ont pas de vision commune. Le foncier n'est pas maîtrisé, et l'urbanisation désordonnée se poursuit : étalement urbain, mitage des campagnes et polarisation sur les grandes agglomérations ; on assiste à un développement anarchique des équipements commerciaux. Les collectivités territoriales se désintéressent des transports internes.

La population vieillit, la natalité étant trop faible et le solde migratoire négatif. La main-d'œuvre est insuffisante et souvent inadaptée aux emplois offerts. La cohésion sociale est mal assurée ; le secteur des services à la personne est peu structuré et ne répond pas aux besoins de la population.

Le réseau électrique inadapté bloque le développement d'activités. Les infrastructures numériques ont un niveau de développement acceptable mais sont très coûteuses. La consommation d'énergie s'est fortement accrue (30 % de plus en vingt ans). L'énergie est très chère et régulée par le seul marché. Les énergies renouvelables fournissent une part très minoritaire de l'énergie consommée. La consommation de pétrole augmente au même rythme que les besoins.

L'aquaculture et la pêche ont disparu en tant qu'activités économiques. En matière d'agriculture, les produits d'importation sont omniprésents. L'industrie et l'artisanat sont marginalisés, et le tourisme international est en chute. La recherche et l'innovation restent marginales. La multiplication et la superposition des organismes de soutien économique constituent un véritable labyrinthe pour les créateurs d'entreprise. Les entrepreneurs se tournent vers des organismes extérieurs au territoire, souvent coûteux et aux solutions stéréotypées.

La culture n'est pas aidée. Elle reste folklorique et ne contribue pas à valoriser l'image de l'île ni à son développement touristique.

« Entreprendre en Martinique » (scénario souhaité)

Les relations internationales sont apaisées et la globalisation s'est poursuivie dans des conditions d'équité acceptables. Une certaine harmonie en résulte, qui facilite grandement les échanges commerciaux et culturels. L'Union européenne, en accord avec l'Organisation mondiale du commerce (OMC), reconnaît la nature particulière des Régions ultrapériphériques et a mis en œuvre des mesures adaptées et pérennes qui permettent à chacun de travailler sur le long terme.

Le transport aérien a été libéralisé et ce « ciel ouvert » est complété par une obligation de service public assurant une véritable continuité territoriale entre la Martinique et la métropole.

Les relations entre les différents pays de la Caraïbe permettent des échanges commerciaux denses. Le transport maritime international est encouragé, avec des obligations de service public entre certaines destinations de la Caraïbe et avec l'Europe.

Grâce aux efforts réalisés, la Région est devenue attractive pour les jeunes actifs. Le taux de chômage a considérablement baissé du fait d'une meilleure adéquation entre la formation et les besoins de l'économie. Par diverses mesures d'organisation, de professionnalisation et de qualification des personnels impliqués, la Martinique a réussi à mettre en synergie ses politiques d'insertion sociale et à structurer solidement ses services à la personne.

La Martinique est devenue une collectivité territoriale nouvelle dotée de véritables pouvoirs. Les acteurs publics et privés ont appris à travailler ensemble. Une majorité d'entre eux joue parfaitement le jeu et s'implique dans la bonne marche de la Région autour d'un projet global partagé.

La collectivité territoriale a la maîtrise du foncier et pratique une politique d'aménagement concerté facilitant l'implantation de pôles d'activités et d'entreprises.

La consommation d'énergie n'a augmenté que de 15 % en vingt ans. La Martinique maîtrise sa consommation d'électricité, et les sources renouvelables fournissent une part significative de l'énergie. Le pétrole a été remplacé pour près d'un tiers par des énergies nouvelles locales.

La recherche est le moteur du développement économique. Les entreprises ont réalisé de véritables percées par une innovation radicale. Grâce aux travaux des chercheurs et des entreprises, les TIC constituent un avantage concurrentiel pour la Martinique, qui exporte ses technologies et ses services aux entreprises.

L'accompagnement du développement des entreprises a été mis en réseau. Le système bancaire est très impliqué, ce qui a permis une diminution graduelle des financements publics.

Un tourisme international haut de gamme, fondé sur la valorisation patrimoniale, émerge. L'agriculture est intégrée et de qualité, et les industriels et les artisans ont mis sur le marché de nouveaux produits à haute valeur ajoutée. L'aquaculture se développe sous une forme intégrée, les professionnels du secteur cumulant également des activités halieutiques ou agricoles. Le développement de la culture créole a des retombées positives sur l'image de la Martinique et accroît son attractivité. Des entreprises culturelles structurées trouvent même des débouchés hors de l'île.

Martinique 2025 : prospective pour un développement durable

De la prospective à la stratégie par la participation

Parallèlement à la préparation des fiches « variable », il a été décidé d'approfondir la démarche participative pour garantir une meilleure appropriation du schéma martiniquais de développement économique et social. La présentation des travaux aux instances socioprofessionnelles – chambres consulaires – et aux instances politiques – communautés d'agglomérations et communautés de communes, conseil économique et social régional, conseil consultatif de l'environnement et de l'éducation, etc. – a fait ressortir la nécessité d'engager un débat approfondi sur un certain nombre d'enjeux. Autour de ces questions clés pour l'avenir de la Martinique, un dispositif participatif, dénommé « Conférence », a été mis en place.

Les enjeux pour l'avenir de la Martinique

Les questions sociétales ont été jugées prioritaires, plus particulièrement autour du positionnement de la femme dans la nouvelle société, des besoins et de l'avenir des jeunes et de la prise en charge des personnes âgées. Le sujet des compétences et de la domiciliation des lieux de pouvoir, directement lié à la problématique de l'évolution institutionnelle, a nécessité, pour beaucoup, un éclairage particulier. Étaient notamment concernées la politique de l'emploi, la fiscalité, la politique foncière, la politique énergétique et la politique commerciale dans le cadre de la nécessaire ouverture de l'île à l'international. La question du financement du développement s'est posée avec acuité. Les marges de manœuvre fiscales, réduites dans un système régulé par la Commission européenne, et la raréfaction des crédits publics (État et Union européenne) imposent en effet la recherche de nouvelles sources de financement public et privé. La problématique de la diversification économique a également été approfondie, selon deux axes : d'une part le tourisme, avec le besoin d'asseoir une politique plus patrimoniale et bénéficiant davantage à la population ; d'autre part la recherche-développement, compte tenu de la place de l'innovation dans la future stratégie. Par ailleurs, il a été possible d'utiliser des études récentes, sans faire commander de travaux supplémentaires. En particulier, l'agriculture et la pêche venaient de faire l'objet de tables rondes associant professionnels et politiques, et une étude était en cours sur l'industrie martiniquaise.

Un processus participatif global

Le comité technique et le conseil régional ont réalisé un travail considérable pour associer à la démarche les populations, les élus et les acteurs socioprofessionnels. Les « conférences » en ont constitué les temps forts. Portant sur des sujets d'intérêt crucial pour la Martinique de demain, elles ont été l'occasion d'une forte mobilisation, avec une couverture médiatique qui a permis de relayer l'information auprès de l'ensemble de la population.

Étalées sur trois mois, elles ont généralement été organisées en deux temps : d'abord une session plénière permettant à l'ensemble des participants de s'approprier les données du débat ; ensuite des sessions thématiques, en plénière ou en petits groupes, avec pour objectif l'approfondissement d'un aspect spécifique de la question abordée. Ces conférences ont permis d'aller plus loin dans la réflexion stratégique, de conforter des orientations et d'en amender d'autres. Elles ont été le lieu d'échanges fructueux entre les différents acteurs.

Une ambition partagée, un élan collectif, des actions cohérentes

Le SMDE a tenu compte à la fois du travail des groupes de prospective et des experts, des remarques des élus et des participants aux multiples réunions. Il a aussi été articulé avec les travaux de l'Agenda 21, s'appuyant eux aussi sur une large concertation avec les citoyens, les élus, les représentants d'associations et les acteurs économiques et sociaux.

De ces deux démarches, se sont dégagées quatre ambitions pour la Martinique : renforcer le lien sociétal en mettant l'être humain au cœur du projet ; favoriser l'aménagement équilibré et concerté du territoire ; s'ouvrir à l'international pour participer à la dynamique mondiale ; et se mettre en capacité de s'adapter au changement. Ces ambitions se sont traduites dans un plan global à l'horizon 2025, affichant l'objectif de valoriser le patrimoine naturel et culturel avec comme outil privilégié la mise

en place de réseaux innovants irriguant le territoire pour favoriser l'émergence de structures de production compétitives. Des politiques publiques efficaces et un cadre institutionnel adapté devraient permettre de faire du Martiniquais l'acteur de son propre développement.

Les premiers éléments de ce plan ont été mis en place dans le cadre d'un plan d'actions 2008 visant à créer un environnement propice à la mise en œuvre des ambitions affichées à l'horizon 2025, à savoir : organiser les filières à partir des atouts naturels du territoire ; anticiper et accompagner les mutations en créant un environnement susceptible de favoriser l'émergence de structures de production compétitives (sécurisation du réseau électrique, déploiement du réseau numérique, modernisation du réseau de transports, etc.) ; mettre l'homme au cœur du développement (création de lieux de vie intergénérationnels, nouveau modèle éducatif en relation avec l'élaboration d'une nouvelle politique culturelle et sportive, amélioration des conditions de travail, etc.) ; garantir l'efficacité des politiques publiques en matière de politique foncière, de transports, énergétique et environnementale.

L'ensemble de ces travaux a servi de base aux négociations avec l'État dans le cadre du contrat de projet État-Région 2007-2013, et avec l'Union européenne dans le cadre des fonds européens. Ces négociations ont été grandement facilitées par la « communauté d'objectifs » des partenaires de l'île[17].

Afin d'assurer la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation du schéma, une instance a été créée, composée des élus du conseil régional, du conseil général, des communautés d'agglomérations et de communes, du président de l'Association des maires, des chambres consulaires, des organisations syndicales et d'employeurs. Un tableau de bord a été construit par l'INSEE.

En décembre 2007, ayant dépassé les antagonismes politiques, les élus du conseil régional, du conseil général et les parlementaires de l'île, réunis en assemblée commune, ont adopté à l'unanimité les lignes directrices du développement de la Martinique pour les vingt prochaines années. L'élaboration d'un schéma régional de développement économique a ainsi offert aux hommes et femmes politiques de la Martinique l'occasion de montrer leur capacité de s'allier autour d'une ambition commune en y associant étroitement la population et en lui donnant la possibilité d'entendre et de se faire entendre. Ils ont ainsi démontré que ce n'est pas la coopération qui fait le projet, mais bien le projet qui fait la coopération.

17. Le 5 janvier 2008, les présidents du conseil régional, Alfred Marie-Jeanne, et du conseil général, Claude Lise, ont remis au Premier ministre, François Fillon, le document de synthèse du schéma martiniquais de développement économique et de l'Agenda 21 comme référence et proposition de développement de l'île pour les années à venir.

Bibliographie

CRPLC (Centre de recherche sur les pouvoirs locaux dans la Caraïbe), *Pouvoirs dans la Caraïbe. Le vote de tous les paradoxes : la consultation du 7 décembre 2003 à la Martinique*, Paris, L'Harmattan, 2006, n° 15.

Derné M.-C., Durance P., Mousli M., « Martinique 2025 : une prospective stratégique participative pour un développement durable », *Cahiers du Lipsor*, série « Études », 2009, n° 22.

Durance P., Godet M., Mirenowicz P., Pacini V., « La prospective territoriale : pour quoi faire ? Comment faire ? », *Cahier du Lipsor*, série « Recherches », 2008, n° 7.

GEODE Caraïbe*, Les Antilles et la Guyane françaises à l'aube du xxi*e *siècle*, Paris, Karthala, 2002.

Godet M., *Manuel de prospective stratégique*, Paris, Dunod, 2007.

Godet M., Durance P., *La Prospective stratégique. Pour les entreprises et les territoires*, Paris, Dunod, coll. « Topos + », 2008.

Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM), *La Martinique en 2006*, rapport annuel 2007.

Jalabert L., *La Colonisation sans nom. La Martinique de 1960 à nos jours*, Paris, Les Indes savantes, coll. « Rivages des Xantons », 2007.

Reno F., Mérion J., Deshayes F., *Petit dictionnaire du débat politique. Guadeloupe, Guyane, Martinique*, Matoury, Ibis Rouge Éditions, 2004.

Vers de nouvelles ruralités ?

Olivier Mora
Ingénieur agronome
Unité prospective INRA

Guy Riba
Ingénieur agronome
Directeur général délégué de l'INRA

Bernard Hubert
Écologue
Directeur du GIP IFRA

En France, l'attractivité des espaces ruraux n'est plus à démontrer[1]. Cadre de vie, proximité avec la nature, lieu d'épanouissement et de sociabilité, antidote à la ville : la campagne traduit une évolution inédite du style de vie de nombreux individus et de leur rapport à l'espace. Simultanément, les villes se transforment : à leurs frontières de plus en plus diffuses et de plus en plus étendues apparaissent des espaces périurbains, hybrides de ville et de campagne. La campagne en tant que domaine dédié à la seule activité agricole ou lieu d'inscription de la société rurale a disparu ; elle est désormais un espace aux multiples usages, où des individus travaillent, habitent et se détendent tout en tissant continuellement des liens avec une diversité de territoires.

L'INRA a engagé en janvier 2006[2] une démarche de prospective sur les devenirs des ruralités à l'horizon 2030. En effet, les rapides transformations des espaces ruraux font l'objet d'appréciations divergentes. Concernant les milieux naturels et le lieu d'exercice de l'activité agricole dans leurs rapports avec l'habitat et les activités économiques, ces évolutions portent potentiellement de nouveaux enjeux tant pour l'agriculture que pour les orientations de la recherche agronomique. Toutefois, dans le présent article, nous ne développerons pas cette partie de l'étude.

Des arbitrages préliminaires

Aussi bien dans la théorie, si on en juge par les controverses qui entourent l'analyse de la périurbanisation, que dans la pratique, lorsqu'on considère les conflits d'usages qui se développent dans les campagnes, la nature du rural et celle de l'urbain font débat. Le groupe de travail pluridisciplinaire de la prospective a fait le choix de mettre à contribution ces débats et s'est appuyé sur les résultats des prospectives précédentes[3]. Après une phase de réflexion centrée sur la métropolisation et la périurbanisation, s'appuyant sur une dichotomie rural/urbain[4], le groupe de travail a choisi non pas de construire des hypothèses d'évolution à partir de définitions fixes et exclusives de l'urbain et du rural, mais de s'intéresser aux relations entre l'urbain et le rural en mettant l'emphase sur les vécus.

1. Morel B., Redor P., « Enquêtes annuelles de recensement 2004 et 2005. La croissance démographique s'étend toujours plus loin des villes », *INSEE Première*, 2006, n° 1058.

2. Le groupe de travail de la prospective « Nouvelles ruralités », composé d'experts de diverses disciplines et de diverses institutions et de prospectivistes, comprenait Francis Aubert, Christophe Bernard, Jean-Paul Billaud, Luc Bossuet, Thierry Brossard, Henry Buller, Stéphane Cordobes, Patrice Devos, Armand Frémont, Denis Lépicier, Guy Loinger, Amédée Mollard, Philippe Perrier-Cornet, Olivier Piron, Vincent Piveteau, Bertrand Schmitt, André Torre et Ghislaine Urbano. Le comité de pilotage était formé de Guy Riba et de Bernard Hubert. L'équipe projet était constituée d'Olivier Mora (chef de projet), d'Édith Heurgon, de Lisa Gauvrit, de Clementina Sebillotte et de Maryse Aoudaï, avec l'appui de Rémi Barré (documents disponibles en ligne sur le site de l'Inra : www.inra.fr).

3. DATAR, *Quelle France rurale pour 2020 ? Contribution à une nouvelle politique de développement rural durable*, Paris, La Documentation française, 2003. Le groupe de travail de la prospective a eu accès aux documents issus du groupe de prospective DATAR « Espaces naturels et ruraux et société urbanisée », sous la direction de Bertrand Hervieu et de Philippe Perrier-Cornet, et notamment au manuscrit de l'ouvrage *Prospective des espaces ruraux français à l'horizon 2020* de Philippe Perrier-Cornet.

4. Où le rural semblait insaisissable, les débat revenant immanquablement sur le devenir des villes.

Des ruralités envisagées sous l'angle des relations entre villes et campagnes

Le groupe de travail a défini les ruralités comme des arrangements composites d'usages résidentiels, récréatifs et productifs, de représentations des acteurs et de rapports à la nature, au patrimoine et aux enjeux écologiques inscrits dans des rapports dynamiques ville-campagne. En effet, les territoires périurbanisés aussi bien que les territoires irrigués par des bourgs ruraux et des petites villes témoignent d'interdépendances particulières entre villes et campagnes. La prospective s'est attachée à comprendre ces nouveaux rapports ville-campagne, leur coévolution et la diversité des réalités territoriales qu'ils engendrent en termes de configurations spatiales, de flux et d'acteurs. Cette réflexion inclut bien évidemment l'espace forestier, même si aucune spécificité de son évolution n'a été retenue ; de fait, la forêt est parfois un espace de production, de récréation ou de patrimoine naturel.

Quatre grands facteurs d'évolution ont été mobilisés pour penser les devenirs possibles des ruralités : les mobilités villes-campagnes[5], au sens des déplacements individuels et des migrations résidentielles ; les dynamiques économiques des territoires ruraux ; la relation aux milieux naturels et au patrimoine ; la gouvernance et l'action publique territoriale. Les scénarios ont été construits en combinant des hypothèses d'évolution de ces quatre composantes, avec un souci de plausibilité et de contraste, et en croisant une approche macroscopique s'appuyant sur des indicateurs quantifiés[6] avec une approche territoriale attentive aux acteurs, aux usages[7] et aux dynamiques territoriales. À travers des études de cas en Régions, les scénarios ont été illustrés et retravaillés en les mettant à l'épreuve de situations territoriales en Midi-Pyrénées, Basse-Normandie, Rhône-Alpes et Provence-Côte d'Azur[8].

Les scénarios d'évolution des ruralités à l'horizon 2030

Scénario 1 – Les campagnes de la diffusion métropolitaine : la ville s'étale !



© Inra – Christophe Maître

En 2030, les agglomérations s'étalent et les campagnes périphériques se périurbanisent massivement sous l'effet des migrations résidentielles. Conséquence de l'urbanisation diffuse, l'aire d'influence de la métropole atteint parfois la taille de Régions entières. Les résidents périurbains qui profitent d'un cadre de vie plutôt rural et qui travaillent dans la métropole réalisent d'importants déplacements quotidiens grâce à des innovations dans les transports individuels (notamment la généralisation des voitures électriques) et collectifs. Polarisée par la métropole, l'économie des espaces ruraux périurbains est essentiellement résidentielle et peu qualifiée, fournissant des services aux résidents locaux et bénéficiant du desserrement des activités métropolitaines. La diffusion des zones pavillonnaires et des zones d'activités

5. Voir John Urry, *Sociologie des mobilités. Une nouvelle frontière pour la sociologie ?*, Paris, Armand Colin, 2000 ; ainsi que les réflexions d'Édith Heurgon, « Mobilités, temporalités, territorialités : vers un nouvel art de vivre ? », *Cahiers du management territorial*, 2007, n° 30.

6. Des analyses statistiques sur des données communales ont été menées par Francis Aubert et Denis Lépicier, de l'Inra-Cesaer, afin de caractériser les évolutions des espaces ruraux au niveau français.

7. André Torre, Luc Bossuet et l'équipe « Proximités » de l'Inra-Sadapt ont réalisé un traitement spécifique, à partir de leur propre base de données sur les conflits d'usages et de voisinages, afin de détecter les changements à l'œuvre dans les usages et les recompositions sociales en cours.

8. Les enquêtes en Régions ont été menées par l'équipe de projet « Nouvelles ruralités » de l'unité prospective de l'Inra, avec l'appui d'Édith Heurgon.

conduit à la formation d'un tissu discontinu de champs, de bois, de maisons, de zones d'activités et de routes. Les paysages ruraux périurbains se fragmentent et se banalisent. L'agriculture, située dans les espaces ouverts de ce tissu métropolitain, est soumise à de fortes concurrences sur les usages du sol. Au cœur de ces zones urbanisées, l'agriculture doit adapter ses pratiques pour répondre aux attentes de la population par une double densification de la productivité et du contrôle de ses effets sur l'environnement. Hors des aires métropolitaines, des espaces intermédiaires peu peuplés sont dévolus à divers types d'agriculture sous faible contrainte environnementale. Des espaces de nature sanctuarisés se sont développés çà et là pour répondre aux demandes de nature des urbains de la métropole. La gouvernance des territoires périurbains est marquée, du point de vue de l'action publique, par un certain laisser-faire vis-à-vis de la périurbanisation ; les évolutions dépendent de fait directement des dynamiques de l'expansion métropolitaine : « Les ménages aménagent le territoire[9] ».

Scénario 2 – Les campagnes intermittentes des systèmes métropolitains : un pied à la ville, l'autre à la campagne !



© Inra – Christophe Maître

En 2030, les individus, devenus très mobiles (et qui en ont les moyens financiers), ont développé de nouveaux styles de vie en rupture avec la sédentarité anciennement rattachée à la représentation de l'espace rural. Multiappartenants et multirésidents, ils alternent des séjours en ville et à la campagne sur des échelles de temps hebdomadaires, mensuelles ou annuelles. Connectés aux systèmes métropolitains par des réseaux de transports collectifs performants, les territoires ruraux valorisent des atouts naturels ou culturels recherchés. Ils offrent un cadre de vie, des paysages, des écosystèmes, un patrimoine matériel ou immatériel singuliers. Selon une organisation spatiale en archipel, certaines villes et certaines campagnes, bien que spatialement éloignées, sont en relation directe. L'usage des technologies de l'information et de la communication (TIC) permet aux individus de travailler à distance tout en restant continuellement en contact avec leurs proches. Des innovations sociales et organisationnelles dans les domaines de l'échange et de la location de logements permettent aux personnes de résider facilement sur les territoires. Afin de capter des flux d'individus et de valoriser les revenus dépensés localement, les territoires ruraux ont développé une économie présentielle[10], qui concerne les services aux populations, le commerce, l'agriculture, le tourisme et la construction. L'intensification des usages de l'espace par des résidents temporaires entraîne une recomposition des territoires ruraux parfois génératrice de conflits. La gouvernance territoriale est hybride, intégrant des acteurs publics et privés. Elle peut soit privatiser l'usage des espaces ruraux au bénéfice de certains groupes ou réseaux sociaux, soit stimuler l'attractivité par des politiques publiques dynamiques en partenariat avec les acteurs locaux et en concertation avec les pouvoirs métropolitains. L'agriculture assure un rôle essentiel d'entretien des paysages et de gestion des écosystèmes et répond à une forte demande en produits de terroirs (AOC, bio, etc.) à destination des marchés de proximité. En dehors des territoires valorisés pour leur singularité, subsistent des espaces ruraux non connectés aux systèmes

9. Pour reprendre une expression de Philippe Estèbe.

10. Terrier C. (dir.), *Mobilité touristique et population présente. Les bases de l'économie présentielle des départements*, Éditions de la Direction du tourisme, 2006 ; voir également les travaux de Laurent Davezies et de Magali Talandier.

métropolitains, qui sont désormais partagés principalement entre activités agro-industrielles, forêts et espaces de « nature sauvage ».

Scénario 3 – Les campagnes au service de la densification urbaine : la ville s'érige !



© Inra – Christophe Maître

En 2030, les rapports entre villes et campagnes ont été bouleversés par la limitation des mobilités des individus à la suite d'une augmentation du coût de l'énergie fossile en l'absence d'innovations techniques et du fait de politiques restrictives en matière d'émissions de gaz à effet de serre. En l'absence d'énergie de substitution permettant le maintien des déplacements réguliers entre villes et campagnes, l'usage résidentiel des campagnes a régressé et la périurbanisation a pris fin. Face à cette crise sans précédent des espaces ruraux, les villes se sont densifiées et verticalisées pour accueillir les ex-ruraux qui s'y installent en masse et pour leur fournir des logements. À l'intérieur des villes, les difficultés pour se loger et se déplacer affectent d'abord les populations les plus défavorisées. Les grandes villes créent de nouvelles relations fonctionnelles avec leurs espaces environnants en les mettant à leur service. La campagne entre dans la ville pour la production de matières premières agricoles destinées à l'alimentation, de biomasse pour l'énergie ou la chimie, et de services écologiques et de réserves de biodiversité. Des formes de « micro-campagnes » intra-urbaines mêlant parcs urbains et activités agricoles rendent la ville plus agréable à vivre. Plus loin, les espaces ruraux, fortement dépeuplés, connaissent une organisation duale où l'agriculture industrielle est strictement séparée des espaces protégés. De fortes interventions publiques s'appuyant sur des politiques incitatives dans les domaines de l'habitat, du transport et des infrastructures écologiques au niveau européen ont été nécessaires à de telles adaptations.

Scénario 4 – Les campagnes dans les mailles des réseaux de villes : une France en patchwork !



© Inra – Christophe Maître

En 2030, une multitude de territoires imbriquant villes et campagnes se développe. Les personnes ne sont plus attirées par les grandes agglomérations ; au contraire, leurs préférences se portent désormais vers les villes moyennes et les bourgs ruraux. Des couples avec enfants, mais aussi des retraités,

y trouvent une certaine qualité de vie, des paysages et une proximité avec la nature. Une répartition équilibrée des populations, des activités et des services assure une complémentarité harmonieuse entre la ville et la campagne. Les réseaux de villes permettent aux individus de disposer de services complets d'éducation, de santé et de loisirs dans un rayon de trente kilomètres. L'économie locale se fonde sur une diversité d'activités « productives » et résidentielles. À ce titre, les TIC permettent de pallier l'enclavement de certains espaces, et leurs usages facilitent les relations entre les territoires, le travail à distance et l'accès aux services. Diverses agricultures coexistent, associées à différentes formes productives (intensives, conventionnelles, bio, etc.) et à diverses organisations de filières ; les espaces agricoles et forestiers s'enchevêtrent avec des espaces naturels protégés. Ces paysages complexes et divers fournissent aux résidents un cadre de vie agréable et renforcent les fonctions écologiques des milieux. L'enjeu principal de ce scénario est une gouvernance territoriale garantissant une articulation stable entre les différents usages et les habitants et prenant en compte les écosystèmes et la culture. Cette gouvernance s'appuie sur une forte mobilisation des acteurs locaux autour de la mise en œuvre de projets de territoire animés par des collectivités territoriales et soutenus par des politiques publiques nationales d'ingénierie territoriale.

De quels enjeux de mobilités, d'urbanisation, de dynamiques économiques, d'espaces et de gouvernance les scénarios sont-ils porteurs ?

Dans le scénario 1 de périurbanisation diffuse, les mobilités se réalisent sur des rythmes quotidiens entre la grande ville et la campagne, tandis qu'elles se font sur des rythmes hebdomadaires, voire mensuels, dans le scénario 2 (mobilités entre métropoles et campagnes singulières). Malgré des divergences concernant l'orientation des styles de vie, ces deux scénarios font l'hypothèse que les coûts directs de la mobilité quotidienne restent abordables pour les individus grâce à des innovations importantes dans les transports individuels ou collectifs en utilisant d'autres sources d'énergie (électricité, biomasse, hydrogène) que les ressources de carbone fossile, limitant ainsi les émissions de gaz à effet de serre ; la réalisation de ces scénarios reste suspendue à cette hypothèse ainsi qu'à l'arbitrage qui sera opéré sur les territoires entre les transports individuels et les transports collectifs, notamment en termes d'investissement. Dans les scénarios 1 et 4, les transports collectifs font face à une difficulté majeure, à savoir garantir les déplacements sur des territoires où les individus sont dispersés.

Les dynamiques d'urbanisation, consommatrices de terres agricoles, de forêts et d'espaces naturels, font débat en termes de dispositif d'action publique, de réglementations et de rôle des acteurs, notamment agricoles. En rapport avec le scénario 1 (périurbanisation diffuse), Bernardo Secchi[11] propose une alternative : restructurer l'espace périurbain autour de projets centrés sur la gestion des « espaces ouverts » (agricoles et naturels) et de pôles secondaires. Sa démarche consiste à imbriquer les usages et les activités économiques à l'échelle de petits territoires à l'intérieur d'une aire métropolitaine désormais organisée en « peau de léopard ». Par ailleurs, le scénario 4 pourrait dériver – notamment dans les zones littorales soumises à une forte périurbanisation des petites villes et des bourgs – vers la création de territoires d'habitat diffus où les équilibres entre les usages de l'espace seraient remis en cause.

Dans la plupart de ces scénarios, l'articulation entre une économie résidentielle, voire présentielle, et une économie dite « productive » reste un point central de l'évolution des territoires ruraux. Celle-ci dépend également de la valorisation des ressources locales qui participent de l'attractivité des territoires, voire d'un développement d'activités fortement qualifiées qui, pour l'instant, restent concentrées dans les métropoles. De ce point de vue, l'équipement en infrastructures de télécommunication et un usage accru des TIC peuvent influer sur l'organisation des services et faciliter le travail à distance. Enfin, la disponibilité des services d'éducation et de santé notamment, leur répartition spatiale et leur accessibilité restent un enjeu déterminant pour les individus qui résident dans les territoires ruraux.

11. Secchi B., *Première leçon d'urbanisme*, Marseille, Parenthèses, 2006.

Le traitement des enjeux environnementaux est envisagé selon deux approches alternatives : soit intégrative, par la connectivité des écosystèmes dans les espaces périurbains ou le maillage d'espaces naturels et agricoles ; soit ségrégative, par une séparation et une segmentation entre espaces de nature, espaces agricoles et espaces urbanisés.

L'agriculture est soumise, dans le scénario 1 de périurbanisation diffuse, à de forts enjeux fonciers ainsi qu'à des tensions croissantes sur les usages. Dans le scénario 2, l'agriculture, les forêts et les espaces naturels doivent s'agencer de façon à garantir simultanément un patrimoine naturel, culturel et productif, support de l'attractivité du territoire. Les activités agricoles du scénario 3 sont mises au service de la métropole, notamment pour la fourniture de services écologiques et de biens alimentaires, ce qui interroge sur l'extraordinaire révolution technologique imposée par la cohabitation très dense d'activités agricoles, urbaines, industrielles, patrimoniales et culturelles. Enfin, le scénario 4 met en exergue l'enjeu de l'imbrication de diverses formes d'agriculture entre elles au sein d'espaces naturels préservés.

Du point de vue des politiques publiques, les scénarios pointent les effets induits des organisations métropolitaines sur les espaces environnants, l'importance de relations concertées entre les politiques publiques des territoires proches ou distants (l'interterritorialité[12]), et l'implication des acteurs locaux dans une gouvernance par projet. Dans plusieurs de ces scénarios, on perçoit clairement les risques d'un gouvernement des clubs où des groupes sociaux privatisent un usage et les possibilités d'une action publique hybridant acteurs publics et privés. Paradoxalement, la réflexion sur l'efficacité des dispositifs réglementaires a conduit plusieurs experts à souligner la « force des liens faibles[13] », notamment des dispositifs de concertation des acteurs et d'articulation des usages, dans la gouvernance territoriale. C'est toutefois dans le domaine des politiques sociales que ces scénarios doivent être sérieusement considérés car selon les contraintes de mobilité, d'accès au foncier, de répartition spatiale des activités économiques et des services, les risques de ségrégation spatiale se déclinent d'une manière fort différenciée.

Des espaces ruraux à la géodiversité des territoires

La prospective « Nouvelles ruralités » a mis l'accent sur le fait qu'il convient de raisonner non plus seulement sur les évolutions des espaces ruraux, mais, de manière plus générale, sur la prise en compte des pratiques quotidiennes des personnes et des formes de gouvernance des acteurs dans le devenir des territoires ruraux. Les quatre scénarios n'ont pas véritablement de fonction alternative, l'un devant se substituer aux autres selon les cas. Chacun représente plutôt l'illustration d'un avenir possible, sans véritable exclusion des autres. Dans un contexte d'évolution rapide des formes urbaines à l'issue incertaine, les scénarios construits par la prospective montrent que la capacité des acteurs à transformer la trajectoire de leur territoire, selon la (ou les) représentation(s) qu'ils s'en font et les enjeux qu'ils conçoivent, est déterminante. La diversité actuelle des ruralités et la pluralité des évolutions possibles impliquent, selon le mot d'Armand Frémont, de rester attentif à une certaine « géodiversité des territoires ».

12. Vanier M., *Le Pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica, 2008.

13. Granovetter M., « The Strength of Weak Ties », *American Journal of Sociology*, 1973, n° 78, pp. 1360-1380.

TROIS CAS DE PROSPECTIVE SPATIALE

Éléments bibliographiques

Agence européenne de l'environnement, *PRELUDE*, *Prospective Environmental Analysis of Land Use Development in Europe*, 2006.

Aubert F., Schmitt B., Blanc M., « Les espaces ruraux, refuge d'activités déclassées ou milieu attractif pour de nouvelles orientations productives », in Sylvestre J.-P. (dir.), *Agriculteurs, ruraux et citadins. Les mutations des campagnes françaises*, Dijon, Educagri-CRDP, 2002, pp. 251-272.

Bengs C., Schmidt-Thomé K. (eds.), *Urban-Rural Relations in Europe,* ESPON 2006 Programme, Project 1.1.2, Final Report, 2005.

Bertrand N., Souchard N., Rousier N., Martin S., Micheels M.-C., « Quelle contribution de l'agriculture périurbaine à la construction de nouveaux territoires : consensus ou tensions ? », *Revue d'économie régionale et urbaine*, 2006, n° 3, pp. 329-353.

Blanc M., Schmitt B., Ambiaud E. (collab.), « Orientation économique et croissance locale de l'emploi dans les bassins de vie des bourgs et petites villes », *Économie et statistique*, 2007, n° 402, pp. 57-74.

Commission des communautés européennes, Newrur (coord. N. Bertrand), *Urban Pressure on Rural Areas : Mutations and Dynamics of Periurban Rural Processes*, 5e PCRD 2001-2004, 2005.

Davezies L., *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, Paris, Seuil, 2008.

Estèbe P., « Des ménages qui aménagent le territoire en déménageant », in Frémont A. *et al.*, *Aménagement du territoire, changement de temps, changement d'espace*, Caen, PUC, 2008, pp. 181-196.

European Commission, DG-Agriculture and Rural Development, Directorate Economic Analysis and Evaluation, *Scenar 2020, Scenario Study on Agriculture and the Rural World*, 2007.

Granovetter M., « The Strength of Weak Ties », *American Journal of Sociology*, 1973, n° 78, pp. 1360-1380.

Hervieu B., *Les Orphelins de l'exode rural. Essai sur l'agriculture et les campagnes du xxie siècle*, La Tour-d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2008.

Heurgon E., « Mobilités, temporalités, territorialités : vers un nouvel art de vivre ? », *Cahiers du management territorial*, 2007, n° 30.

Kayser B., *La Renaissance rurale : sociologie des campagnes du monde occidental*, Paris, Armand Colin, 1990.

Lacombe P., *L'Agriculture à la recherche de ses futurs*, La Tour-d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2002.

Perrier-Cornet P. (dir.), *Repenser les campagnes*, La Tour-d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2002.

Poux X. (coord.), *Agriculture, environnement et territoires. Quatre scénarios à l'horizon 2025*, Paris, La Documentation française, 2006.

Secchi B., *Première leçon d'urbanisme*, Marseille, Parenthèses, 2006.

Sencébé Y., « Être ici, être d'ici. Formes d'appartenance dans le Diois (Drôme) », *Ethnologie française*, 2004, vol. 34, n° 1, pp. 23-29.

Standing Committee on Agricultural Research (SCAR), *FFRAF Report : Foresighting Food, Rural and Agri-Futures*, Bruxelles, SCAR, 2007.

Talandier M., *Un nouveau modèle de développement hors métropolisation. Le cas du monde rural français*, thèse de doctorat, Paris, université Paris-12 Val-de-Marne, Institut d'urbanisme de Paris, 2007.

Terrier C. (dir.), *Mobilité touristique et population présente. Les bases de l'économie présentielle des départements*, Éditions de la Direction du tourisme, 2006.

Urry J., *Sociologie des mobilités. Une nouvelle frontière pour la sociologie ?*, Paris, Armand Colin, 2005.

Vanier M., *Le Pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica, 2008.

Dijon en 2030 : la ville resserrée ou étalée ?[1]

Jean Cavailhès
Ingénieur agronome et économiste

Mohamed Hilal
Géographe

INRA-CESAER, UMR 1041

Chacun le sait : le futur n'est pas écrit, l'histoire n'est pas jouée d'avance. On sait aussi que les choix que nous faisons pour nos enfants ne sont pas aussi tranchés que l'opposition simpliste entre un monde durable – où règne une harmonie entre la nature et la société humaine, celle-ci agissant avec parcimonie et précaution – et un monde débridé, qui gaspille à vau-l'eau des ressources en voie d'épuisement. La palette des mondes concevables est riche en couleurs, qui ne sont pas seulement le blanc et le noir, tant est grand le génie de l'humanité pour corriger des déséquilibres en en créant de nouveaux.

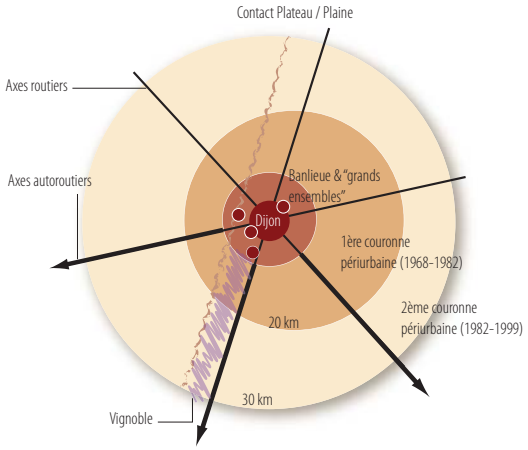
Nous imaginons ici deux scénarios qui sont enracinés dans le monde réel : ils prennent pour exemple l'agglomération de Dijon et la région qui l'entoure, à un horizon de vingt à vingt-cinq ans. Ils ont ainsi plus de consistance qu'une simple Utopia. Mais l'exemple de Dijon ne vaut que pour donner chair à ce qui demeure une utopie : Angers, Caen, Clermont-Ferrand ou toute autre ville aurait pu être choisie pour donner consistance à ces scénarios. Un lecteur non dijonnais pourra ainsi transposer notre discours à sa propre ville, et un lecteur dijonnais ne devra ni prendre ombrage des horreurs dont nous recouvrons tantôt la ville qu'il aime, ni s'honorer des beautés dont nous l'habillons à d'autres moments.

Notre jeu intellectuel est d'être à contre-mode, car ce non-conformisme est stimulant pour la pensée. C'est ainsi qu'aujourd'hui l'heure est à la ville dense, resserrée, économe en terre, en énergie, en déplacements, mais également riche en air pur, en contacts sociaux et en vie culturelle. L'étalement urbain, le mitage des campagnes par des constructions inesthétiques, le tout-automobile (et le tout-camion à un moindre degré) et leurs effets sur le réchauffement planétaire, sur la biodiversité ou sur la consommation de ressources rares sont un mal, presque le mal absolu. Nous ne choisissons pas l'une ou l'autre des branches : c'est l'alternative elle-même que nous cherchons à remettre en cause. Les deux mondes que nous proposons à la réflexion ne sont pas l'un blanc et l'autre noir : nous les imaginons avec une variété de couleurs : chatoyantes, éclatantes et moirées ou ternes, pâles et fades.

1. Une première version de cet article été écrite en 2004 à la demande de Philippe Perrier-Cornet dans le cadre du groupe de prospective « Espaces naturels et ruraux et société urbanisée ». Il devait constituer un chapitre dans un troisième ouvrage DATAR, coordonné par lui, dans la collection bibliothèque des territoires, les deux premiers étant : Perrier-Cornet P. (dir.), *Repenser les campagnes*, 2002, 280 p. et Perrier-Cornet P. (dir.), *À qui appartient l'espace rural ?*, 140 p. Ce troisième ouvrage n'est jamais paru.

Pour que l'exercice soit équilibré, que l'égalité des armes soit respectée, ces deux scénarios reposent sur des hypothèses partagées, en particulier celle d'une croissance économique rapide (des « vingt glorieuses »), car on peut raisonner dans un cycle long de Kondratiev, le droit à l'optimisme devant être reconnu aux prospectivistes. Nous n'imaginons pas de bouleversements macrorégionaux dus à des changements majeurs qui nous feraient sortir du cadre régional qui est le nôtre.

Figure 1. Situation actuelle de Dijon



Conception - Réalisation : Jean Cavailhès, Mohamed Hilal

Scénario 1 – Dijon-Beaune, une « ville » à la campagne

La population totale de l'aire urbaine dijonnaise, après avoir augmenté d'un peu plus de 4 % entre 1990 et 2008, est restée stable entre 2010 et 2030 : elle est de 330 000 habitants (à délimitation constante de 1999). La répartition entre pôle urbain et couronne périurbaine a sensiblement évolué : de près de 250 000 habitants pour le premier et moins de 90 000 dans la seconde en 2000, on est passé, en 2030, à 190 000 habitants dans le pôle et à 140 000 dans la zone périurbaine. Avec la définition statistique des aires urbaines de l'INSEE adoptée en 1996, l'aire urbaine de Dijon occupe maintenant une superficie qui s'est accrue de plus d'un tiers en vingt ans.

L'auto « reine » et les infrastructures de transport

Les trois quarts des ménages de Côte-d'Or disposent d'au moins deux voitures. Le véhicule moderne a bénéficié des progrès de ce début de siècle, si bien qu'une voiture qui sort aujourd'hui des chaînes de fabrication respecte les accords internationaux sur la protection de l'environnement. Les progrès essentiels concernent la circulation : le système de positionnement par satellite européen Galileo, mis en service en 2010, fluidifie la circulation et permet aux véhicules d'éviter les embouteillages ; les autoroutes du département commencent à être équipées pour l'utilisation du pilotage semi-automatique des voitures. Ces dernières, truffées d'électronique et d'informatique, sont chères. Une grande partie de la population achète des voitures d'occasion, bon marché, ce qui permet aux familles modestes d'en posséder une par adulte du ménage.

Les efforts budgétaires du ministère de l'Équipement et des Affaires rurales et de la Région Bourgogne ont permis de développer le réseau d'autoroutes et de voies rapides en Côte-d'Or[2]. C'était nécessaire, car le trafic sur les grandes radiales et rings du département a doublé en vingt-cinq ans, dépassant 50 000 véhicules par jour sur les principales autoroutes. Celles-ci, ainsi que la plupart des routes rapides à deux fois trois voies, sont équipées du système de guidage semi-automatique (rails électroniques de guidage, contrôle automatisé de la vitesse, dispositif de freinage en cas de danger et d'arrêt commandé aux feux rouges) grâce auquel on circule en sécurité à vitesse constante de 200 km/h sur les voies réservées aux voitures individuelles et à 130 km/h sur celles réservées aux camions. Par les autoroutes interurbaines, le Morvan est ainsi à un peu plus d'une heure de Paris et à portée de week-end des régions peuplées allemandes,

2. De nos jours, les dépenses publiques ne sont guère appréciées des contribuables. Celles consacrées au réseau routier sont acceptées car un calcul économique a montré que la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) suffit presque à les autofinancer.

flamandes, néerlandaises et suisses. Par les autoroutes et voies rapides périurbaines, aux nombreuses bretelles de sortie, on rallie Dijon à une vitesse moyenne de 120 à 140 km/h.

Deux nouvelles autoroutes à desserte locale doublent la D710 vers le nord-ouest et la D70 vers le nord-est, permettant un meilleur accès radial à Dijon depuis ces régions. Les autoroutes Paris-Lyon, Lyon-Strasbourg et Paris-Mulhouse forment un ring autoroutier d'une quarantaine de kilomètres de rayon autour de Dijon, qui se situe au centre de cette toile d'araignée. La Direction départementale de l'équipement et des affaires rurales (DDEAR) se vante d'avoir réduit à trente minutes le temps de trajet maximum pour rejoindre une bretelle d'accès autoroutière depuis n'importe quel point du département (excepté la partie septentrionale autour de Montbard et de Châtillon-sur-Seine).

En vingt-cinq ans, le coût généralisé de transport, estimé en euros 2030, a baissé d'un quart grâce à la combinaison d'un gain de temps sensible, de la gratuité des autoroutes, de la hausse modérée du prix des carburants et de la légère baisse du prix moyen de la voiture. En conséquence, il est maintenant possible d'habiter plus loin tout en conservant le même budget. Il en résulte une baisse des valeurs foncières (résidentielles et de bureaux) puisqu'elles sont d'autant plus élevées que l'espace est rare là où il est convoité. Avec les possibilités actuelles de circulation automobile, l'espace potentiellement urbanisable est abondant, et donc bon marché.

Les transports en commun, urbains et départementaux, attirent peu d'usagers tant ils sont lents, peu ponctuels et inconfortables au regard des avantages de l'automobile. Une enquête récente sur les transports a montré qu'un ouvrier dijonnais travaillant dans la zone d'activités de Beaune-Nord doit attendre son bus douze minutes et supporter cinquante minutes de transport (plus le trajet à pied pour aller jusqu'à l'arrêt du bus et ensuite jusqu'à son usine). Selon cette enquête, le même trajet, de porte à porte, se fait en dix-sept minutes en voiture. On comprend que notre ménage d'ouvriers n'ait de cesse de conserver ses deux voitures !

Le réseau ferré a peu évolué depuis 2012, mais le matériel roulant a été renouvelé (voitures pressurisées) et la vitesse commerciale de 400 km/h met Paris à moins d'une heure de Dijon et Lyon-Saint-Exupéry (qui est le troisième aéroport de Paris) à trente-cinq minutes[3]. Les ménages côte-d'oriens effectuant des migrations alternantes vers l'Île-de-France ne sont pas rares et, la semaine de quatre jours[4] aidant, certains ont un emploi et un pied-à-terre à Paris, alors que des Parisiens, des Lyonnais et des Genevois passent la moitié de la semaine dans leur résidence bourguignonne.

L'urbanisation autour des voies de communication

L'habitat et les activités économiques s'étalent le long des autoroutes périurbaines de desserte locale. Les villages qui maillent les campagnes et, avec un espacement plus lâche, les bourgs ruraux forment un cadre résidentiel privilégié s'ils sont desservis par une bretelle de sortie. Des activités de services, de commerces, de restauration, de garages, de salles de sport et de cinémas occupent les rives de ces autoroutes. Elles sont signalées aux usagers par des enseignes formant un rideau antibruit. Derrière ce corridor d'activités, des rubans de pavillons et de villas s'étalent en taches d'huile autour de chaque bretelle d'accès (distantes de cinq à sept kilomètres en moyenne), se prolongeant le long des routes secondaires, parfois se raccordant presque d'une bretelle à l'autre, d'un village ou d'un bourg au suivant. Des bourgs ou des petites villes – où se concentrent des services (en particulier les écoles publiques) – et que choisissent préférentiellement les retraités, forment des boursouflements plus épais tous les quinze ou vingt kilomètres.

Les villages et les bourgs s'égrènent ainsi, de loin en loin, le long des autoroutes, créant une forme urbaine réticulaire en chapelet. Au-delà, on retrouve la campagne, avec ses champs, ses prairies et ses forêts. Cette campagne intéresse fortement les

3. Le problème est moins le temps de trajet lui-même que les arrêts en gares et les contrôles d'accès aux trains à très grande vitesse.

4. La semaine de quatre jours, avec dix heures travaillées par jour, a été généralisée en France en 2012 afin de permettre aux salariés d'alléger leurs dépenses de carburant.

riverains qui sont venus habiter là pour jouir de ses aménités, de l'air pur, du calme, des paysages verdoyants et des loisirs qui s'y pratiquent. Mais ils veulent aussi avoir accès au réseau autoroutier qui les relie au monde des activités économiques dont ils vivent et qu'ils consomment. Les riverains demandent ou imposent d'assez fortes contraintes aux agriculteurs pour que leur cadre de vie soit respecté. Il faut aller plus loin encore des autoroutes pour trouver une campagne avec des agriculteurs qui puissent produire sans être sous le regard vigilant des habitants.

Cependant, même dans cette campagne profonde, des retraités ont colonisé l'espace en achetant des fermettes de caractère et en revivifiant des villages entiers. Là où la campagne est jolie, on rencontre souvent des retraités allemands, suisses, flamands ou hollandais qui sont multirésidents, passant une semaine ou un mois tantôt dans leur pays d'origine, tantôt ici. En ajoutant à ces retraités les actifs de ces pays voisins qui ont une résidence secondaire en Bourgogne, les Européens représentent une fraction significative de la population – jusqu'au quart des logements dans certains villages –, au point qu'il serait presque impensable d'y ouvrir un commerce sans parler allemand ou anglais.

Chacune de ces zones urbanisées abrite des types de population particuliers, sans qu'il n'y ait de ségrégation volontaire ou même consciente : le jeu du marché foncier conduit les ménages ayant les mêmes caractéristiques, le même niveau de revenu et des goûts semblables à opérer des choix identiques qui les conduisent à des localisations voisines. Si bien que les ménages disposant de revenus élevés se retrouvent entre eux, dans des environnements plaisants sur le plan des paysages, de l'architecture ou du microclimat, comme les hauts de la Côte viticole ou des coteaux exposés au sud, qui sont particulièrement prisés. Ils votent en faveur d'impôts locaux élevés grâce auxquels leur cadre de vie est enrichi et protégé par des dispositifs de sécurité (caméras de surveillance des entrées et des espaces communs, agents municipaux de sécurité). Les politiques foncières, à côté de la fiscalité locale, constituent un autre mécanisme ségrégatif important. Même si les valeurs foncières ne sont nulle part très élevées, la taille minimum des lots dans les communes huppées est parfois de 5 000, 7 000, voire 10 000 m², ce qui suffit à en réserver l'accès à des ménages aisés. Ceux-ci choisissent, pour une bonne éducation de leurs enfants, de payer des droits d'inscription élevés au collège privé proche, car le collège public dispense, à leur sens, un enseignement de moins bonne qualité et, de plus, il est parfois à quinze, vingt ou vingt-cinq kilomètres de distance.

Au total, le coût de la vie dans ces zones où vivent des cadres, des professions libérales et intellectuelles supérieures, des chefs d'entreprise et des retraités aisés est dissuasif pour la classe moyenne. Les techniciens, contremaîtres, instituteurs, infirmières, artisans indépendants du bâtiment, etc. habitent des zones plus ordinaires, en particulier de la Plaine dijonnaise. Dans cette région, on peut, avec un revenu moyen, faire construire une maison sur 1 500 à 2 000 m² de terrain ou bien fusionner deux lots dans un lotissement existant, ce qui permet de prendre ses aises. La qualité de la desserte routière et la souplesse des horaires de bureau des parents permettent d'emmener les enfants au collège ou au lycée public le plus proche. L'organisation de l'espace est également structurée par les autoroutes, mais on utilise le bâti pavillonnaire existant dans les villages périurbains autant qu'on construit du neuf, pour des raisons budgétaires évidentes. Dans cette région de la Plaine, l'attention portée au cadre de vie rural et à l'agriculture est également grande car, les parcelles résidentielles étant de taille moyenne, l'espace qui les environne n'en est que plus important.

Une petite moitié de la population côte-d'orienne bénéficie de ce mode de vie périurbain ou rural (on dit également parfois « villageois périautoroutier »). Le reste de la population du département, qui demeure majoritaire, habite en ville, vers laquelle il faut maintenant se tourner.

Dijon : richesse et pauvreté se côtoient

Les migrations des classes moyennes et aisées ont eu pour effet de réduire la population de Dijon, qui est tombée de 150 000 habitants en 2006 à 110 000 en 2030. La composition sociale de la ville a changé. C'est quartier par quartier qu'il faut la décrire, dans une petite visite guidée de la ville.

TROIS CAS DE PROSPECTIVE SPATIALE

Le centre historique est habité par des cadres, professions libérales, intellectuels, jeunes et célibataires le plus souvent (*swinging singles* ou bobos). Ils apprécient le patrimoine architectural que les ducs de Bourgogne ont laissé en héritage à leur ville, goûtent la qualité de la vie culturelle et les activités sociales, sportives et récréatives qu'ils pratiquent entre pairs. Beaucoup d'entre eux travaillent à Paris, Lyon ou Genève, effectuant des migrations alternantes que la semaine de quatre jours et la flexibilité des horaires de bureau rendent supportables. Les catégories sociales aisées, souvent dans la force de l'âge et avec des enfants, habitent aussi le « beau quartier » de la ville, avec ses maisons en pierre du XIXe siècle entourées de jardins ou de petits parcs, comme la bourgeoisie de cette époque savait en construire.

En dehors de ces havres privilégiés, le restant de Dijon est trop vaste pour la population qui y habite. Les « grands ensembles » du XXe siècle ont été détruits parce qu'ils étaient devenus des zones criminogènes, mais surtout parce qu'on n'en avait plus besoin. En effet, le parc immobilier d'habitations, de bureaux et de commerces est surabondant. D'autres immeubles, des pâtés de maisons parfois, ont aussi été rasés et transformés en parkings de surface (la question du stationnement en ville ne pose donc plus problème), en terrains de sport et en jardins publics. Les réserves foncières des Domaines, en particulier celles du ministère de la Défense nationale et de la Sécurité du territoire, ont également permis la construction d'espaces publics. Malgré cette réduction du parc immobilier, des logements restent vacants, des bureaux inoccupés, des immeubles inhabités, qui sont murés, annonçant de nouvelles tranches de démolition. Les valeurs foncières et immobilières sont basses du fait de cette abondance de l'offre face à la demande. Si une partie des propriétaires gardent leur bien inoccupé (comme réserve foncière familiale), la plupart préfèrent le louer, même à bas prix. Dans de nombreux quartiers de Dijon, il est ainsi possible de se loger « pour une bouchée de pain ».

Des appartements dans des immeubles construits à la fin du XXe siècle et des maisons individuelles sont loués à bas prix à des ménages de condition modeste : des ouvriers et des employés. La succession d'emplois instables et de courte durée, qui est le lot de ces familles, n'offre pas de garanties suffisantes pour qu'elles puissent accéder à la propriété. Mais elles sont logées à faible coût : mis à part les deux quartiers de la ville que se réservent les classes supérieures, les loyers sont bon marché dans le reste de Dijon. Le logement pèse moins que l'achat de voitures dans le budget de ces ménages. Chaque famille, ou presque, possède deux voitures, un pavillon avec jardin ou un appartement assez grand (46 m² par personne en moyenne). Ces quartiers offrent un cadre de vie propre et correctement entretenu, mais sans attrait. L'école publique, avec des classes chargées et des enseignants fonctionnaires peu motivés (nombreux sont ceux qui ont quitté l'Éducation nationale pour l'enseignement privé), offre des perspectives de réussite scolaire aléatoires. Les services publics sont limités. Les commerces sont mal achalandés. Seules les activités sportives sont bien implantées : stades, piscines, patinoires et salles omnisports offrent à la jeunesse un espoir d'ascension sociale par le sport.

Les communes de la banlieue dijonnaise ont connu des évolutions différenciées. Comme nous l'avons évoqué, les grands ensembles y ont été détruits, mais l'offre immobilière reste supérieure à la demande car ces communes ont perdu 20 % de leur population en vingt ans. Celles situées à l'est, près de l'université, sont investies par les étudiants, qui représentent une part importante de la population : un habitant sur six, un ménage sur cinq de la ville et sa banlieue. Dans d'autres communes, qui ont été de standing mais qui sont maintenant délaissées au profit de la campagne, des retraités issus de la *middle class* se sont installés. Enfin, d'autres communes sont dédiées à des ménages de condition modeste, semblables à ceux qui vivent dans les quartiers ouvriers de Dijon.

Semées çà et là au milieu des quartiers ouvriers de Dijon, se trouvent des zones plus défavorisées où logent des familles monoparentales pauvres, des immigrés de fraîche date, des personnes en situation précaire, marginalisées par la dureté d'un monde individualiste. Heureusement, des associations caritatives s'occupent de ces cas sociaux. Depuis le quartier historique qui entoure le palais des ducs de Bourgogne jusqu'à ces zones pauvres, en passant par les nombreux quartiers

ouvriers, la ségrégation sociale de la ville est très forte et est ressentie comme injuste par la classe ouvrière. Les inégalités entre quartiers de la ville sont telles que, comme nous allons le préciser, les ménages des quartiers aisés ressentent le besoin de se protéger.

Non pas que la réussite professionnelle soit impossible pour les enfants des quartiers populaires, mais elle suppose beaucoup d'efforts individuels et de mérite personnel, qualités qui sont les clés de la réussite. Le taux de chômage, du fait d'une bonne croissance économique, est de 4 % en Côte-d'Or, ce qui correspond au niveau du chômage frictionnel. Les emplois ouvriers, peu qualifiés et peu stables, sont souvent loin du domicile, comme nous allons le voir. La succession de contrats à durée déterminée et d'embauches en intérim, avec un fort *turn-over*, pour des emplois sans beaucoup d'intérêt et mal payés se traduit par des inégalités sociales importantes entre cette classe ouvrière urbaine et les ménages aisés et de condition moyenne, dont la plupart habitent la ceinture périurbaine. Il n'en reste pas moins que, dans Dijon, la coexistence de quartiers bourgeois et ouvriers ne va pas sans heurts. Les forces de la sécurité du territoire veillent, aidées par des sociétés de gardiennage et par des dispositifs modernes de sécurité pour défendre les biens et les personnes (l'Association des commerçants du centre-ville finance ces polices privées). La prévention (reposant sur un îlotage efficace) et la répression ont permis une baisse importante des crimes et délits, et la population de Dijon se sent en sécurité.

Activités économiques : le carrefour de Beaune-Nord

En ce XXI^e^ siècle, la croissance économique est au rendez-vous. Le produit intérieur brut (PIB) a progressé de 4,7 % par an en moyenne au cours de la décennie 2020-2029, ce qui ne s'était pas produit depuis les années 1960 (à ce rythme, la richesse nationale double en seize ans). La Côte-d'Or a profité de cette décennie dorée. C'est tout particulièrement le cas de la zone d'activités de Beaune-Nord, exemple de croissance rapide d'une ville moyenne disposant de bons atouts. Le principal d'entre eux est sa situation géographique, au carrefour des autoroutes Paris-Lyon, Lyon-Nancy et Lyon-Strasbourg et à proximité du bassin d'emploi dijonnais d'où viennent la plupart des salariés. De plus, les petits aérodromes de Dijon-Longvic et Dole-Tavaux sont situés tout près et, pour les visiteurs plus lointains, l'aéroport Lyon-Saint-Exupéry n'est qu'à trois quarts d'heure d'autoroute.

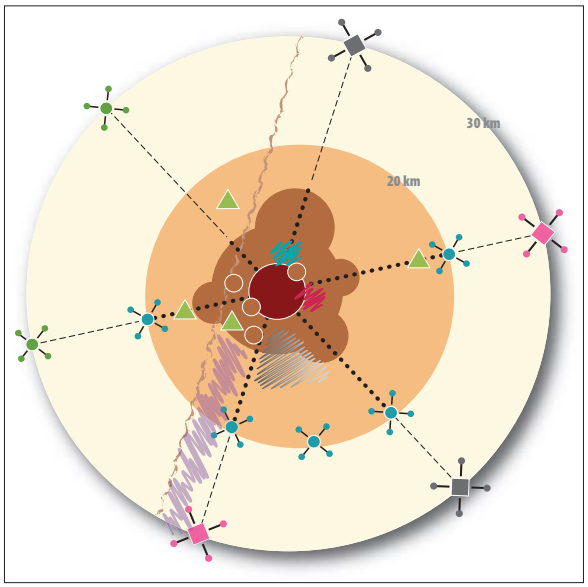
La ville de Beaune est un autre atout qui explique la croissance rapide de cette zone d'activités. Le cœur de la cité, autour des Hospices et jusqu'au boulevard circulaire des anciens remparts, est un lacis de ruelles bordées de riches demeures, nobles ou bourgeoises. C'est une ville moyenne très appréciée des cadres. De plus, elle se situe dans une région attractive pour ses paysages et sa campagne – dès lors qu'on habite la Côte viticole ou l'Arrière-côte – mollissant ici en coteaux vallonnés. Les villages de ce pays de vignes, de combes et de bois, aux rues étroites, aux belles maisons de pierre (parfois de vrais petits châteaux), sont les plus huppés de la région. L'immobilier s'arrache aussi à prix d'or en remontant jusqu'à Dijon par le vignoble et les hauteurs qui le surplombent, d'où la zone d'activités n'est qu'à quelques minutes d'autoroute.

Un pôle tertiaire et industriel offrant 18 000 emplois s'est constitué dans ce secteur de Beaune-Nord soit dans des productions industrielles difficilement délocalisables – comme l'agroalimentaire, le bâtiment et les travaux publics, les matériaux de construction, l'imprimerie, la construction mécanique, etc. –, soit dans des activités tertiaires, comme les services administratifs et informatiques des banques et assurances, les services de réparation et maintenance de secteurs, comme la domotique ou l'informatique, etc. Une pépinière de *start-up* et quelques laboratoires de recherche y sont également implantés, mais il n'existe pas d'activités de très haute technologie.

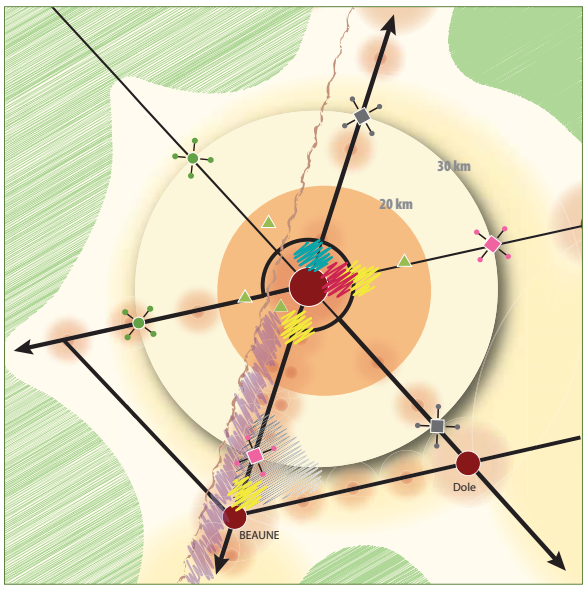
Dijon a perdu des emplois au profit de cette zone d'activités mais garde autour de son université un centre de *e-learning*, ses hôpitaux et ses laboratoires de recherche (biotechnologies, pharmacie, agroalimentaire) qui forment un pôle d'économie « cognitive ». De plus, sa position au centre d'une toile d'araignée circumradiale met la capitale bourguignonne en position idéale pour conserver de vastes zones commerciales en périphérie de la ville. Sur les trois zones qui existaient vingt ans auparavant, une a disparu à la suite d'une concurrence au

Figure 2. Les deux scénarios

2030 - Une ville resserrée



2030 - Une ville à la campagne



Agglomération dijonnaise

- Dijon et banlieue
- Economie cognitive
- Grande distribution
- Tertiaire supérieur
- E-commerce / logistique marketing
- Aires récréatives

Bourgs et petites villes périphériques

- Activités de service
- Activités récréatives

Pôles périphériques

- Industrie, construction
- Agro-alimentaire

Transport individuel

- Réseau autoroutier

Transport collectif

- Tram-train ou Péribus
- Autres liaisons

Conception - Réalisation : Jean Cavailhès, Mohamed Hilal

couteau (la guerre des prix profitant aux consommateurs) ; les deux autres, étendues sur des dizaines d'hectares (mangeant les campagnes périurbaines alentour), offrent d'autres emplois, peu qualifiés, à la population dijonnaise.

Les services aux particuliers procurent aussi de nombreux emplois dans la santé, les professions libérales, les métiers du bâtiment, l'entretien et la réparation, le gardiennage et la sécurité, le jardinage et l'architecture paysagère, etc.

La clientèle est constituée des classes aisées et moyennes qui habitent le plus souvent hors de Dijon, ce qui oblige les employés à effectuer de longues migrations alternantes depuis leur domicile urbain.

L'agriculture jardinière

Les migrations résidentielles ont privilégié la campagne, également prisée par des résidents multilocalisés dans le rural bourguignon et à Paris, Lyon ou Genève, ainsi que par des retraités (ceux-ci étant moins « accros » à l'autoroute). Ces populations aménagent à leur idée le cadre de vie rural à travers les politiques municipales (les néoruraux ont partout pris le contrôle des collectivités locales) ou en signant des contrats directement avec les agriculteurs.

Il s'agit, tout d'abord, de l'entretien du terrain résidentiel privé. Il compte rarement moins de 1 500 à 2 000 m², et il dépasse souvent 1 hectare dans les communes riches de la Côte viticole et de l'Arrière-côte. Ce terrain est souvent entouré d'un espace de protection, tout particulièrement dans les zones herbagères de l'Auxois, où il est fréquent que des familles voisines s'entendent pour acheter en copropriété plusieurs hectares autour de leurs maisons pour rester au calme, disposer d'un espace d'aventure pour les enfants et être sûres qu'aucune villa ne se construira là. Dans la Plaine dijonnaise et sur le Plateau langrois, ces espaces de protection sont souvent boisés et, lorsqu'ils sont conservés en labours, ils sont loués (souvent oralement) à un agriculteur voisin. Au total, l'entretien de telles superficies privées dépasse le savoir-faire, le temps libre et le matériel dont disposent ces familles. Elles passent contrat avec les agriculteurs pour leur entretien.

Ces ménages s'adonnent à une agriculture de loisir, en élevant quelques brebis, des volailles ou des lapins, et en produisant des légumes pour la consommation familiale. Lorsqu'ils habitent le vignoble et qu'ils ont eu les moyens d'en acquérir une, certains possèdent une parcelle de vigne qui produit leur vin. D'autres, dans la tradition bourguignonne, cultivent des petits fruits (cassis, framboises) transformés en liqueurs dans les alambics de villages. L'entretien de ces petits ateliers de production domestique meuble le temps libre, donne une saine culture agraire aux enfants. De plus, cette activité garantit la qualité des produits. Il va sans dire que ces hobbies seraient inconcevables sans l'aide d'agriculteurs. Ceux-ci se sont équipés en matériels d'entretien de jardins, cultivent la pièce de vigne et assurent la vinification, effectuent des visites de surveillance des ateliers, s'occupent des animaux lorsque la famille s'absente, surveillent les ânes et les poneys, donnent des conseils techniques, etc. Ces activités sont rémunérées, le plus souvent au forfait annuel.

De plus gros travaux sont faits à façon pour les communes par les agriculteurs lorsqu'il s'agit d'entretenir les chemins et les espaces verts publics, de faucarder les rivières, de tailler les haies, de débroussailler les terrains d'aventure, de planter et de gérer des bois et bosquets, parfois de niveler le terrain d'un cours de tennis, de creuser une piscine, etc. Les agriculteurs spécialisés dans ces travaux utilisent du matériel de travaux publics. Des conflits surgissent fréquemment, car les habitants tentent d'éviter la rémunération de certaines de ces activités grâce au document d'urbanisme, dont ils ont la maîtrise puisqu'il s'agit d'une compétence municipale. Ils cherchent à faire inscrire par leurs élus des contraintes d'entretien des chemins (lorsqu'il existe une servitude de passage) ou de débroussaillage des bois pour que ces travaux soient gratuits.

Au-delà de ces petits tracas, la politique foncière interdit parfois le retournement des prairies (dans les régions d'élevage) ou le remembrement des parcelles. D'autres contraintes pèsent aussi sur la production agricole. Elles sont parfois imposées par arrêté municipal, comme l'interdiction d'irriguer en dehors de quelques périodes critiques pour le cycle végétal. Cette voie réglementaire est fréquemment utilisée dans la Plaine dijonnaise, où le revenu des ménages limite les budgets municipaux. Là où les ménages sont plus aisés, comme sur la Côte viticole, la voie contractuelle est plus fréquente : la municipalité passe contrat avec les agriculteurs pour que ceux-ci utilisent des pratiques douces et respectueuses de l'environnement (et des habitants de la commune). Les contraintes pesant sur les agriculteurs sont également moindres dans la zone d'élevage de l'Auxois, où les pratiques agricoles sont considérées

comme plus naturelles (élevage extensif, prairies). C'est donc dans la Plaine dijonnaise que les conflits entre habitants et agriculteurs sont les plus fréquents.

Dans tous les cas, des initiatives locales visent à limiter ces conflits en brassant les populations autochtones et allochtones tout en générant des profits, comme à l'occasion des fêtes folkloriques bourguignonnes, depuis le concours annuel de labour et la fête des moissons jusqu'à la célébration du ban de vendanges. Le folklore viticole est tout particulièrement revivifié : la Saint-Vincent tournante et les confréries vineuses sont de véritables institutions. Les agriculteurs sont, en ces occasions, les gardiens – ou plutôt les restaurateurs – de pratiques agraires anciennes et de coutumes villageoises traditionnelles, religieusement entretenues comme les racines de la civilisation, en même temps qu'ils tirent profit de ces activités qu'ils organisent comme des opérations commerciales lucratives.

Au final, ces agriculteurs tirent profit de cet attrait pour les campagnes. Les ressources locales, à travers la rémunération de l'agriculture de loisirs, de l'entretien des terrains privés, des contrats avec les communes pour les travaux à façon et des pratiques agricoles douces, représentent une fraction significative de leur revenu : les « services résidentiels » des agriculteurs contribuent, d'après le Centre de gestion et d'économie rurale de Côte-d'Or, pour 25 % à la formation du revenu agricole des exploitations du département.

D'autres exploitants se spécialisent dans les produits bio ou fermiers (vendus directement à la ferme, dans des élevages de gibier) et la pisciculture en cours d'eau naturels (truites, saumons). Certains offrent des services récréatifs qui représentent d'autres sources de revenus : manège de chevaux, baignade dans de petites retenues d'eau avec repas à la ferme, parcours botaniques ou de santé aménagés en forêt, petits musées des instruments agraires, etc. Les productions biologiques en grande culture sont l'apanage de la Plaine dijonnaise, modèle réussi de reconversion. Il s'agit de productions à forte valeur ajoutée par hectare, souvent assez intensives car les terres agricoles sont chères (la pression de l'urbanisation conduit les propriétaires fonciers à anticiper des plus-values d'urbanisation). Il faut donc économiser ce facteur de production cher en lui substituant du travail et des *inputs* « naturels ». Dans la Plaine, ces productions bio, fermières et de diversification agricole représentent un quart du revenu agricole. Elles s'ajoutent aux services résidentiels pour représenter environ la moitié des ressources des agriculteurs.

La zone viticole de la Côte-d'Or est la partie la plus riche de l'agriculture régionale, car elle profite de l'apport des revenus des ménages aisés qui élisent domicile dans cette région belle et prospère. Elle a réussi sa reconversion à la viticulture biologique et, enfin, elle profite d'une demande soutenue, qui est dopée par les nouveaux habitants des pays voisins et par les touristes étrangers, attachés à des vins fins qui leurs rappellent le plaisir de vivre dans ces terroirs qu'ils ont visités ou dans lesquels ils ont élu domicile.

La zone d'élevage de l'Auxois se trouve dans une moins bonne situation économique du fait de la crise bovine endémique, liée à la poursuite de la contraction séculaire de la consommation de viande et du fait que les productions extensives résistent moins bien à la hausse du prix des terres. C'est là que le recul de l'emprise foncière agricole est le plus marqué. Il se fait au profit d'espaces de protection autour de l'habitat, mis en pelouses ou en bois, mais aussi de friches et de taillis dans les poches rurales où la demande résidentielle est plus faible.

L'extension périurbaine de la ville, avec ses grands lots résidentiels, son agriculture de loisirs et ses périmètres de protection, a fortement mordu sur les surfaces utilisées par les agriculteurs au point que la surface agricole utilisée (SAU) du département s'est réduite de 15 % en vingt ans. Cet empiétement de la ville sur l'agriculture a été particulièrement important dans l'Auxois, comme nous l'avons vu, mais aussi dans la zone viticole – où la concurrence entre les deux activités est vive – et dans toutes les zones desservies par les autoroutes périurbaines, sans parler de la zone d'activités de Beaune-Nord qui s'est créée au détriment de la production agricole de la Plaine.

Dijon en 2030 : la ville resserrée ou étalée ?

Scénario 2 – La ville de Dijon resserrée sur elle-même

La population totale de l'aire urbaine dijonnaise, après avoir augmenté d'un peu plus de 4 % entre 1990 et 2008, est restée stable entre 2010 et 2030 : elle est de 330 000 habitants (à délimitation constante de 1999). La répartition entre pôle urbain et couronne périurbaine n'a guère évolué : près de 250 000 habitants dans l'un (en très légère progression) et moins de 90 000 dans l'autre (toute petite contraction). La périurbanisation a donc été stoppée. La superficie de l'aire urbaine de Dijon s'est contractée d'un tiers en 2030 : la ceinture périurbaine est maintenant contenue dans un rayon d'une vingtaine de kilomètres autour de la ville de Dijon.

Le cadre institutionnel

Depuis les années 2000, l'accélération du regroupement des collectivités locales s'est traduite par un changement de grande ampleur du gouvernement de l'agglomération dijonnaise. En 2030, le Grand Dijon est sans conteste le lieu du pouvoir urbain. Élu au suffrage direct, son président dispose d'attributions très larges : il décide de la politique des transports, du logement, de la politique foncière, scolaire, ainsi que du développement économique, des politiques sociales et de santé, de la politique de l'eau. La concentration du pouvoir au niveau de l'agglomération dans son entier permet une politique qui est, sur de nombreux points, en rupture avec les politiques menées jusqu'alors, mais en cohérence avec l'orientation nationale des politiques urbaines. De plus, l'ancien schéma de cohérence territoriale (Scot), lui aussi institutionnellement transformé et regroupant désormais 40 % des communes de la Côte-d'Or, a pris une consistance nouvelle. En même temps qu'il permet d'harmoniser à cette échelle les politiques à impact territorial (transports et déplacements, logements et bureaux, foncier, loisirs, eau), il privilégie une organisation spatiale réticulaire en lieu et place du développement urbain aréolaire de la fin du XX^e^ siècle.

La politique des transports

Les transports représentent la première priorité de la politique urbaine, et le trafic automobile donne une idée synthétique de la « physiologie du bassin de vie » de l'aire dijonnaise en 2030 : sur les grandes radiales d'accès à Dijon (auxquelles est venu s'ajouter un ring autoroutier périphérique), on retombe à un niveau de trafic qui était celui des années 1960. Les migrations quotidiennes en véhicules individuels ont été réduites de moitié depuis le début du XXI^e^ siècle.

Ce résultat est le fruit de la politique nationale et de celle de l'aire urbaine de Dijon en faveur des transports en commun. Ces derniers combinent les tram-train, circulant à la fois sur des lignes ferroviaires et continuant leur route sur les voies régionales, le tramway intra-urbain et les péribus, qui empruntent des lignes réservées sur les axes routiers. Cet ensemble dessert, à la cadence d'une liaison par heure en journée et chaque quart d'heure en périodes de pointe, la dizaine de bourgs dépassant 1 500 à 2 000 habitants dans un rayon d'une vingtaine de kilomètres autour de Dijon ainsi que les villes un peu plus peuplées situées juste au-delà. Il suffit de se rendre en voiture ou en VMA (véhicule mobile autonome en libre-service pouvant rouler en convoi) à l'une des haltes écodurables pour accéder en moins de vingt minutes au centre de Dijon. Plusieurs grands axes de circulation, équipés d'un système de conduite automatique, sont réservés aux bus urbains (les riverains, dont le véhicule peut être reconnu par ce système, peuvent circuler sur ces voies). L'agglomération dijonnaise compte deux lignes de tramway intra-urbain nord-sud et est-ouest (un autre tram circulaire est en construction) et les bus urbains passent toutes les trois minutes (pendant les heures de pointe), sillonnant rapidement la ville (grâce à des voies réservées). Les transports en commun sont donc très utilisés. Leur confort, leur rapidité et leur cadence ne sont pas leurs seuls atouts : dans Dijon, ils sont gratuits, et ceux qui desservent la périphérie sont tarifés à peine à 20 % du coût réel. Il en résulte que le poste transports en commun représente une part importante du budget de l'agglomération.

En même temps que les transports en commun sont favorisés, l'utilisation des voitures individuelles est décourагée. Le péage des voies d'accès rapide à Dijon est élevé : il représente un coût kilométrique équivalent à celui du carburant. Les non-Dijonnais payent, d'une part, des droits de stationnement eux aussi élevés et, d'autre part, une taxe de circulation : parcourir un kilomètre en ville leur coûte le prix d'un litre de carburant. Pour tous les usagers, la vitesse est limitée à 45 km/h sur les grands boulevards et à 30 km/h dans le reste de la ville, et les contrôles automatiques sont stricts[5].

L'un des résultats de cette politique a été de modifier le coût généralisé de l'accessibilité à la ville de Dijon et à ses emplois pour la grande majorité des ménages d'actifs. Ce coût est composé d'une fraction monétaire – qui a diminué pour les usagers des transports en commun et fortement augmenté pour ceux de l'automobile – et d'un coût en temps. Celui-ci est plus élevé qu'à l'époque du « tout-automobile », particulièrement pour les ménages habitant dans la ceinture périurbaine. Au total, le coût généralisé de l'accessibilité aux emplois de l'agglomération a sensiblement augmenté. Il en résulte des valeurs foncières plus contrastées : les prix immobiliers au centre (le Dijon historique) ont augmenté relativement aux prix en banlieue, qui ont eux-mêmes progressé plus vite que dans la couronne périurbaine. Cet effet, considéré comme pervers pour la politique urbaine, a compliqué la politique du logement.

La politique du logement et les politiques sociales

La politique du logement est également marquée par plusieurs ruptures. L'agglomération dijonnaise comptait, vers 2000, deux zones de « grands ensembles » construits dans les années 1960, aux Grésilles et à Chenôve, et deux autres zones, plus récentes, à la Fontaine-d'Ouche et à Talant. Ces barres et tours ont commencé à être détruites dès la fin des années 1990 et, en 2030, il ne subsiste que quelques grands immeubles du siècle précédent à la Fontaine-d'Ouche. L'objectif principal de cette rénovation urbaine était d'inverser le mouvement de ghettoïsation de la fin du siècle dernier. L'atteinte de cet objectif a été rendu plus aisé par la résorption du chômage due à la croissance économique. La population délogée de ces « grands ensembles », qui étaient non seulement trop « grands » mais aussi trop « ensembles », s'est ventilée entre divers sites.

1. Dans Dijon même, pour quelques-uns, où la politique de rénovation de l'habitat s'est poursuivie avec la réhabilitation de quartiers anciens. On y trouve maintenant des logements sociaux dans des immeubles de cinq à six étages voisinant avec d'autres immeubles de taille comparable du secteur privé et quelques maisons individuelles.
2. Dans les communes de banlieue où existaient aussi des réserves foncières importantes, ce qui a permis un petit développement du secteur social en pavillons jumelés et en petits immeubles de quatre à cinq étages dans des quartiers où dominent les villas et qui offrent des espaces publics verts et récréatifs.
3. Dans des communes périurbaines où les pavillons étaient très bon marché du fait de la crise immobilière qui y régnait. Dans ce marché dépressif, certains lotissements ont été rachetés par les municipalités pour être transformés en logements sociaux.

La cherté des loyers et du prix des logements dans l'agglomération est un fait marquant en 2030. Elle résulte de la politique des transports et de l'amélioration de la qualité de vie dans la ville, qui se traduit mécaniquement par une augmentation des valeurs foncières[6]. Dans ce contexte, la politique du logement est dominée par le zonage, qui vise à assurer un certain niveau de mixité sociale, malgré ces valeurs immobilières qu'on cherche également à contenir. Le document d'urbanisme dijonnais, adopté il y a une dizaine d'années, limite la densité de population par parcelle constructible dans chaque quartier

5. Il n'y a pas de marge de tolérance. Les taxes de circulation des non-riverains sont automatiquement prélevées (de même que les contraventions pour dépassement de vitesse) : dans chaque voiture, un boîtier de surveillance, connecté à Galileo, permet le suivi des véhicules.

6. Des simulations ont montré que, sans une intervention publique sur le marché foncier, les loyers auraient doublé dans Dijon par rapport à leur niveau de 2008. Or, à cette époque, les ménages pauvres (définis comme ceux dont le revenu était inférieur à la moitié du revenu médian) consacraient 51 % de leur revenu au loyer lorsqu'ils étaient locataires dans le secteur privé et 34 % dans le secteur social.

et autorise le transfert de densités entre parcelles contiguës. Il est donc possible de construire un immeuble haut sur une parcelle donnée en achetant une fraction des droits à densité d'une parcelle voisine sur laquelle on ne pourra construire qu'un immeuble bas ou une maison individuelle, de façon à ce que la densité autorisée soit respectée sur le cumul des deux parcelles. Dans les communes de banlieue, un marché de servitudes conventionnelles, formule à la mode pour gérer l'économie urbaine, fonctionne également pour éviter l'urbanisation de certaines parcelles : les riverains de champs passent contrat avec l'agriculteur qui les possède pour que celui-ci s'engage à ne pas les convertir à un usage urbain pendant quatre-vingt-dix-neuf ans, moyennant paiement compensatoire puisque cet agriculteur ne peut plus espérer de plus-values d'urbanisation[7].

La politique du logement a, finalement, été moins influente que celle des transports : d'une part parce que, malgré un doublement des impôts locaux par rapport aux années 2000, l'augmentation des valeurs foncières urbaines a limité les possibilités budgétaires d'intervention publique ; d'autre part parce que la densification urbaine a rencontré des limites et que le parc immobilier dijonnais, dans l'ensemble de bonne qualité, a été pour l'essentiel conservé. Dijon était, en effet, parmi les villes les plus densément peuplées de France. Elle comptait 3 700 habitants par kilomètre carré en 1999 et plus de 5 000 dans la plupart des quartiers de la ville. En 2030, la densité de la ville et de sa proche banlieue a légèrement diminué du fait de la résorption des grands ensembles, alors que celle des autres communes de l'agglomération a un peu augmenté.

Dans leur ensemble, les politiques urbaines ont bénéficié aux propriétaires fonciers. C'est la source de revenus qui a connu la plus forte progression au cours du dernier quart de siècle. Ce résultat est considéré comme injuste, car les propriétaires perçoivent un énorme tribut foncier urbain et leur patrimoine fructifie sans être le résultat de leur travail. C'est pourquoi la question de la taxation du foncier bâti et des plus-values foncières a été de nouveau évoquée lors des deux dernières élections locales. La proposition d'un impôt local annuel, égal à 3 % de la valeur foncière et immobilière des biens urbains, a finalement été adoptée[8].

À côté des politiques du logement, les politiques sociales de la ville donnent une place importante à l'école (et aux autres services publics) et à la mobilité des personnes. Pour l'école, il s'agit de lutter contre l'inégalité des chances et de permettre un meilleur brassage social par l'affectation d'élèves d'un quartier à des établissements situés dans d'autres quartiers. Des primes à la mobilité aidée limitent la ségrégation qu'engendre naturellement le marché immobilier et favorisent une forme de brassage social.

Les mouvements de population et le marché immobilier

Si la relocalisation intra-urbaine d'une petite fraction des habitants des grands ensembles a eu une grande importance pour l'équilibre social de l'agglomération, l'équilibre résidentiel entre l'urbain et le périurbain constitue le phénomène essentiel. La quasi-stabilité de la répartition de la population entre ces deux ensembles est le résultat de forces économiques contraires et conflictuelles. Examinons la situation en 2030 par rapport à ce qu'elle était une vingtaine d'années auparavant.

Du fait de la politique des transports, de nombreux ménages se sont rapprochés de Dijon pour limiter les migrations alternantes domicile-travail. Dans l'autre sens, le mouvement de périurbanisation de ménages de jeunes actifs, qui avait dominé les dernières décennies du siècle précédent, s'est tari pour les mêmes raisons. Un flux régulier a conduit vers Dijon, depuis les couronnes périurbaines, des jeunes (en quête d'emploi ou pour poursuivre leurs études), des familles éclatées (les pavillons

7. Ces contrats, de même que les droits à densité transférables, sont des servitudes qui grèvent le bien et qui sont transmises avec lui s'il est aliéné.

8. D'autres discours, plus radicaux, proposaient une municipalisation des sols. Ils s'appuyaient sur une tradition ancienne d'économistes libéraux, comme H. George ou L. Walras, et citaient en exemple les Pays-Bas. C'est ainsi que la municipalité d'Amsterdam est, depuis fort longtemps, propriétaire de 80 % des sols urbains et d'une large part des immeubles qu'ils supportent. Les aspects négatifs – spéculation foncière ou enrichissement sans cause – sont alors éliminés et les politiques urbaines, par exemple en faveur de la mixité sociale, sont plus faciles à mettre en œuvre dans une telle situation foncière.

périurbains étant trop grands et les prêts d'accession à la propriété ne pouvant être remboursés), et des personnes du « quatrième âge » (se rapprochant des services supérieurs de santé). Il résulte de ces migrations centripètes une très légère progression de la population du pôle urbain, qui s'est étendu dans l'espace et dédensifié depuis la fin du siècle précédent.

L'augmentation des loyers et du prix des logements dans l'agglomération dijonnaise proprement dite a déjà été évoquée. Elle est le résultat de la nouvelle politique des transports et de l'amélioration du cadre de vie urbain. Dans ce contexte, les politiques sociales (logement social, école, mobilité des personnes) restent insuffisantes pour contrecarrer les effets ségrégatifs des forces du marché immobilier. Malgré les efforts importants qui ont été réalisés, beaucoup de ménages de condition modeste ont du mal à trouver un appartement dans Dijon et dans l'agglomération.

À l'inverse, les prix immobiliers se sont effondrés dans de nombreuses communes périurbaines : d'une part parce que l'offre de pavillons est abondante face à une demande réduite ; d'autre part parce que le nouvel équilibre du marché correspond à un prix plus faible que dans les années 2000, puisque le prix d'un pavillon résulte d'un arbitrage entre coût du logement et coût de transport : si le coût de transport augmente, le coût du logement diminue et, au-delà d'une certaine distance, il s'annule.

Cette évolution des valeurs immobilières dans la couronne périurbaine est différenciée. Elle a été d'autant plus marquée qu'on s'éloigne de Dijon : en 2030, les lotissements de pavillons excentrés ne trouvent plus preneur et l'aire urbaine est contenue dans un cercle de 20 à 25 km. Mais les bourgs de quelque importance de cette aire ont échappé à cette crise du fait de la politique des transports : leur bonne desserte par les transports en commun leur a permis de rester attractifs. Quelques-uns d'entre eux ont connu une légère augmentation de population entre 2000 et 2030, et l'emploi s'est maintenu dans le secteur des services aux particuliers comme dans certaines activités industrielles ou tertiaires (voir ci-dessous). Il en va de même un peu au-delà de l'aire urbaine : des villes remplissent des fonctions de pôles ruraux, avec de petits bassins d'emplois industriels ou tertiaires qui drainent des travailleurs habitant les communes qui les entourent. Dans les communes périurbaines petites et éloignées, où la crise de l'immobilier est forte, les pavillons sont rarement détruits car ils restent dans un état correct (bien que leur âge moyen soit supérieur à quarante ans). Ils se vendent à prix bradés et, au-delà d'une trentaine de kilomètres, certains restent vacants (le taux moyen instantané de vacance dans la couronne périurbaine dépasse 15 %). À ces niveaux, ils intéressent plusieurs types de ménages :

- ceux pour lequel le coût de l'accessibilité n'est pas élevé (les retraités) ;
- ceux qui sont peu sensibles au coût du temps (les pauvres, dont le coût d'opportunité du temps est faible) ;
- des ménages modestes qui ont du mal à se loger en ville compte tenu des prix ;
- quelques Suisses et Allemands, souvent eux aussi de condition moyenne, qui acquièrent, à bas prix, des résidences secondaires assez proches de chez eux ;
- des entreprises logeant à proximité des travailleurs fraîchement immigrés dans des logements qu'elles ont achetés pour leurs ouvriers.

La résultante globale de ces forces est une quasi-stabilité de la population de ce qui était, dans la délimitation de 1999, la couronne périurbaine autour de 85 000 habitants. Mais la composition sociale de cette population a fortement changé :

- en 2030, les catégories sociales aisées et la « classe moyenne » sont revenues vers l'agglomération (ce qui a contribué à l'augmentation des prix en ville) ;
- des ménages modestes ou pauvres, face à la cherté des logements dans l'agglomération, ont profité de l'aubaine de la crise immobilière périurbaine ;
- avec la classe ouvrière, les retraités sont la deuxième grande composante sociale de la couronne périurbaine de Dijon ;
- à cette composition sociale renouvelée (et assez ségrégée), il faut ajouter les mécanismes cumulatifs habituels, en particulier les fermetures d'écoles dans beaucoup de communes périurbaines (et la dégradation de la qualité de celles restant ouvertes).

La ségrégation sociale reste donc réelle. Bien que des logements sociaux aient été construits dans Dijon, beaucoup de ménages pauvres ont migré vers les périphéries périurbaines où l'immobilier affiche des prix plus abordables. Mais cette ségrégation ne présente plus le visage de la crise urbaine des années 1990. La croissance économique durable a été créatrice d'emplois, et la deuxième génération des vagues d'immigration de l'après-Seconde Guerre mondiale (et la troisième génération *a fortiori*) est fondue dans la population. Le flux d'immigration a repris avec de nouveaux primo-immigrants, surtout asiatiques et africains, dont beaucoup acceptent les logements périurbains qu'on leur offre. Ces poches de pauvreté de petits villages d'habitat pavillonnaire sont reléguées mais, dans le contexte d'un taux de chômage faible, elles ne constituent pas des ghettos, même si chacun aurait préféré vivre plus près de la ville.

La localisation des entreprises

Dans l'agglomération, la réduction des déplacements en automobile s'est traduite par le développement de commerces de moyenne surface et de proximité en ville (sachant que la majorité des achats se fait en ligne avec livraison à domicile), ainsi que des activités de service aux particuliers dans des secteurs peu générateurs d'économies d'échelle. Les zones commerciales de la périphérie dijonnaise, créées pour le « tout-automobile » du XX^{e} siècle, sont inadaptées à ce nouveau contexte. Si certaines enseignes résistent (galeries d'exposition, services après-vente, ateliers de réparation), d'autres choisissent des localisations plus centrales, libérant ainsi des ressources foncières. La politique de zonage foncier de l'agglomération aidant, on assiste à une recomposition géographique des activités économiques :

– au sud, autour de la plate-forme de ferroutage de Perrigny-lès-Dijon, se concentrent des entreprises dédiées au e-commerce, au marketing (*data warehouse*), à la logistique (entrepôts, transport) et à quelques activités productives (avec une réduction de l'habitat alentour) ;
– à l'est de la ville, l'université et son centre de *e-learning*, les hôpitaux, les laboratoires de recherche (biotechnologies, pharmacie, agroalimentaire) forment un pôle d'économie « cognitive » (production, vente et usage de connaissances) ;
– alors qu'au nord, où subsistent quelques enseignes commerciales, s'implantent des activités tertiaires délocalisées du centre (services administratifs ou informatiques des banques et assurances, services de réparation et maintenance dans des secteurs comme la domotique ou l'informatique, etc.).

La couronne périurbaine connaît le développement de deux types d'activités. D'une part, les coûts fonciers urbains poussent les activités de service n'ayant pas un grand besoin de centralité à s'implanter en périphérie : centres de santé pour long séjour, maisons de retraite ou de repos, base de loisirs, etc. Les bourgs et petites villes les plus proches de l'agglomération, de par leur desserte par les transports en commun, sont les localisations privilégiées de ces établissements. D'autre part, les entreprises à risques (comme le Commissariat à l'énergie atomique à Valduc), mais surtout les firmes appartenant à des secteurs difficilement délocalisables en Chine ou en Afrique, s'établissent dans des pôles d'activité secondaires : industries agroalimentaires, bâtiments et travaux publics, matériaux de construction, imprimerie, construction mécanique, etc. Ces entreprises ont le choix entre la plate-forme multimodale de Perrigny-lès-Dijon (coûts de transport réduits mais coût foncier et coût de la main-d'œuvre élevés) et des communes périurbaines suffisamment proches de points d'accès ferroviaires ou autoroutiers. Dans ce dernier cas, elles acquièrent à très bas prix des réserves foncières pour leurs établissements et des logements pavillonnaires qu'elles louent à leurs ouvriers (ce qui réduit les coûts fonciers et salariaux). Beaucoup d'entre eux sont des migrants de première génération qui se rendent en deux-roues ou en VMA (véhicule mobile autonome) d'entreprise à l'usine depuis des communes distantes de quelques kilomètres et dont les lotissements ont été reconvertis en cités ouvrières.

Les espaces récréatifs

La récupération de ressources foncières pour développer des espaces verts dans Dijon même est difficile compte tenu des valeurs foncières, ce qui conduit à mener une politique de corridors récréatifs « en étoiles et croissants de Lune » :

– les branches étoilées partent de Dijon : le long du canal de Bourgogne (petit train de la vallée de l'Ouche, sentier pédestre et piste cyclable, promenades en péniche et en calèche, pelouses, aires de petits jeux, port de plaisance), en montant vers le plateau de Chenôve ou la combe de Talant (sentiers écologiques, marche à pied, luge des quatre saisons, VTT) ou le long de la Côte, de Marsannay-la-Côte à Nuits-Saint-Georges (activités plus sportives : escalade, parcours dans des parcs à grands cervidés, sentiers alpins de randonnée, parapente) ;
– les croissants de Lune sont répartis en périphérie, perpendiculairement aux branches de l'étoile : coulées récréatives le long des cours d'eau où la pêche est à nouveau pratiquée (vallée du Suzon, de la Tille, de l'Ouche) et où se développe la navigation de plaisance (Saône) ; circuits à thème (châteaux de Bourgogne, abbayes cisterciennes, sites historiques reliés par des pistes cyclables) ;
– des aires récréatives aréolaires complètent le dispositif dans l'agglomération elle-même et à sa limite (parcs, lac Kir, golfs, centres équestres, bois de Chevigny, etc.) ou en périphérie (forêt de Cîteaux, bases de loisirs d'Arc-sur-Tille et de Fontaine-de-Jouvence, aérodrome de Darois, etc.).

Conclusion

À la place de deux tableaux contrastés, nous avons choisi d'introduire des contrastes dans chacun d'eux, avec un choix de couleurs qui permettent de peindre ici une composition harmonieuse et là des taches disgracieuses sur chacune des toiles. L'objectif n'est pas d'adhérer à l'une en rejetant l'autre, mais de permettre au lecteur, à son tour, d'imaginer des variantes en rajoutant une touche de peinture ici, en gommant un trait de crayon là.

Mais il faut prendre garde : la liberté créative du prospectiviste n'est pas absolue dans l'exercice auquel nous invitons le lecteur. Il y a des règles à respecter. Nous avons tenté d'indiquer des mécanismes, principalement économiques, qui font que telle cause, ou telle politique, a tel effet, qui n'est pas nécessairement l'effet recherché et qui, le plus souvent, entraîne des effets secondaires, parfois pervers. La question du foncier (prix de la terre, occupation du sol), celle du lien entre la logique des transports et la logique des valeurs foncières sont des exemples de ces mécanismes économiques dont la connaissance est nécessaire pour que l'exercice de prospective repose sur des connaissances, et pas seulement sur l'imagination.

Éléments bibliographiques

1994, *Charte des villes pour le développement durable*, Aalborg.

Fijalkow Y., 2002, *Sociologie de la ville*, La Découverte & Syros.

Fujita M., Thisse J.F., 2003, *Économie des villes et de la localisation*, De Boeck.

Institut des villes, 2010, *Villes en évolution*, tome 2, La Documentation française.

2007, *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 102.

Prager J.-C. (dir.), 2004, *Villes et économie*, La Documentation française.

Pumain D., Mattei M.-F., 2007, *Données urbaines*, tome 5, Economica Anthropos.

DE NOUVELLES FABRIQUES DE TERRITOIRES

L'avenir de la politique de cohésion[1]

Jean Peyrony
Commission européenne
Direction générale de la politique régionale (DG REGIO)

Introduction

En cette année 2010, l'Union européenne se retrouve à la croisée des chemins : concernée par les défis globaux de la crise économique, de la rareté énergétique et du changement climatique, elle connaît aussi des défis qui lui sont propres, comme le vieillissement. Elle vient de renouveler ses institutions, censées bénéficier du cadre plus efficace résultant de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne ; elle a adopté sa stratégie « Union européenne 2020 », et va dans les prochains mois définir son budget et ses politiques communes pour la période 2014-2020. Cet article a pour objet d'examiner les enjeux dans la perspective des territoires européens. Il présente rapidement la politique de cohésion, qui aujourd'hui tient lieu de politique communautaire d'aménagement du territoire ; synthétise l'état du débat sur la cohésion territoriale, que le traité de Lisbonne a érigée en objectif de l'Union ; donne un état des lieux des arguments des uns et des autres au seuil des négociations budgétaires à venir ; esquisse un éclairage prospectif illustrant les conséquences à moyen terme des différentes options pour les territoires européens ; enfin conclut sur ce que pourrait être une politique de cohésion à la hauteur des défis territoriaux. La crise est le temps du danger, mais aussi de la chance à saisir.

Ce qu'est aujourd'hui la cohésion : un objectif de l'Union européenne et une politique communautaire

Rappelons tout d'abord succinctement ce qu'est la politique de cohésion, dans la forme qu'elle a prise sous l'impulsion de Jacques Delors à partir de 1985 (pour plus de détails, on pourra par exemple se rapporter à DATAR, 2007). Selon l'article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tel que modifié par le traité de Lisbonne : « Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale. En particulier, l'Union vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées. Parmi les régions concernées, une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques

1. Le point de vue exprimé dans cet article n'engage en aucune façon la Commission européenne. Il a été rédigé avant la publication du 5e rapport sur la cohésion où la Commission dévoile ses premières propositions sur la future politique de cohésion.

graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne ».

Cette politique est budgétairement la seconde, juste derrière la politique agricole commune (PAC), et représente dans la période actuelle environ 36 % du budget communautaire. Elle est mise en œuvre dans le cadre de programmes nationaux ou régionaux[2], établis pour une période de temps correspondant à la programmation budgétaire de l'Union (actuellement 2007-2013). Les régions sont ici à entendre au sens de l'échelle statistique NUTS 2, qui correspond pour la France aux collectivités éponymes, mais une telle coïncidence n'existe pas pour tous les États, libres de leur organisation, et qui pour certains n'ont qu'un seul niveau de collectivités.

Chaque programme, négocié entre l'autorité de gestion, l'État membre et la Commission (Direction générale de la politique régionale), comprend un diagnostic, une stratégie et des axes de programmation, dans le cadre desquels sont financés des projets. Les principaux fonds communautaires concernés sont : le fonds de cohésion qui finance des programmes nationaux en matière de transport et d'environnement pour les États dits « de la cohésion », dont le RNB/habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire (aujourd'hui : les nouveaux États membres, plus l'Espagne, le Portugal et la Grèce) ; le fonds social européen (FSE), qui finance l'emploi et la formation, et le fonds européen pour le développement régional (FEDER), qui finance le développement régional. Ces fonds interviennent dans le cadre de trois objectifs : l'objectif de convergence, pour les « États de la cohésion » et les régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire ; l'objectif de compétitivité régionale et d'emploi pour les autres régions ; et l'objectif de coopération territoriale pour toutes les régions. Ils financent les projets à un taux qui, à l'échelle de chaque programme, varie de 85 % pour les régions ultrapériphériques, à 50 % pour les régions de l'objectif de compétitivité et d'emploi. Les programmes mettent en œuvre ce qu'il est convenu d'appeler une gouvernance multiniveaux (Union européenne, États, régions), et l'Union encourage le partenariat avec les autres niveaux de collectivités (par exemple les villes), ainsi qu'avec les acteurs économiques et sociaux.

Pour achever cette présentation sommaire, il faut souligner que, contrairement à beaucoup de politiques de même nature menées par les États membres, elle fait l'objet d'une programmation très rigoureuse : le budget communautaire est réellement engagé pour sept ans dans chaque programme (sauf non-consommation des crédits entraînant un dégagement d'office), ce qui constitue un avantage dans le contexte de la crise actuelle ; l'exercice est soumis à des contraintes comme l'évaluation *ex ante* et *ex post* et l'*earmarking*, c'est-à-dire le fléchage d'un pourcentage des dépenses sur les priorités communautaires (« stratégie de Lisbonne »). Ce processus de programmation, compte tenu de la complexité du cadre institutionnel communautaire (la politique de cohésion relève d'une compétence « partagée » entre Union et États selon les termes du traité de Lisbonne, et de la codécision entre Conseil et Parlement), et de son caractère multiniveaux, est nécessairement long. Le rétroplanning est schématiquement le suivant : pour que les programmes soient opérationnels au 1er janvier 2014, il faut les négocier dès 2013, mettre au point préalablement les cadres nationaux régis par des règlements approuvés par le Conseil, eux-mêmes subordonnés au budget pluriannuel. C'est pourquoi la Commission a d'ores et déjà lancé la concertation sur la future politique, avec plusieurs dispositifs parallèles. Les évaluations des programmes de la période 2000-2006 ont été finalisées au printemps 2010. Une réflexion prospective Régions 2020[3] examine la sensibilité des régions à quatre défis jugés cruciaux à cet horizon : globalisation, changement climatique, énergie, démographie (vieillissement et migrations). Un rapport indépendant a été coordonné

2. Voire plurirégionaux, comme c'est le cas en France pour certains massifs montagneux ou bassins fluviaux.

3. Voir : http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/regions2020/index_en.htm

par l'économiste italien Fabrizio Barca[4]. Enfin un livre vert[5], base d'une consultation sur la cohésion territoriale, sera plus spécialement évoqué ci-après.

Le livre vert sur la cohésion territoriale : vers un aménagement du territoire européen

La politique régionale est l'amorce d'une politique européenne d'aménagement du territoire, sans que le traité donne explicitement une compétence à l'Union en la matière. Il faut ici lever une ambigüité, qui tient à des différences de conception et d'organisation dans les différents États membres. En France, l'aménagement du territoire, dont la DATAR est chargée, ne correspond pas tant à une compétence juridique, qu'à une mission générale de coordination entre les secteurs ministériels et entre les niveaux territoriaux (État, Régions, territoires). Mais pour certains pays, l'aménagement du territoire, ou sa traduction anglaise « spatial planning », est synonyme de droit des sols, encadré par des législations nationales, compétence que personne n'a sérieusement envisagé de transférer au niveau communautaire. D'autres, parmi les nouveaux États membres, éprouvent une méfiance compréhensible envers ce terme qui leur rappelle la « planification » des régimes communistes. Le malentendu n'est pas encore dissipé.

Pour contourner cette difficulté, une coopération européenne en matière d'aménagement du territoire a été développée dans un cadre intergouvernemental. Les étapes majeures en ont été le SDEC, le schéma de développement de l'espace communautaire[6] (Commission, 1999), approuvé par les États membres et la Commission en 1999, puis l'Agenda territorial[7] et la charte de Leipzig[8] sur le développement urbain durable, approuvés sous la présidence allemande en 2007.

Mais, en parallèle, un certain nombre d'acteurs (associations de régions, etc.), relayés par des États comme la France, souhaitant une meilleure prise en compte par l'Union européenne de l'aménagement de son territoire, demandaient que l'objectif de cohésion économique et sociale soit complété par la cohésion territoriale. Après un cheminement que l'on ne décrira pas ici, celle-ci a été inscrite dans le Traité traité de Lisbonne. Sans attendre sa ratification, et afin de mettre au débat le concept et ses implications politiques, la Commission a publié un livre vert qui a fait l'objet d'une large consultation entre octobre 2008 et février 2009.

Le contenu de ce livre vert est placé sous le signe des trois « C », répondant aux trois « D » du rapport 2009 de la Banque Mondiale mondiale :

- La Concentration, pour répondre au défi de la Densité. Les grandes villes sont compétitives et productives, du fait des économies d'agglomération, mais elles doivent faire face à des externalités négatives d'ordre environnemental ou social. Comment peuvent-elles les combattre ? Comment les espaces moins denses peuvent-ils valoriser leurs propres atouts, et compenser le manque de concentration en travaillant en réseaux ? Comment coopérer entre territoires urbains et ruraux ?
- La Connexion, pour gommer la Distance et faciliter l'accès aux infrastructures et aux services. C'est notamment la question de la contribution des politiques sectorielles (transport, recherche, santé, culture, etc.) au développement des territoires.
- La Coopération pour réduire les Divisions politiques ou administratives entre territoires voisins, notamment par-delà les frontières nationales.

4. Voir : http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm.
5. Voir : http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/index_fr.htm.
6. Voir : http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som_fr.htm.
7. Voir : www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/users/jribot/public/JCM%20REGI%202009/Territorial%20Agenda.FR.pdf.
8. Voir : http://www.bmvbs.de/Anlage/original_998681/Charte-de-Leipzig-sur-la-ville-europ-enne-durable-accept-le-24-mai-2007.pdf.

Cette approche rejoint les trois objectifs du SDEC : développement polycentrique et nouvelle relation ville-campagne ; accès équivalent aux infrastructures et au savoir ; gestion prudente de la nature et du patrimoine culturel ; même si dans le SDEC l'accent était moins mis qu'aujourd'hui sur la dimension économique des enjeux.

En termes substantiels, la cohésion territoriale apparaît, au travers du livre vert et de la consultation, comme la déclinaison spatiale du développement durable : comment compétitivité, cohésion et préservation de l'environnement peuvent se combiner harmonieusement dans l'espace, aux différentes échelles territoriales.

Une seconde dimension de la cohésion territoriale est procédurale, et concerne l'agencement des politiques publiques à mettre en œuvre pour réaliser les objectifs ; c'est celle de l'approche intégrée :
– coordination horizontale à l'échelle de chaque niveau de territoire pour mettre en synergie les différentes politiques sectorielles ;
– coordination verticale entre les différents niveaux, y compris le niveau européen.

Enfin, une troisième dimension abordée par le livre vert (et qui l'était déjà par le SDEC) est celle des géographies d'intervention, au-delà des niveaux institutionnels classiques de la politique de cohésion (communautaire, étatique, régional, voire local avec les approches Urban et Leader[9]). Le livre vert et la consultation ont permis d'explorer diverses échelles de territoires fonctionnels ne coïncidant pas nécessairement avec les territoires institutionnels, et rendant nécessaire la coopération entre ces derniers. Différents exemples relèvent :
– d'échelles locales ; précisons que le terme « local » est ici utilisé dans une acception non pas institutionnelle, mais fonctionnelle, telle qu'elle est par exemple envisagée dans l'excellent *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés* (Levy, Lussault, 2003). En ce sens, est local un espace qui offre les fonctions permettant la vie de tous les jours (habitat, travail, services de base, etc.), qui peut être approché par la notion statistique de bassin d'emploi, est régional un espace qui offre les autres fonctions non nécessaires quotidiennement (formation supérieure, services rares, aéroports, etc.). L'approche fonctionnelle amène à considérer de nouveaux territoires, tels que les espaces de coopération urbain/rural (en France, les pays ou les parcs naturels régionaux), les régions urbaines ou métropolitaines ;
– d'échelles multirégionales au sein d'un État, comme les massifs montagneux ou les bassins fluviaux ;
– enfin, du fait même de la construction européenne, les coopérations peuvent impliquer plusieurs États : coopération transfrontalière pour les territoires adjacents aux frontières (le traité de Lisbonne parle de « régions transfrontalières ») ; transnationale à l'échelle de macrorégions comme les pays riverains de la mer Baltique ou le bassin du Danube ; interrégionale à l'échelle des réseaux européens de villes et de régions.

Ce débat a donné lieu à près de quatre cents contributions émanant des États membres, des régions, des villes, de leurs groupements transfrontaliers ou de leurs réseaux, mais également des universitaires et de la société civile. Elles constituent un matériau riche montrant, au-delà de revendications portant sur les politiques menées par l'Union, un engagement des acteurs sur ce qu'ils font, et souhaiteraient conjointement faire à l'avenir en matière d'aménagement du territoire. Cela dessine une image de l'Europe extrêmement intéressante, même si elle tient plus du puzzle que d'une vision finalisée.

9. Urban et Leader, dans les périodes de programmation précédant 2007-2013, étaient deux programmes d'initiative communautaire développant une approche intégrée concernant respectivement les espaces urbains et ruraux ; dans le cadre de la programmation 2007-2013, Urban et Leader ont été intégrés dans le « mainstream », c'est-à-dire dans les programmes ordinaires financés respectivement par le FEDER et le FEADER.

L'avenir de la politique de cohésion 2014-2020 : les enjeux, l'état du débat

Les paramètres de la négociation sur le futur budget communautaire sont connus : il sera nécessaire de monter en puissance sur certaines politiques telle l'énergie ; les contributeurs nets les plus importants voudront réduire leur solde négatif ; le chèque britannique sera renégocié. La PAC et la politique de cohésion, les plus budgétivores, risquent de servir de variables d'ajustement. Pour cette dernière, la discussion avait déjà été rude avant d'établir le budget en cours, et son architecture globale n'avait pu être préservée qu'avec comme condition son fléchage sur la stratégie de Lisbonne. Inévitablement, la même discussion reprendra, ravivée par la crise économique.

Les deux aspects fondamentaux de cette politique sont :

– qu'elle présente une forte dimension d'équité territoriale puisque 81,5 % du budget bénéficie aux États de la cohésion et aux régions de l'objectif de convergence, contre seulement 16 % aux autres régions, et 2,5 % à l'objectif de coopération ;
– que pour autant il ne s'agit pas d'une politique de péréquation ou de redistribution financière, mais d'une politique de développement, qui plus est non pas fondée sur des investissements sectoriels juxtaposés mais sur une approche intégrée, dans le cadre de programmes portant sur un territoire identifié, en s'appuyant sur les autorités nationales ou régionales compétentes.

Les questions qui se posent à son égard sont donc les suivantes : l'accent mis sur l'équité territoriale est-il fondé, ou bien faudrait-il privilégier l'efficacité ? L'approche du développement intégré est-elle préférable à une approche sectorielle ? Pour chacun de ces deux arbitrages : équité/efficacité, intégré/sectoriel, quel est le bon niveau d'intervention, et, en particulier, en quoi une intervention au niveau européen est-elle légitime ?

En d'autres termes, l'objectif de cohésion, qui, aux termes de l'article 175 du traité s'applique à toutes les politiques communautaires ainsi qu'à celles des États membres, doit-il être mis en œuvre au travers d'un *policy mix* communautaire différent (part relative du budget de la politique de cohésion et des politiques sectorielles, mécanismes de coordination) ? Dans quelles proportions doit-il être mis en œuvre par le niveau communautaire et par les États membres ?

Les principes : l'approche intégrée, plus efficace et plus équitable

Le débat avait fait rage dans le cadre de la négociation précédente ; un rapport commandité par le président Prodi à l'économiste André Sapir (Sapir, 2003), à l'orée de la négociation pour le budget communautaire 2007-2013, proposait de privilégier dans le futur budget, au détriment de la politique de cohésion ainsi que de la PAC, des politiques structurantes à l'échelle européenne comme les programmes de recherche ou les réseaux de transports, qui, en théorie, doivent être *space blind*[10], les projets devant être choisis en fonction de critères d'efficacité globale et non de couverture territoriale. Le rapport Barca (Barca, 2009), commandité par la DG REGIO pour contribuer à la réflexion sur la future politique de cohésion, donne une argumentation serrée contre une telle approche ; selon lui, les politiques de développement doivent être *place based*[11], car la simple juxtaposition d'investissements sectoriels n'est pas efficace et le territoire est lui-même facteur d'efficacité. Ainsi les économies d'agglomération résultent des investissements publics et pas seulement du marché. Citons un seul exemple : il n'est pas neutre d'avoir localisé le franchissement de l'Oresund entre Copenhague et Malmö, créant ainsi une métropole transfrontalière, et pas plus au Nord, comme la seule logique de transport aurait conduit à le faire. Les travaux de la nouvelle géographie économique et de son chef de file Paul Krugman, prix Nobel d'économie 2008, et le rapport 2009 de la Banque mondiale, accréditent la thèse selon laquelle « la géographie compte », même si subsistent quelques nuances de vocabulaire. Barca, en économiste, parle de la dimension territoriale des biens publics ; les aménageurs ou *spatial*

10. C'est-à-dire : conçues sans prendre en compte leur impact territorial.
11. C'est-à-dire : conçues en prenant en compte la dimension territoriale ; ce concept est donc peu ou prou un équivalent de celui de cohésion territoriale.

planners parlent de cohésion territoriale et de capital territorial ; mais ces approches se rejoignent : c'est une offre spatialement cohérente de biens et de services publics qui peut permettre aux ménages et aux entreprises, dans leurs territoires de vie quotidienne, de valoriser leur capital économique, social, relationnel, culturel (Bourdieu, 1979), spatial ou territorial (Levy, 1993 ; OCDE, 2001).

La Banque mondiale, dans son rapport 2009, estime que l'efficacité commande de laisser jouer les économies d'agglomération, et que les politiques d'équité doivent être *people based*, et non pas *place based*. Il y a là matière à discussion. Cela suppose une mobilité parfaite des personnes ; mais si l'augmentation de la mobilité est l'un des traits du monde contemporain, encore faut-il examiner plus précisément quel degré de mobilité est souhaitable d'un point de vue collectif, et acceptable par les individus. Pour Barca, les politiques d'équité en faveur des individus doivent prendre en compte le territoire, car les conditions du développement social (le logement, les services, l'école, l'emploi, etc.) en sont fortement tributaires. Cela ne veut pas dire qu'il faille viser une égalité des territoires, ni réaliste, ni même souhaitable ; mais plutôt, selon l'heureuse formule de Daniel Behar au sujet des habitants des quartiers défavorisés, donner à la fois « les moyens de partir » (car la mobilité est facteur de développement personnel et collectif) et « l'envie de rester » (car chaque territoire a ses atouts propres qu'il est à la fois efficace et équitable de conforter).

L'application à l'Europe

L'équation sur laquelle l'Union européenne est fondée depuis ses élargissements successifs est que le marché unique doit bénéficier, non seulement à l'Union dans son ensemble, mais aussi à chacun de ses citoyens et au territoire dans lequel il vit. La politique de cohésion vise l'équité, puisqu'elle s'adresse prioritairement aux individus et aux territoires les plus fragiles, et en même temps l'efficacité, puisqu'elle consiste à les préparer à prendre part au marché unique. Un paramètre crucial de la discussion est le degré de résolution territoriale de cet objectif : l'État, la région, voire une échelle plus fine ?

Le degré le plus large, celui de l'État, est difficilement contestable ; on imagine mal le contraire, qui signifierait qu'un pays accepte de voir durablement diminuer sa population (du fait de l'émigration) ou son PIB par habitant. Ceci constitue déjà, en termes de localisation de la population ou de la richesse, c'est-à-dire d'aménagement du territoire, une option forte, même si elle est implicite : la taille d'une majorité d'États concernés est réduite, du même ordre de grandeur que celle de certaines Régions françaises ou des *Länder* allemands, ce qui donne, au moins pour ces États, un degré assez fin de résolution spatiale à l'objectif de cohésion.

La composante « solidarité inter-étatique » de la politique de cohésion n'est pas vraiment contestée ; même si l'évaluation des effets de cette politique pose quelques difficultés méthodologiques, il semble y avoir un consensus sur un point : si le rattrapage des États de la cohésion résulte avant tout de l'intégration européenne elle-même, la politique de cohésion y contribue également. Dans la future négociation, le paramètre du montant revenant aux États de la cohésion ne devrait pas poser de problème insurmontable ; les États les plus pauvres sauront limiter leurs prétentions : le plafonnement de l'enveloppe au nom de la capacité d'absorption (qui peut être un réel problème) n'est remis en cause par personne.

Mais aujourd'hui, la politique de cohésion s'adresse à tous les États et, au sein de chaque État, potentiellement à toutes les régions. Cela peut être doublement questionné : pourquoi tous les États ? Et pourquoi une intervention européenne au niveau régional ? La proposition du Royaume-Uni dans son livre vert de 2004 était de réserver la politique de cohésion aux États les plus pauvres. Selon son argumentation habile, la politique régionale est utile, mais le Royaume-Uni était prêt à la mener sans appui communautaire ; certes une mise en perspective européenne était nécessaire, mais elle pouvait aussi bien se faire dans le cadre de la « méthode ouverte de coordination » (simples échanges réguliers au Conseil, sur la base d'évaluations des politiques nationales et de diffusion des bonnes pratiques, coordonnées par la Commission). Selon sa réponse au livre vert sur la cohésion territoriale, la politique de cohé-

sion doit développer la capacité des acteurs locaux à mener le développement territorial… jusqu'à ce qu'il n'y ait plus besoin du soutien financier européen.

Les arguments ne manquent pas pour justifier une telle position, qui risque donc de refaire surface dans la future négociation. La subsidiarité implique que les acteurs régionaux ou locaux, tant pour des raisons d'efficacité que de démocratie, se voient confier la responsabilité des politiques de développement territorial. Une interprétation stricte de ce principe signifierait que les régions qui le peuvent assument seules ces politiques, et que, même dans le cas où la solidarité européenne doit jouer sans conteste, ce soit les États (et non l'Union européenne) qui définissent comment aider leurs régions. La cohésion (dans son sens générique, et pas seulement dans sa définition communautaire) implique bien une équité sociale et territoriale, mais aujourd'hui les États sont de très loin, compte tenu de la faiblesse du budget communautaire, les principaux opérateurs d'une telle équité ; de plus, l'équité territoriale découle bien plus de mécanismes territorialement aveugles (« *space blind* ») comme la redistribution opérée par le budget de l'État et la Sécurité sociale, que de politiques explicites d'aménagement du territoire (Davezies, 2008). L'arbitrage entre efficacité et équité est dès lors de la responsabilité de chaque État ; à lui de décider, dans le cadre d'un débat national, en fonction de ses propres mécanismes de cohésion sociale et territoriale, jusqu'à quel point favoriser la concentration sur telle région urbaine ou une répartition plus équilibrée des services… Davezies a démontré combien la convergence des PIB régionaux est déjà un objectif questionnable au plan national, puisque la redistribution évoquée ci-dessus a pour effet une répartition du revenu plus égalitaire que celle du PIB ; et encore plus au plan européen : deux régions comme Midi-Pyrénées et la Catalogne, avec des niveaux de richesse et donc des aides européennes comparables, se retrouvent l'une bénéficiaire nette, et l'autre contributrice nette du jeu de la redistribution au sein de leurs propres pays.

Que répondre à ces objections ? S'agissant des États les plus pauvres, la question ne se pose pas tant en termes de montants (comme on l'a vu, leur légitimité à bénéficier de la politique de cohésion n'est pas en cause), qu'en termes de part plus ou moins grande allouée nationalement ou régionalement. On laissera cette question de côté, pour se concentrer sur les autres États. Un argument supplémentaire pour les exclure de la politique de cohésion est qu'en termes d'efficacité, le financement de la politique de cohésion pour un État contributeur net constitue un « détour par Bruxelles » qui a forcément un coût de gestion. Voilà donc identifié le dilemme le plus critique au cœur de la négociation : faut-il faire l'économie de l'approche régionale pour les États riches : objectif de convergence pour leurs régions les plus pauvres, et plus encore, objectif « de compétitivité et d'emploi » pour les autres régions ?

Le rapport Barca développe longuement l'argument selon lequel même les régions les plus riches peuvent avoir besoin, pour surmonter des problèmes de gouvernance ou s'adapter aux nouveaux défis, d'interventions exogènes des niveaux supérieurs, national et européen.

Pour abonder dans le sens de cette argumentation, dans un processus où seuls les arguments économiques sont jugés recevables par des négociateurs qui ont une approche essentiellement budgétaire, il importe de relativiser. Après tout, le budget de l'objectif de compétitivité représente 16 % du budget de la cohésion (lui-même représentant 36 % du budget européen), donc moins de 6 % de ce budget européen. Pour les régions concernées, la politique de cohésion ne prétend pas être le carburant, mais seulement un lubrifiant de leur développement régional. 6 % pour cela, est-ce trop cher payé ?

La proposition du Royaume-Uni en 2004 a les apparences de la rationalité ; mais pense-t-on vraiment qu'une simple « méthode ouverte de coordination », sans aucune incitation financière pour les États et régions, puisse avoir un réel effet d'entraînement européen sur le développement régional ? Faut-il voir uniquement l'objectif de compétitivité comme un coût à supprimer ? On peut au contraire argumenter que même dans les États les plus avancés, il importe de maintenir un dialogue entre les acteurs régionaux et locaux qui mettent en œuvre le développement, les acteurs nationaux et européens qui tentent

de construire une stratégie commune face aux défis communs (globalisation économique, changement climatique et énergie, enjeux démographiques et de sécurité) et les citoyens qui, intuitivement, perçoivent la portée globale des enjeux et la légitimité de l'Europe à intervenir, mais ont besoin de pédagogie, qui passe par une cohérence clairement affichée des politiques publiques aux différents niveaux.

Un consensus : la valeur ajoutée de la coopération

Il faut maintenant évoquer le troisième objectif de la politique de cohésion, l'objectif de coopération territoriale, qui finance des projets mettant en jeu des acteurs de plusieurs pays européens ; celui-ci semble faire l'unanimité sur sa « valeur ajoutée communautaire ». Les économistes les plus puristes, au vu des externalités négatives liées à la persistance de frontières, ne contestent pas la légitimité de l'Union à intervenir sur ce point. À la demande du Conseil, la Commission a élaboré une stratégie intégrée pour l'environnement, la compétitivité, l'accessibilité et la sécurité des pays riverains de la mer Baltique. La Direction générale de la politique régionale a coordonné le travail de l'ensemble des directions de la Commission, tout en consultant continûment les régions et les États membres concernés. Cette stratégie a été présentée au Conseil, qui l'a approuvée à l'automne 2009. Le maître mot de cette nouvelle démarche est : pas de nouvelle législation, pas de nouvelles institutions et pas de nouveaux financements. L'enjeu est la coordination, horizontale et verticale : on est véritablement dans une démarche d'aménagement du territoire, de *spatial planning*, même s'il ne s'agit pas d'une nouvelle compétence, tout au plus d'un nouveau rôle pour l'Union. On peut imaginer que d'autres macrorégions, comme le bassin danubien (pour lequel le Conseil a déjà missionné la Commission), ou l'espace alpin, fassent à l'avenir l'objet de telles stratégies ; ces espaces intermédiaires entre l'échelle continentale et l'échelle nationale préfigurent une évolution possible de la coopération transnationale et pourraient jouer par exemple un rôle dans la programmation des réseaux transeuropéens de transports ou d'énergie.

Les programmes transfrontaliers financent quant à eux la coopération de proximité entre les territoires NUTS 3 (en France, les départements) contigus des frontières. Ce volet transfrontalier a beau représenter 74 % de l'objectif de coopération, contre 21 % pour le volet transnational et 5 % pour le volet interrégional, il est souvent considéré comme relevant de la subsidiarité, et n'a pas toujours, « vu de Bruxelles », l'attention qu'il mérite. Il comporte cependant, s'agissant par exemple de métropoles transfrontalières comme l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai ou l'espace du Rhin supérieur (avec ses Eurodistricts de Strasbourg Ortenau, ou de Bâle), des enjeux stratégiques. Quand il s'agit de l'intégration du système de transports (TGV, aéroports), de la coopération universitaire ou du développement de bassins d'emploi transfrontaliers, la question n'est pas seulement la dotation des programmes Interreg, mais aussi comment ces programmes vont attirer, sur des stratégies réellement transfrontalières, des financements nationaux ou régionaux. C'est également la question de la coordination des législations : il ne suffit pas d'avoir un cadre législatif européen ; encore faut-il concrètement, sur chaque frontière, ajuster sa mise en œuvre conjointe par les États. Et puis, ces villes et régions transfrontalières, non seulement répondent aux trois défis posés par la Banque mondiale : la densité, la distance et la division, mais aussi à un quatrième défi, éminemment européen, celui de la diversité : comment abolir les frontières, sans niveler les différences culturelles ou linguistiques, mais au contraire, en s'en enrichissant ? Pour cela elles méritent d'être au cœur du projet européen[12].

Enfin, la coopération interrégionale (entre régions non contigües), soutenue par l'Union européenne au travers de programmes de réseaux[13], est un instrument remarquable de capitalisation et d'échange d'expériences entre territoires, qui permet la diffusion de bonnes pratiques, la construction de capacités locales et accompagne la promotion d'un modèle social et territorial européen.

12. Le nouvel outil du GECT (groupement européen de coopération territoriale), qui permet d'associer des collectivités publiques de part et d'autre des frontières, offre un support juridique à la gouvernance de tels territoires.

13. Interreg 4 C finance la mise en réseaux en matière d'innovation et d'environnement ; Urbact, la mise en réseaux des villes ; Interact, celle des programmes de coopération ; Espon : voir ci-après.

Un éclairage prospectif pour le débat sur la politique de cohésion

Les paramètres de la négociation étant identifiés, il est intéressant de donner à celle-ci un éclairage prospectif. En France, le renouveau de la prospective territoriale dans les années 1990 présentait déjà une dimension européenne, tant au travers des groupes de prospective lancés par la DATAR que des travaux menés à l'occasion des présidences françaises de l'Union en 1995 et 2000. Au plan européen, c'est le programme ESPON (en français, ORATE : observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen) qui a repris la flamme, au travers du projet 3.2, *Scenarios on the territorial future of Europe*, à l'horizon 2030, publié en 2007[14]. Quand le programme ESPON, pour la période 2002-2006, a été rédigé dans la foulée du SDEC, l'hypothèse des rédacteurs était que ce projet 3.2 permettrait de synthétiser les résultats de l'ensemble du programme, et servirait de base à une actualisation du SDEC, comprenant cette fois, à la différence du SDEC de 1999, des scénarios territorialisés, portant sur l'Europe élargie. En fait, la démarche intergouvernementale relancée à partir de 2004 a abouti à l'Agenda territorial de 2007, document court actualisant les principes communs reconnus par les ministres de l'Aménagement du territoire, mais ne comprenant pas de scénarios territoriaux. L'Agenda territorial était étayé par un « État et perspectives du territoire européen », nourri des résultats d'ESPON, mais pas du projet 3.2, achevé postérieurement ; ainsi celui-ci n'a eu l'influence espérée ni sur le processus intergouvernemental, ni sur la négociation de la politique de cohésion 2007-2013. Ces scénarios peuvent toutefois apporter un éclairage précieux pour la négociation à venir ; la suite de cet article est largement fondée sur eux.

Précisons toutefois que ce qui suit ne constitue pas un exercice prospectif sur des scénarios en termes de budget européen et de politique de cohésion 2014-2020. De tels scénarios seront élaborés à partir de 2010 par la nouvelle Commission, et discutés dans le cadre habituel des négociations communautaires. Même si les scénarios du projet 3.2 ont été élaborés avec des méthodes quantitatives, le propos de cet article n'est pas d'en faire une exploitation quantitative, mais plus modestement de procurer grâce à eux un éclairage qualitatif. Ceci est possible car, comme il a été dit précédemment, le contexte général de la négociation n'est pas radicalement différent aujourd'hui de celui qui prévalait avant 2007. L'intérêt de la perspective 2030 est de donner à voir les conséquences possibles de différentes options politiques, dans l'hypothèse où elles seraient maintenues dans les deux décennies à venir ; mais il ne s'agit en aucune façon d'une évaluation de l'impact de propositions budgétaires.

Le projet 3.2 est fondé sur quatre scénarios :
- un scénario 1 dit « tendanciel », présentant les conséquences territoriales, en l'absence d'inflexions politiques, des évolutions actuelles en matière de démographie (vieillissement, migrations) ; économie (globalisation) ; énergie (pic pétrolier) ; transport et mobilité ; changement climatique ; gouvernance,
- un scénario 2 dit de « compétitivité »,
- un scénario 3 dit de « cohésion »,

censés montrer les conséquences d'un *policy mix* réorienté respectivement vers la compétitivité et vers la cohésion ;
- enfin un scénario 4 dit *roll back*[15], construit à partir d'une vision de l'Europe de 2030 conforme aux principes du SDEC.

Les scénarios qui vont suivre ne correspondent pas tout à fait aux précédents ; pour mieux refléter les enjeux de la négociation, il est plus éclairant de présenter un jeu de scénarios à deux variables, l'une portant sur la compétitivité via l'intégration au travers de politiques sectorielles européennes, l'autre sur la cohésion au travers d'une approche décentralisée et solidaire ; ces deux variables, selon la combinaison d'une option volontariste ou non pour chacune d'entre elles, délimitent quatre scénarios.
- Un scénario A fondé sur une réduction du budget communautaire et, plus généralement, des budgets publics, négligeant à la fois le soutien public à la compétitivité et à la

14. Voir : www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Publications/ESPON2006Publications/SpatialScenarios/espon3.2_60p._final_16-7-2007-c.pdf.

15. Scénario normatif à rebours.

cohésion ; on peut l'illustrer par le scénario 2 d'ESPON ; il est proposé de le nommer « californien » (en référence au modèle californien dégagé par l'étude prospective de l'INRETS pour la DATAR en 1995 [Pour une prospective de la mobilité quotidienne, INRETS, 1995]) ; c'est le scénario du « ni-ni » : ni intégration, ni cohésion.

– Un scénario B fondé sur un renforcement du soutien communautaire à la compétitivité, via le développement des politiques communautaires sectorielles, mais au détriment de la cohésion. Curieusement, ce scénario n'a pas été exploré par ESPON; il est proposé de le nommer « saint-simonien » (toujours en référence à l'étude INRETS) ; c'est le scénario de l'intégration sans cohésion.
– Un scénario C fondé sur la priorité à la cohésion, au détriment d'une montée en puissance des politiques sectorielles. On peut l'illustrer par le scénario 3 d'ESPON. Il est proposé de le nommer « rhénan » ; c'est le scénario de la cohésion sans intégration.

Ces deux scénarios sont à budget communautaire constant.

– Enfin un scénario D, visant à la fois compétitivité et cohésion, grâce à un budget européen plus ambitieux, tirant profit des marges de manœuvre dégagées par les bénéfices d'un marché intérieur enfin accompli ; on peut l'illustrer par le scénario 4 d'ESPON, et il est proposé de le nommer « européen », car il est seul à même de répondre pleinement aux ambitions de la construction européenne ; c'est le scénario de l'intégration et de la cohésion.

Les paramètres sectoriels des scénarios, (tendances à l'œuvre, risques et opportunités) ne sont pas détaillés ici. On pourra se reporter au projet ESPON ainsi qu'à l'étude *Régions 2020*. Par contre, on s'attachera à dégager les options politiques caractérisant les quatre scénarios, les valeurs sous-jacentes (dans l'esprit du travail de l'INRETS), ainsi que les conséquences à long terme, notamment en matière territoriale, qui pourraient résulter de ces options. Il s'agit de dégager les choix de société à l'œuvre, et l'émergence, ou non, d'un modèle social européen dans sa dimension territoriale (Faludi[16], 2007).

Un scénario californien

C'est le scénario de l'option européenne minimale, où l'Union européenne n'est guère plus qu'une zone de libre échange ; il est fondé sur les valeurs de liberté, de responsabilité individuelle, de flexibilité ; la sphère de la régulation publique est réduite.

Dans ce scénario, le *policy mix* se caractérise par une forte réduction du budget européen (PAC et politique de cohésion ; cette dernière se limitant à un chèque aux États les plus pauvres) et un ciblage des fonds vers la R&D, les TIC et l'accessibilité externe (pour lesquels l'effort reste toutefois limité par la contrainte budgétaire globale). Les politiques européennes ciblent les régions à fort potentiel ; les investissements en termes d'infrastructures sont orientés par le marché ; les services publics sont confiés exclusivement à celui-ci. Priorité est donnée à l'élargissement sur l'approfondissement ; l'émigration est encouragée afin d'augmenter la main d'œuvre. Les mesures environnementales, et particulièrement l'atténuation et l'adaptation en matière de changement climatique, ne sont entreprises que si elles sont rentables au regard du marché. L'approche intergouvernementale est privilégiée par rapport à la méthode communautaire.

La cohésion sociale et territoriale est prise en charge isolément par chacun des États. La mobilité intraeuropéenne reste limitée aux élites (professions indépendantes, cadres supérieurs des transnationales).

Par rapport au scénario tendanciel, les flux migratoires externes sont intenses et, par voie de conséquence, l'âge médian de la population est plus faible. La croissance économique est plus élevée, ainsi toutefois que les conflits sociaux et les niveaux d'émission.

16. Cet ouvrage collectif discute le concept de cohésion territoriale comme composante du modèle social européen.

Les conséquences territoriales sont la polarisation démographique et économique sur les aires métropolitaines, combinée avec l'étalement urbain, la concentration des activités sur le pentagone (Londres Paris Milan Munich Hambourg), dont l'extension se limite à quelques corridors jusqu'à Vienne et Copenhague ; la marginalisation rurale, combinée avec vieillissement et dépopulation, et le déclin industriel sont intenses et concernent de nombreuses régions, ainsi que l'impact des risques naturels (sécheresse, incendies, inondations).

Au sein des aires métropolitaines, qui constituent des quasi zones franches faiblement régulées (Sassen, 2001), se concentrent des problèmes sociaux (ségrégation spatiale) et environnementaux importants.

Ce scénario est performant sur un plan purement économique (maximisation du PIB), mais beaucoup moins en matière de cohésion et d'environnement. Il présente de nombreux risques : technologiques ; économiques (défauts de régulation pouvant déboucher à tout moment sur des crises) ; environnementaux (la mobilité n'est pas maîtrisée, les défis de l'énergie et du changement climatique ne sont pas relevés) ; sociaux (risques de déstabilisation, se combinant avec des tensions intercommunautaires). L'intégration européenne est seulement marchande, et l'Union risque la dilution, voire la dissolution. Enfin elle ne joue plus son rôle stabilisateur dans un monde de plus en plus dangereux.

Un scénario saint-simonien[17]

C'est un scénario, privilégié à l'époque par le rapport Sapir, où sont développées des politiques européennes structurantes en matière d'énergie, de transports et de recherche, mais au détriment de la politique de cohésion (qu'il faut diminuer pour éviter d'augmenter le budget) et de l'adhérence au territoire qu'elle permet. Ses valeurs sont la science et la technique, l'efficacité collective, la mobilité, une solidarité fondée sur la division sociale et spatiale du travail. C'est le scénario d'une Europe des réseaux, utilitariste, technophile et productiviste, dans la logique de l'approche communautaire d'origine, fondée sur quelques politiques sectorielles. Il peut être vu comme la transposition à l'échelle européenne d'une vision saint-simonienne, où la légitimité de l'intervention publique est assise sur la fourniture de services publics. Les ressorts des politiques en faveur de l'innovation, comme de la lutte contre le changement climatique, sont essentiellement technologiques.

Le *policy mix* se caractérise par un maintien du budget, au sein duquel la priorité est donnée à R&D, éducation, TIC et accessibilité ; par contraste avec le scénario précédent, les moyens budgétaires sont plus importants, ce qui permet de développer des politiques européennes intégrées en matière de recherche, d'encourager la constitution de champions industriels européens, de développer, grâce à la mise en place de fonds sectoriels pilotés par Bruxelles, les réseaux européens de toute nature, l'accessibilité interne et pas seulement externe. L'impact territorial des politiques n'est toutefois pas pris en compte, sauf quand il s'agit d'investissements dans les métropoles. La politique de cohésion vise les États les plus pauvres, dans une logique « fonds de cohésion ». Les régions métropolitaines restent privilégiées, pas seulement du fait des forces du marché, mais parce que, considérées comme plus performantes en termes de compétitivité et d'efficacité énergétique, leur développement constitue un objectif explicite des politiques publiques. Les États membres et l'Union ont identifié les métropoles devant bénéficier d'une priorité européenne (au moins une par pays). Une ambitieuse politique d'investissements permet de développer de grands services publics européens en matière d'énergie (notamment nucléaire) et de transports, fondés sur les partenariats public-privé, procurant des performances environnementales meilleures que dans le scénario précédent. Une voie moyenne est choisie entre élargissement et approfondissement, ainsi qu'en matière d'immigration, le besoin de main d'œuvre étant mieux couvert que dans le scénario précédent par des politiques européennes en matière d'éducation, qui restent toutefois limitées à l'enseignement supérieur.

17. Pour la description de ce scénario, ne disposant pas de scénario ESPON correspondant, on a extrapolé par rapport au scénario 2 de compétitivité d'ESPON, en renforçant le développement des politiques sectorielles.

Par rapport au scénario tendanciel, la croissance est plus élevée mais les niveaux d'émissions de gaz à effet de serre sont plus faibles.

Du point de vue territorial, la réalisation de grandes infrastructures (LGV, etc.) et la politique en faveur des métropoles permettent une extension du pentagone plus importante que dans les scénarios tendanciel et californien. Les aires métropolitaines sont régulées par des politiques publiques ambitieuses (transports en commun, densification), qui permettent une moindre suburbanisation, et une performance élevée en matière d'environnement et de réduction des émissions, sans toutefois régler les tensions sociales. Les inégalités intra-régionales restent importantes, avec les mêmes risques pour la cohésion ; les régions rurales favorables à l'économie résidentielle (accueil de migrants alternants à proximité des métropoles ; accueil de retraités) s'en sortent mieux que dans le scénario californien, grâce à une meilleure accessibilité régionale et européenne, mais pas les autres régions.

Ce scénario présente des avantages (intégration européenne, cohérence, masse critique dans la globalisation), mais aussi des risques. Les puissantes métropoles sont socialement ségrégées et invivables pour les classes moyennes et pauvres (voir les analyses de Davezies ou de Sassen). Le risque technologique est fort (énergie nucléaire) mais maîtrisé, avec toutefois un degré élevé de contrôle collectif, pouvant à terme menacer la démocratie. Il y a un risque de divergence entre le modèle imposé d'en haut (intégration technocratique, unité sans diversité) et les aspirations des citoyens. Certaines zones rurales sont le refuge d'une partie de la population refusant ce modèle.

Un scénario rhénan

Ce scénario vise avant tout la préservation des équilibres actuels, tant en termes de budget (stabilisé) qu'en termes institutionnels (refus de donner de nouveaux pouvoirs à l'échelon européen) ou spatiaux. C'est l'Europe de la subsidiarité, telle que réalisée chez elles par l'Allemagne ou l'Autriche fédérales.

Les valeurs sont celles du patrimoine, de la responsabilité individuelle en matière sociale et écologique, d'une solidarité encastrée[18] dans la société locale, qui se caractérise notamment par une meilleure prise en charge des enfants et des personnes âgées.

Dans le *policy mix* de ce scénario, les fonds structurels sont renforcés, l'approche régionale maintenue, au détriment des politiques sectorielles, et notamment de la PAC. La politique de cohésion est poursuivie dans une logique d'équilibre territorial, mais en négligeant l'intégration territoriale européenne (par exemple, au sein de territoires transfrontaliers ou de macro-régions), renvoyée à la coopération intergouvernementale.

Les politiques européennes (politique régionale, mais aussi politiques sectorielles) se concentrent sur les régions les plus faibles. Les régions périphériques sont prioritaires en matière d'infrastructures. L'intervention publique est élevée, mais très décentralisée, fondée sur une gouvernance multiniveaux, appuyée par les fonds structurels, administrés dans une approche *bottom-up*[19]. Les frontières politiques et administratives restent intouchables (pas d'approche fonctionnelle, par exemple à l'échelle des aires métropolitaines), au risque de conforter les pièges à inefficacité (*inefficiency traps*) dénoncés par le rapport Barca.

Priorité est donnée à l'approfondissement sur l'élargissement. La politique d'immigration externe est restrictive. En matière énergétique, la priorité est donnée à la production décentralisée d'énergies renouvelables. Les politiques en matière d'environnement et de lutte contre le changement climatique sont ambitieuses, plus fondées sur les ressources locales et régionales, ainsi que sur la limitation de la mobilité, que sur un effort technologique européen.

18. Selon l'expression de Pierre Rosanvallon, dans *La Crise de l'État-providence*, Le Seuil, 1981.
19. C'est-à-dire, ascendante.

Par rapport aux scénarios précédents, la croissance est moins forte, mais mieux répartie. La polarisation socio-économique et la ségrégation sont moindres. Les populations défavorisées sont mieux intégrées au marché du travail ; les niveaux d'émission et les effets du changement climatique sont plus faibles. Le patrimoine naturel et culturel est mieux protégé.

Au plan territorial l'accessibilité est mieux diffusée à l'échelle régionale, mais moins à l'échelle continentale que dans le scénario précédent. La structure de population est régionalement plus équilibrée ; la compétitivité des métropoles est plus faible. Les structures urbaines sont plus polycentriques. Le pentagone s'est étendu, mais moins que dans le scénario précédent. Les régions rurales sont plus prospères grâce à la diversification. Des zones d'intégration ont émergé hors du pentagone, toutefois limitées par la faiblesse des financements européens en matière de transports et l'approche essentiellement *bottom-up* qui continue de gouverner la coopération.

Les zones à risque de marginalisation socio-économique sont moins étendues et moins touchées que dans les scénarios précédents ; l'impact des risques naturels est plus faible.

Les avantages de ce scénario sont la responsabilité démocratique, la cohésion sociale et la protection de l'environnement (atténuation du changement climatique), mais ce scénario présente aussi le risque d'une incapacité à assurer la massification européenne nécessaire face aux enjeux de la globalisation. L'Europe se ferme sur l'extérieur (pas d'élargissement), elle s'endort, les opinions publiques s'en éloignent et se replient sur le national ou le local ; à terme, c'est la diversité sans l'unité, la fin de l'intégration de l'Europe[20] et son déclin à l'échelle globale. À la limite, dans cette Europe peu coopérative, le statu quo des rapports de forces peut dégénérer en confrontation entre intérêts régionaux voire nationaux.

Un scénario européen

Ce scénario est en quelque sorte une combinaison des meilleurs aspects des deux précédents, il fait la synthèse des valeurs de chacun. Le budget européen est plus élevé, grâce au cercle vertueux du développement durable (compétitivité, cohésion et environnement), sur fond d'adhésion de la population.

Le *policy mix* de ce scénario se caractérise par le choix de construire une politique européenne de développement durable s'appuyant sur une intégration européenne plus forte à la fois en termes économiques, sociaux, environnementaux et démocratiques. La gouvernance multiniveaux applique le principe de subsidiarité active, c'est-à-dire un équilibre entre l'approche *bottom-up* (pour les domaines où l'information est détenue au niveau local ou régional) et *top-down*[11], pour les domaines où les États et l'Union peuvent agir de façon plus pertinente. Cela passe par une dépense publique élevée et efficace (modèle scandinave).

La compétitivité européenne se fonde notamment sur la maîtrise des technologies vertes, des nouvelles sources d'énergie, du transport propre, sur des industries à forte intensité capitalistique.

L'accent mis sur l'intégration européenne se traduit notamment par un renforcement, non seulement de l'ensemble des politiques communautaires classiques (environnement, recherche, transports), mais aussi des politiques en matière d'éducation et d'innovation, ne concernant pas seulement les élites scientifiques et techniques, mais l'ensemble de la population, au travers de programmes de réseaux et d'échanges. Les États se sont accordés pour que chaque jeune Européen maîtrise, outre sa propre langue et l'anglais assumé comme *lingua franca*, une autre langue européenne ; les régions frontalières sont invitées à soutenir l'apprentissage de la langue du pays voisin. L'éducation vise à faire acquérir à chaque jeune Européen une connaissance approfondie de l'Europe, aux plans historique, géographique et culturel.

20. Le récent arrêt de la cour constitutionnelle de Karlsruhe relatif au traité de Lisbonne, en date du 30 juin 2009, qui désigne l'Union européenne comme un simple « regroupement d'États », alors même que le traité parle d'union des « peuples », semble marquer un coup d'arrêt à l'intégration européenne.

Le système de transports est fondé à la fois sur un réseau transeuropéen propre et intermodal (y compris autoroutes de la mer) reliant entre elles les régions métropolitaines et les portes d'entrée que sont les grands ports et aéroports, et de forts réseaux secondaires reliant les espaces intermédiaires aux nœuds du réseau transeuropéen.

Les choix énergétiques combinent production d'énergie fondée sur un mode renouvelable et décentralisé, et achèvement de l'interconnexion des réseaux européens d'électricité et de gaz.

La coopération territoriale est beaucoup plus développée que dans les autres scénarios, à la fois dans sa composante transfrontalière de proximité (régions transfrontalières), macrorégionale (les macrorégions telles que la Baltique ou l'espace alpin couvrent l'ensemble de l'espace européen), et dans le cadre de réseaux d'acteurs paneuropéens.

À l'échelle des régions transfrontalières et des macrorégions, sont systématiquement développés des systèmes urbains polycentriques, des réseaux intégrés de transport et d'énergie, des clusters et des universités européennes, des corridors verts, des espaces de protection du patrimoine naturel et culturel, dans une approche à la fois *bottom-up* (laissant place à l'initiative locale et régionale) et *top-down*[21], la coopération et l'intégration étant placées au cœur de toutes les stratégies nationales et européennes. Est ainsi promue une mobilité à la fois locale et authentiquement européenne, plus durable que dans le scénario saint-simonien.

Les services aux publics ont été développés au travers d'une approche européenne combinant marché unique et subsidiarité, y compris dans les espaces périphériques et à faible densité, grâce à des pratiques innovantes de PPP.

La méthode ouverte de coordination a été étendue à d'autres domaines, tels que développement régional et territorial, éducation, santé, enfance, dans une approche combinée avec le soutien communautaire : la politique de cohésion intervient dans chaque région, même si c'est avec une intensité décroissant suivant la richesse de celles-ci. Les critères des processus existants en matière de méthode ouverte de coordination ont été régionalisés, voire territorialisés à une échelle plus fine, là où cela était pertinent.

Non seulement l'Europe s'est élargie, mais les pays voisins de l'Europe lui sont associés dans des aires fonctionnelles de coopération et d'assistance, grâce à des programmes en matière d'éducation et d'infrastructures, mais aussi à la levée des barrières commerciales, notamment en matière agricole.

Ce scénario enclenche un cercle vertueux entre croissance, cohésion et protection de l'environnement. Au plan territorial, chaque région développe son propre *policy mix* en termes de développement, respectant la diversité des potentiels régionaux : les activités les plus innovantes en matière technologique se concentrent dans des régions métropolitaines, souvent transfrontalières, plus nombreuses et mieux réparties sur le territoire européen ; d'autres régions privilégient la valorisation de leurs ressources naturelles ou culturelles (énergies vertes, économie résidentielle, etc.), mais toujours dans une optique d'innovation sociale et organisationnelle. Chaque région prend en compte de façon différenciée ses territoires, en adoptant l'approche fonctionnelle, pour les espaces métropolitains comme pour les espaces moins denses. Toutes les régions agissent en coopération avec les régions voisines et dans le cadre de réseaux européens.

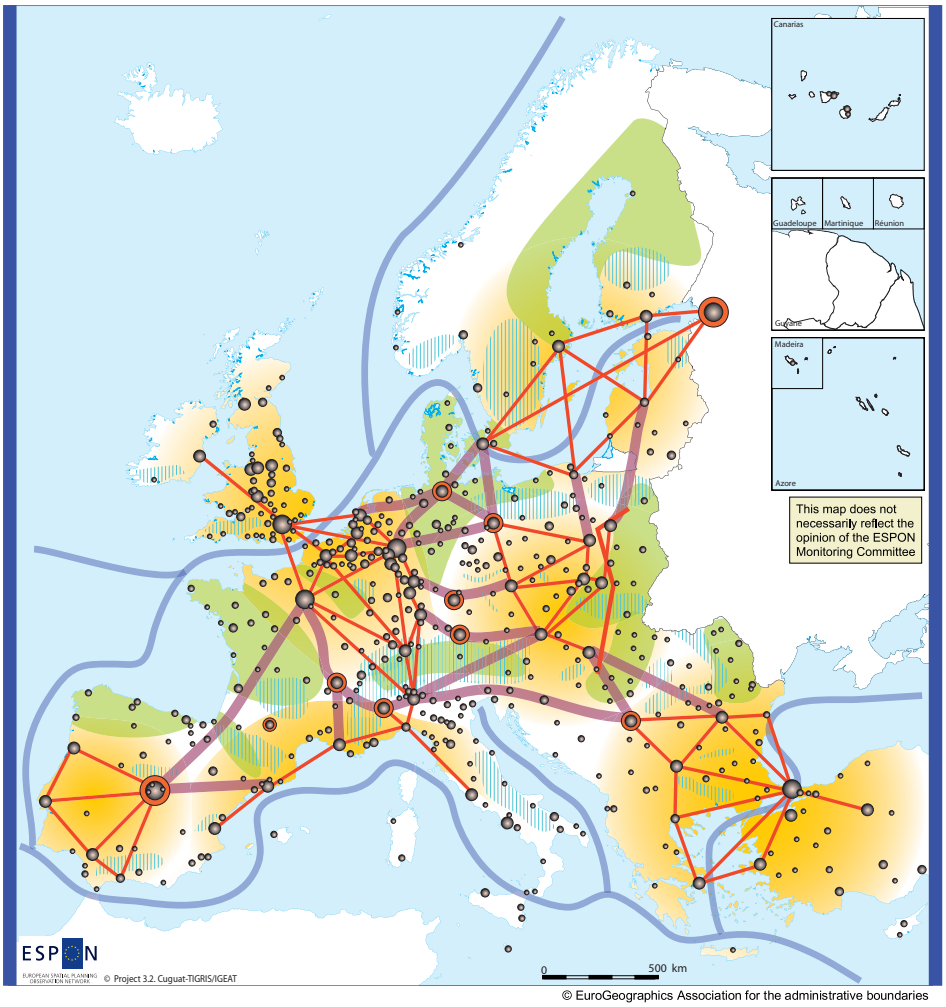
L'intégration européenne est aussi culturelle ; la devise de l'Europe : « l'unité dans la diversité » est en passe de se réaliser. L'Europe contribue à la stabilisation globale, notamment par sa politique de voisinage.

Quelques pistes pour l'avenir de la politique de cohésion

Seul un tel scénario, synthèse entre les scénarios « rhénan » et « saint-simonien », conciliant mobilité et appartenance, est à la hauteur des enjeux de la construction européenne.

21. C'est-à-dire descendante.

Figure 1. Scénario *roll back* qualifié ici de « scénario européen », extraite du projet 3.2 : *Scenarios on the territorial future of Europe*



À l'inverse, le scénario « californien » est celui du détricotage de l'Union ; le scénario « rhénan » marque un repli sur les structures du passé ; le scénario « saint-simonien », avec ses politiques sectorielles menées par l'Union dans une logique « super-fédérale » (Barca), et ses risques technologiques, a une acceptabilité sociale limitée. Dans le contexte de morosité qui domine en Europe depuis une décennie, le scénario « européen » peut paraître utopique. Rappelons toutefois que le budget européen est aujourd'hui limité à environ 1 % du PIB communautaire, contre de l'ordre de 25 % du PIB pour le budget fédéral américain. Selon la stratégie de Lisbonne, nous devons nous mesurer aux performances des autres grands, dont les États-Unis. L'horizon d'une Europe fédérale reste assurément, même à moyen terme, une utopie ; mais si l'on mesure l'enjeu à l'aune du budget, imaginer d'augmenter celui-ci au dessus des 1 % (par exemple, grâce à la montée en puissance de ressources propres : taxe carbone, taxe sur les transactions financières, etc.) ne paraît pas déraisonnable, au regard de l'ambition des pères fondateurs, celle, rappelons-le, d'une « union sans cesse plus étroite des peuples européens » (préambule du traité). Assumons donc l'hypothèse d'une montée en puissance, à la fois, des politiques sectorielles et de la politique de cohésion.

Compte tenu de ce qui précède, quelles devraient être les grandes lignes (sans entrer dans des discussions techniques telles que : montants, seuils d'éligibilité, modalités du *phasing out*[22]) d'une politique de cohésion économique, sociale et territoriale, qui irait dans le sens du scénario européen ?

En termes d'objectifs, la référence doit demeurer le développement durable : compétitivité, cohésion et protection de l'environnement, déclinés à chaque niveau de territoire : européen, pour faire masse à cette échelle et engager le dialogue global avec les autres ensembles régionaux ; national, qui reste, il faut en être conscient, le cadre structurant de la vie collective et de la cohésion ; régional/local, parce que là peuvent se rencontrer d'une part des politiques publiques cohérentes, d'autre part des citoyens et des entreprises responsables. Concrètement, le cadre actuel de la politique de cohésion convient, à condition que le menu d'actions finançables par les fonds communautaires reste limité, pour assurer une concentration suffisante (le rapport Barca propose : l'innovation, le changement climatique, les qualifications, et les enjeux démographiques – enfance et vieillissement) ; et d'affirmer plus clairement que le modèle européen comprend une dimension territoriale, qu'il importera de décrire dans le cadre d'orientations stratégiques communautaires uniques s'imposant aux différents fonds (FEDER, FSE, FEADER, etc.). Ces orientations constitueraient une déclinaison territoriale de la nouvelle stratégie « Union européenne 2020 », qui remplace la stratégie de Lisbonne. Des cadres de référence stratégiques nationaux, non seulement encadreraient la mise en œuvre au plan national de la politique de cohésion, mais assureraient la synergie avec les politiques nationales, territoriales comme sectorielles. Une formation du Conseil *ad hoc* (l'équivalent des CIADT – Comités interministériels d'aménagement et de développement du territoire – en France) effectuerait un suivi stratégique de la politique de cohésion, et assurerait une coordination horizontale des autres politiques communautaires sous l'angle de leur impact sur les territoires. Ce Conseil assurerait notamment l'ajustement de la politique aux évolutions conjoncturelles.

Des programmes régionaux (le cas échéant, plurirégionaux) présenteraient, sur l'espace considéré, une stratégie régionale de développement durable, comprenant des volets en matière d'innovation, d'inclusion sociale et de lutte contre le changement climatique, tenant compte des atouts et des défis propres à la région. Cette stratégie comprendrait une approche territoriale fonctionnelle portant sur l'armature urbaine de la région (organisation des systèmes urbains les plus importants), l'accessibilité de l'ensemble des territoires régionaux, la coopération avec les régions voisines, et se déclinerait en actions choisies parmi le menu de priorités européennes. Le soutien financier communautaire serait conditionné à l'effectivité de cette stratégie.

22. Dispositif de transition permettant d'étaler dans le temps les effets trop brutaux résultant du franchissement par une région d'un seuil statistique d'éligibilité.

Les processus de coordination horizontale et verticale avec les autres politiques publiques ; les modalités de mise en œuvre du partenariat entre autorités publiques au sein de la région seraient discutées dans le cadre de la négociation du programme, sans être encadrées de manière trop rigide.

S'agissant de la coopération transfrontalière et transnationale, des cadres de référence stratégiques seraient négociés entre les États concernés, voire même préparés par la Commission et approuvés par le Conseil pour les macrorégions le nécessitant, comme c'est d'ores et déjà le cas pour l'espace baltique.

Des programmes de coopération en réseaux mieux dotés financièrement qu'aujourd'hui assureraient la capitalisation et la diffusion, dans la logique des « régions actrices du changement économique[23] », des savoir-faire en matière de développement régional, dans leurs composantes à la fois thématiques (innovation, environnement) et territoriales (développement urbain, rural, coopération). Un programme ESPON renforcé permettrait de développer l'observation en réseau du territoire européen. Ceci contribuerait non seulement à une plus grande efficacité des politiques, mais également au renforcement des liens entre régions et au développement d'une vision européenne partagée sur un territoire désormais commun.

Enfin, l'expertise de la Commission serait renforcée afin de permettre un pilotage stratégique effectif de la politique. Celui-ci serait la clef de voûte d'une méthode ouverte de coordination régionalisée. Une coordination des politiques sectorielles en matière d'impact territorial serait menée par la Direction générale de la politique régionale pour le compte du secrétariat général de la Commission, à l'instar du rôle joué par la DATAR en France.

[23] Labellisation par la Direction générale de la politique régionale de certains projets financés par les programmes de réseaux (URBACT, INTERREG 4 C) du fait de leurs thématiques prioritaires selon la stratégie de Lisbonne.

Un des avantages de cette architecture est la continuité avec la politique mise en place il y a déjà 20 ans par Jacques Delors : gage de stabilité et de pédagogie au service d'une intégration européenne qui pour être souhaitable n'en est pas moins fort complexe voire rébarbative aux yeux du citoyen.

Conclusion

On est là au cœur du sens de la politique de cohésion. Le livre vert, en posant la question de la cohésion territoriale, a en fait suscité un débat qui a porté sur les fondements de la cohésion (économique, sociale et territoriale). Le mot « cohésion » n'appartient pas aux seuls juristes ou économistes, il a, en tout cas dans la langue française, un contenu politique, sociologique (depuis Durkheim), voire anthropologique. La cohésion sociale d'une société dépend de liens tout à la fois marchands, politiques et communautaires… Que signifie une cohésion européenne ? Boltanski et Thévenot, dans leur ouvrage *De la justification ; les économies de la grandeur*, ont cherché à dégager les systèmes auxquels les acteurs ont recours dans nos sociétés pour justifier leur action ; ils ont identifié six systèmes de justification, appelés « cités » : la cité domestique (qui a cours dans les familles, les réseaux sociaux de toute nature) ; la cité de l'opinion (qui gouverne le monde des médias) ; la cité du marché (la sphère économique) ; la cité industrielle (la sphère scientifique et technique) ; la cité civique (les institutions politiques et judiciaires, au premier rang desquelles, l'État) ; la cité inspirée (les formes culturelles et religieuses).

Pour reprendre dans une perspective européenne, le vocabulaire de Boltanski et Thévenot, la cité économique (le marché unique) a sérieusement avancé ; la cité civique (le fonctionnement démocratique des institutions européennes), la cité de l'opinion (la place de l'Europe dans les médias), la cité industrielle (la mise en place de grands réseaux européens), la cité domestique (le développement de liens organiques entre les individus par-delà les frontières) ou inspirée (l'émergence d'une « vision », d'une culture européenne commune) en sont encore à leurs balbutiements. Comment faire fonctionner en Europe ces six cités, tisser ensemble leurs différents récits, sinon en développant des politiques communes, associant tous les

L'avenir de la politique de cohésion

États et leurs régions, visibles par les citoyens dans leurs territoires, et mises en délibération avec leurs représentants politiques ?

La politique de cohésion agit d'abord en faveur des cités industrielle et marchande, mais aussi de la cité domestique (en stimulant les réseaux tissés entre acteurs aux quatre coins de l'Europe), de la cité de l'opinion (en contribuant à la diffusion des idées) ou de la cité civique (via la gouvernance multiniveaux qu'elle met en œuvre). Elle constitue une puissante *learning machine*[24] selon l'expression d'A. Faludi, une « main visible » de l'intégration européenne. Selon les mots de Danuta Hübner, Commissaire en charge de la politique régionale de 2004 à 2009 : « Le marché unique, la monnaie unique, la politique de cohésion pour toutes les régions européennes ».

À l'inverse, ne déléguer à l'Union européenne que les réglementations nécessaires au fonctionnement du grand marché et à la préservation de l'environnement, et les ajustements macroéconomiques entre États, c'est-à-dire les contraintes, et conserver à l'échelon national tous les attributs de la cohésion, c'est risquer d'agrandir un hiatus dangereux entre l'Europe et ses citoyens et, à terme, de provoquer la dilution ou l'éclatement du projet européen.

24. Littéralement, machine à apprendre.

Éléments bibliographiques

Banque mondiale, *Repenser la géographie économique, rapport sur le développement dans le monde*, 2009.

Barca F., *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, 2009.

Boltanski L. et Thévenot L., *De la justification, les économies de la grandeur*, Paris, « NRF essais », Gallimard, 1991.

Bourdieu P., *La distinction. Critique sociale du jugement*, Paris, Éditions de Minuit, 1979.

Commission européenne, *Schéma de développement de l'espace communautaire*, 1999.

Commission européenne, *Régions 2020*, 2009.

Commission européenne, *Livre vert sur la cohésion territoriale*, 2008.

Davezies L., *La République et ses territoires : la circulation invisible des richesses*, Paris, Seuil, 2008.

DATAR, *Les Fonds structurels européens 2007/2013, Territoires en mouvement*, La Documentation française, 2007.

Faludi A., *Territorial Cohesion and the European Model of Society*, Lincoln Institute of land policy, 2007.

INRETS pour la DATAR, *Pour une prospective de la mobilité quotidienne*, 1995.

Levy J., *L'espace légitime, sur la dimension géographique de la fonction politique*, Paris, Presses de la FNSP, 1993.

Levy J., Lussault M., *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 2003.

OCDE, Perspectives territoriales de l'OCDE, 2001.

Sapir A., *An Agenda for a Growing Europe*, Oxford University Press, 2004.

Sassen S. *The global city: New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, 2001.

Ingénierie de projet et excellence territoriale

Fanny Barral,
Bernard Thumerel
Consultants
Cabinet AIDA

Vincent Simoulin
Sociologue
Université de Toulouse 2
Le Mirail et CERTOP

Les deux dernières décennies ont été marquées par une indéniable professionnalisation des acteurs locaux et par le développement d'un champ de l'ingénierie territoriale. Les formations professionnalisantes se sont multipliées, les élus ressemblent de plus en plus souvent à des « technotables » (Gaudin, 1999), c'est-à-dire qu'ils jouissent à la fois de la légitimité de l'élection et de celle qui leur est conférée par leur expertise en matière de gestion des politiques territoriales (Genieys, 2002). On trouve en outre de plus en plus de cabinets de conseil spécialisés dans ces questions. Parallèlement, les services déconcentrés de l'État ont eux aussi développé une expertise et des instruments dont l'effet est réel (Marchand-Tonel, Simoulin, 2007). Toutefois, l'impact de ce développement est mal connu et un certain nombre de questions portent sur l'efficacité de cette ingénierie de montage de projet[1].

C'est dans ce contexte que l'on doit apprécier l'appel à projets « Programme de recherche évaluative sur les PER » lancé par la DATAR en 2007[2]. Celle-ci offrait aux chercheurs retenus l'accès à l'ensemble des dossiers de candidature présentés par des porteurs de projet pour obtenir une labellisation PER et les financements des investissements nécessaires à sa mise en œuvre. Ce corpus d'environ 700 dossiers/projets[3] soumis en deux vagues permettait d'analyser une profusion d'argumentations d'autant plus diverses qu'elles étaient élaborées par des porteurs différents (communautés de communes, conseils généraux, pays, GAL, PNR, etc.) et que ceux-ci pouvaient postuler à l'excellence dans cinq thématiques (Patrimoine et tourisme, Bio-ressources, Services et accueil, Technologies et Mixte). Il permettait en outre d'avoir accès non seulement aux dossiers « labellisés » mais aussi à ceux qui ne l'étaient pas.

Nous avons axé notre proposition de recherche sur la question de l'efficacité de l'ingénierie déployée à l'occasion du montage de ces dossiers/projets. En effet, tous les territoires n'ont pas un égal accès aux ressources en ingénierie territoriale et n'ont pas à leur disposition plus ou moins immédiate et aisée un ensemble de compétences et d'acteurs. Tous n'ont pas non plus une égale capacité à développer et utiliser une ingénierie territoriale

1. On en trouvera une présentation assez complète dans une revue documentaire effectuée en avril 2007 (70 p.) pour le compte de la DATAR « La qualité des prestations en ingénierie territoriale : pour un état des lieux des enjeux » par le Réseau conseil en développement territorial (RCT).

2. On rappellera pour mémoire que la DATAR se nommait alors la DIACT.

3. L'emploi répété du terme « dossier/projet » est certes un peu rébarbatif et guère élégant mais il permet de bien rappeler que l'ingénierie appréhendée ne se limite jamais au montage d'un beau dossier, que celui-ci n'est que le résultat d'un travail bien plus large et inscrit dans l'histoire du territoire.

adaptée à leurs besoins (par nature évolutifs), c'est-à-dire, à se doter de façon différente à chaque étape de leur développement des ressources nécessaires à la poursuite de celui-ci et à son affinement et à en tirer le meilleur parti.

Nous livrons ici les résultats de notre étude, c'est-à-dire un état des lieux des usages de l'ingénierie de montage de projet par les territoires ruraux, et les leçons qu'il est possible d'en tirer pour l'action publique. Nous chercherons à retracer tout d'abord comment nous avons pu progressivement définir aussi bien l'« excellence » que l'« ingénierie » « territoriales ». Nous pourrons alors, grâce à une analyse factorielle des correspondances, distinguer six types de dossiers/projets et les caractériser, avant de conclure sur la façon dont cette étude nous amène à reposer la question des éventuelles iniquités territoriales liées au développement de l'ingénierie de montage de projet.

Dimensions de l'excellence territoriale et appréciation du rôle de l'ingénierie : excellence objective et excellence subjective

Trente dossiers[4] ont été sélectionnés de manière à représenter un échantillon équilibré entre différents paramètres choisis dans le souci de favoriser la richesse de l'échantillon et la diversité des dossiers traités. Ont ainsi été pris en compte les cinq thématiques d'excellence (Patrimoine et tourisme, Bio-ressources, Services et accueil, Technologies et Mixte), les grandes catégories de porteurs du projet (communautés de communes, pays, autres, tels que conseils généraux, GAL, PNR), une certaine diversité géographique (respectant un principe de non-redondance des départements de localisation des territoires) et les différences de taille numérique des dossiers.

L'étude de ce premier échantillon de dossiers a permis d'identifier cinq dimensions de l'excellence (tableau 1), communes aux différents projets (Gouvernance, Innovation, Irrigation, Spécification, Dynamique). Celles-ci ne sont pas nécessairement associées, dans les dossiers, à la notion d'excellence, ni même peut-être perçues comme telles par les porteurs du projet. Elles renvoient à des domaines sur lesquels il est cependant possible, pour un observateur extérieur, de discriminer entre les dossiers. À ce titre, elles correspondent aux différentes facettes de ce que nous avons qualifié, dans un premier temps, d'« excellence objective », celle qui ne manifeste pas les représentations du porteur de projet mais un certain nombre de domaines sur lesquels on peut juger les résultats qu'il a atteints. En parallèle du travail précédent, la première phase d'analyse de l'échantillon a permis d'identifier quatre grands types d'apports de l'ingénierie territoriale au contenu des dossiers PER (tableau 1[5]).

Le niveau de performance réalisé par un dossier PER pour chaque dimension de l'excellence objective et des apports de l'ingénierie territoriale a pu être évalué grâce à un système de cotations permettant d'attribuer, sur chaque critère d'appréciation, une note comprise entre 0 et 2 (parfois 3)[6]. Très vite, nous avons cependant été conduits à enrichir la grille d'un troisième champ. En effet, nous tendions à l'origine à postuler que la notion d'excellence faisait sens pour les territoires candidats, et que les projets élaborés et proposés à labellisation étaient finalisés en vue de démontrer celle-ci. Or, au travers des dossiers, il est apparu que ce postulat méritait d'être grandement révisé. En effet, si certains territoires semblaient avoir conçu leur projet, ou encore, le discours sur leur projet, autour de la notion d'excellence et de la traduction qu'ils étaient en mesure

4. Par « dossier PER », nous faisons référence à l'intégralité des documents numériques fournis à la DATAR par les candidats. Cette expression renvoie ainsi non seulement au dossier préstructuré « imposé » à chaque candidat (un document HTML, un document Word « Impacts » et des documents Excel « Échéancier » et « Financement ») mais aussi, à toutes les pièces jointes ajoutées en complément de ce dossier. En effet, dans l'hypothèse où le travail d'ingénierie laisse des traces, on pouvait espérer les relever dans tous les espaces de liberté parsemant le cadre de l'appel à projets.

5. Notre corpus a bien sûr ici des limites évidentes qui tiennent à ce que les dossiers ne nous permettent pas d'avoir accès à la réalité des opérations d'ingénierie pratiquées. Rien ne nous dit si un consultant a été embauché à cette fin ou un fonctionnaire préfectoral consulté. C'est sur la seule base des dossiers finalisés, et non sur l'analyse de leur processus d'élaboration, que nous avons cherché à préciser la nature de l'ingénierie territoriale.

6. Précisons que, dans le souci de ne pas introduire de biais liés à des pratiques de cotation différentes, c'est la même personne qui a traité et coté l'ensemble des 150 dossiers.

Tableau 1. Dimensions et critères d'appréciation de l'excellence

Dimensions de l'excellence objective	Type d'apport de l'ingénierie territoriale au contenu des dossiers PER	Dimensions de l'excellence subjective
Gouvernance : le dossier signale l'excellence du projet en pointant la qualité de la coopération entre les parties prenantes au projet. Il montre que celles-ci savent coopérer et disposent déjà de structures de gouvernance efficaces et éprouvées.	Lisibilité : un premier apport de l'ingénierie territoriale renvoie à un travail sur la lisibilité. Il s'agit que le lecteur, malgré l'enrichissement que l'on a apporté à son format, ne se sente pas étouffé par la masse des informations que l'on cherche à lui transmettre.	Détresse / Prospective : cet axe vise à saisir, dans les dossiers, la nature de la finalité attribuée au projet au regard d'une situation présente. Dans les grandes lignes, les projets de type Prospective préparent l'avenir et le dispositif PER est une opportunité pour conforter une vision et une stratégie. Ceux de type Détresse sont obligés de faire avec le passé du territoire (exode, déprise, etc) et le dispositif PER est un salut.
Innovation : le dossier signale l'excellence du projet en insistant sur son caractère novateur.	Jeu avec le cadre formel, transformation : un autre apport renvoie à la transformation opérée sur les documents « obligatoires ». Entre les situations polaires d'utilisation « en l'état », de respect total et celles de manquement avéré, de transformation complète, la valeur ajoutée de l'ingénierie se situerait dans la mesure, dans la « distinction discrète ».	Caractère donné / Caractère construit : cet axe vise à saisir les ressorts de la dynamique de développement du territoire et son rapport à l'excellence. Dans un cas, l'excellence (ou les atouts) est source du projet : elle est donnée et justifie l'élaboration d'un projet PER. Dans l'autre, l'excellence (ou les atouts) est la finalité du projet, elle est à construire.
Irrigation : le dossier signale l'excellence du projet en démontrant qu'il aura des répercussions sur un territoire plus étendu que celui qui correspond aux seules parties prenantes.	Appui au discours : un troisième apport de l'ingénierie territoriale consiste dans l'illustration pertinente du propos ou dans l'émission appropriée de messages complémentaires tendant à asseoir la solidité du propos tenu.	Caractère absolu / Caractère relatif : cet axe vise à saisir les points de repère mobilisés par le territoire pour concevoir et apprécier le projet. Dans un cas, la référence du projet est interne au territoire (caractère absolu) qui ne se positionne que par rapport à lui-même et par exemple à ses succès passés. Dans l'autre cas, elle est externe au territoire qui se positionne par rapport aux autres et à l'espace des possibles (caractère relatif) en citant par exemple des succès extérieurs.
Spécification : le dossier signale l'excellence du projet en mettant en évidence le fait qu'il s'appuie sur les atouts du territoire, en valorisant son potentiel « naturel » et en soulignant son importance.	Appui au projet : un dernier apport de l'ingénierie au dossier se traduit dans des enrichissements tendant non plus à illustrer et consolider le propos mais à fonder en légitimité et en qualité le projet présenté (études, pertinence de l'activité des partenaires, etc.).	
Dynamique : le dossier signale l'excellence du projet en insistant sur les outils et dispositifs mis en place pour le conduire et pour en maintenir la dynamique.		

Conception : Fanny Barral, Bernard Thumerel,Vincent Simoulin

d'en proposer, il était aussi des projets qui, dans le cadre d'un appel à projets explicitement consacré à l'excellence rurale, ne comportaient aucune référence à cette notion d'excellence.

Dès lors, il devenait nécessaire de dissocier explicitement deux niveaux de lecture de « l'excellence dans les projets » :

– le niveau de l'« excellence objective », renvoyant au contenu du projet, indépendamment de la mise en avant de la notion d'excellence : ce niveau renvoie aux cinq dimensions préalablement présentées ;
– le niveau de l'« excellence subjective » renvoyant au sens donné au projet, autour de la notion d'excellence ou non, autour des représentations que les porteurs de projets se faisaient manifestement de la nature de leur projet et, plus profondément, de la situation dans laquelle se trouvait leur territoire.

Ce second niveau devait ainsi renseigner sur un aspect de la capacité réflexive des acteurs qui assurent la gouvernance des territoires : la capacité à renouveler ou à créer du sens autour d'un projet à partir d'une situation initiale donnée. Trois axes, définissant six dimensions des représentations sous-jacentes aux projets ont ainsi été identifiés (détresse/prospective ; donné/construit ; absolu/relatif). Les six dimensions de l'excellence subjective envisagées fonctionnent deux à deux, l'une étant le pendant de l'autre ; la première reflète plutôt ce qui est de l'ordre d'une capacité statique tandis que la seconde correspond à une dynamique, à une valorisation de l'ordre du projet. L'idée n'est toutefois pas de les considérer comme exclusives l'une de l'autre. Sur le plan des principes, elles peuvent coexister, les cas de plus grande coexistence étant considérés comme le signe d'un équilibre dans les représentations, d'une capacité à penser la non-univocité. Ainsi, l'axe « détresse/prospective » n'implique-t-il nullement qu'un territoire ou un porteur de projet doive se positionner sur l'une seule de ces deux dimensions. On peut tout à fait imaginer, et on l'a de fait trouvé, une situation où un sentiment de grande détresse s'accompagne d'une démarche prospective ou au contraire des cas de territoires qui ne se sentent pas en détresse et ne cherchent nullement à élaborer une vision de l'avenir.

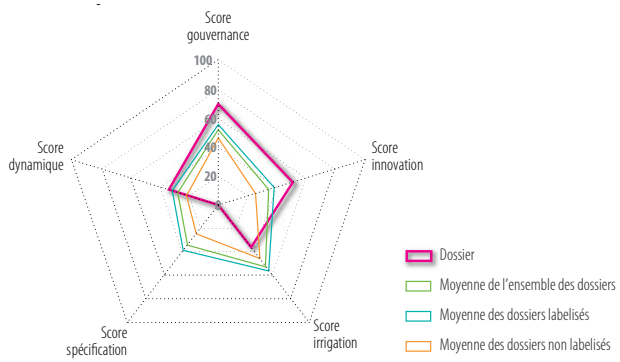
Les enseignements globaux du traitement de l'échantillon

Le système de cotation ainsi élaboré a été appliqué sur un échantillon de 150 dossiers (comprenant les 30 dossiers ayant servi de support à l'élaboration de la grille d'analyse et du système de cotation). Nous avons opté pour 100 dossiers labellisés et 50 dossiers non labellisés : les dossiers labellisés nous permettaient de balayer tout le territoire national (à raison d'au moins deux dossiers labellisés par département) tandis que la présence de dossiers non labellisés, à hauteur du tiers de l'échantillon nous offrait la possibilité de mettre en perspective les résultats obtenus. Tous ces dossiers ont été cotés et traduits en un système de trois graphes dont l'objectif était de donner une visualisation immédiate. Les schémas ici retenus à titre d'exemple (Figure 1) en donnent une idée à partir d'un dossier qui a été anonymé.

Le traitement de ces 150 dossiers a tout d'abord révélé que l'ingénierie territoriale déployée par les porteurs de projet à l'occasion de l'élaboration des projets d'excellence n'était pas très importante en termes de quantité et de qualité. On constate par exemple moins souvent que nous ne nous y attendions, la présence dans les dossiers de documents à caractère expert ou scientifique, de diagnostics territoriaux ou organisationnels ou de recommandations ou préconisations issues de cabinets de conseil. On doit également souligner que tous les dossiers, même les meilleurs, se signalent par la faible part qui est réservée à la formation. Autrement dit, les territoires ruraux se signalent par un certain déficit en ingénierie territoriale, ce que la rareté des préoccupations en termes de formation risque d'accentuer à l'avenir.

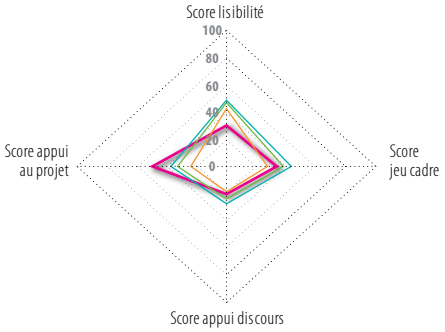
Apparaît en second lieu, une nette différence de « qualité » entre les dossiers labellisés et les non labellisés. Les premiers, comme le confirmera du reste l'analyse factorielle, obtiennent des scores sensiblement plus élevés que les seconds dans tous les domaines que nous avons distingués. C'est là un fait important en ce qui concerne l'objectif d'évaluation d'une politique publique qui était le nôtre et celui de l'appel à projets. Il

Figure 1. Le système de représentation



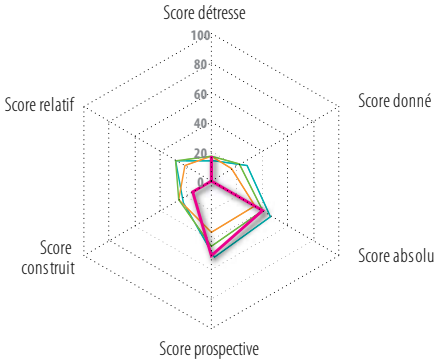
Le graphique élaboré à partir du système de cotation rend immédiatement manifeste que le dossier met en avant la dimension de la gouvernance du projet, tout en se positionnant secondairement sur les dimensions de l'innovation et de l'irrigation, mais accentue très peu la dimension de la dynamique et pas du tout celle de la spécification.

Opérations d'ingénierie



Concernant le champ des apports de l'ingénierie territoriale au contenu du dossier, le dossier a peu bénéficié des apports en termes de lisibilité, de transformation et d'appui au discours. C'est ainsi l'appui au projet qui, bien que moyen, est l'apport le plus important. Globalement, la « quantité de travail d'ingénierie » mobilisée apparaît relativement équilibrée mais faible.

Excellence subjective



S'agissant de l'excellence subjective, le projet apparaît relativement peu signifiant au regard de la dynamique de développement de long terme du territoire (faible surface). Il est inscrit dans une perspective prenant pour points de repère des éléments propres au territoire (« absolu ») dans une démarche plutôt prospective.

Conception : Fanny Barral, Bernard Thumerel, Vincent Simoulin

est en effet assez rare de pouvoir se pencher sur la qualité des opérations de sélection des dossiers, et la conviction que celle-ci dépend en grande partie de soutiens politiques est assez répandue. Sans nier l'importance que peut avoir l'appui d'un sénateur, d'un député ou d'un préfet, notre étude montre que, si l'on considère un nombre important de dossiers, ce phénomène n'apparaît pas si répandu ou en tout cas aussi décisif qu'on le croit.

Toutefois, si ce système de représentation en trois schémas permettait de visualiser instantanément les caractéristiques de chaque dossier, il était difficile de distinguer plus précisément des types de dossier du fait de l'importance du corpus et des caractéristiques singulières de chacun. On repérait assez facilement des profils typiques sur chaque schéma mais plus malaisément sur l'ensemble constitué par les trois. Dans la perspective de l'élaboration de typologies de dossiers/projets d'excellence, nous avons par conséquent choisi de soumettre les données construites lors du travail de cotation à une analyse factorielle des correspondances (AFC)[7].

Les types de projets

Celle-ci nous a permis de dégager une typologie en six groupes de dossiers/projets, présentée ci-dessous (tableau 2 et figure 2). Elle apparaît la mieux à même de rendre compte des démarcations plus ou moins fortes apparaissant entre les différentes surfaces du plan, selon que l'on s'intéresse à l'excellence objective, aux opérations d'ingénierie ou à l'excellence subjective.

[7] Le positionnement relatif des dossiers sur l'axe horizontal est expliqué par 27,8 % de l'information traitée. L'examen des différentes variables prises en compte montre que l'on peut caractériser l'axe des abscisses comme représentant la plus ou moins grande qualité des dossiers dans le domaine de l'excellence objective. Le positionnement relatif des dossiers sur l'axe vertical est expliqué par 5,59 % de l'information traitée. L'examen des différentes variables prises en compte montre que l'on peut caractériser l'axe des ordonnées comme représentant principalement la plus (vers le bas) ou moins grande (vers le haut) qualité de la spécification.

Si l'on se penche sur les différences entre dossiers labellisés et non labellisés, cette typologie nous donne la répartition suivante :

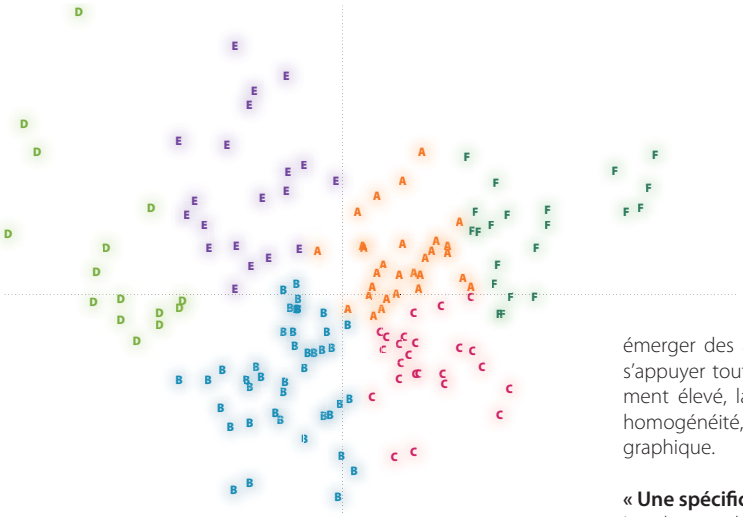
Tableau 2. La répartition des dossiers par type

	Effectif labellisé	Effectif non labellisé	Total
L'excellence véritable (D)	15	0	15 (10%)
Une excellence perfectible (E)	19	1	20 (13,3%)
Le socle d'une spécification maîtrisée (B)	26	15	41 (27,3%)
Une spécification à construire (A)	20	9	29 (19,3%)
La spécification comme impasse (C)	12	12	24 (16%)
La détresse véritable (F)	8	13	21 (14%)
Total	100	50	150 (100%)

Conception: Fanny Barral, Bernard Thumerel,Vincent Simoulin

Cette représentation confirme tout d'abord l'une de nos hypothèses, à savoir que l'excellence objective est effectivement manifeste à la seule lecture du dossier. En effet, deux grilles d'appréciation différentes – celle de la DATAR et celle que nous avons élaborée – conduisent à des résultats tendanciellement proches. Malgré le caractère contraignant de la forme du dossier, la modicité des informations mises à disposition et l'absence de renseignements précis sur les moyens et méthodes mis en œuvre pour monter le projet et constituer le dossier, les lecteurs parviennent à se faire une opinion sur ces points à partir du seul dossier. Notons qu'elle confirme également le caractère satisfaisant de la sélection effectuée puisqu'il y a, en tendance, d'autant plus de dossiers labellisés qu'on progresse sur l'axe horizontal, soit vers une « excellence objective » plus forte.

Figure 2. Les types de dossier



« L'excellence véritable » - type D
Le dossier/projet de type D est excellent sur le plan du contenu, tourné vers l'avenir et il sait utiliser la forme. Il est toutefois à noter que la variance est de loin la plus élevée parmi les six types, alors que l'effectif est plutôt faible. La représentation graphique montre du reste des dossiers qui se différencient fortement sur l'axe vertical et donc en termes de spécification.

« Une excellence perfectible » - type E
Ce type réunit des dossiers/projets de qualité aussi bien dans l'espace de l'excellence objective que dans celui des opérations d'ingénierie. Par comparaison avec le type D, il « souffre » toutefois d'une faiblesse relative en matière de « spécification » et d' « appui au discours ». Il ne parvient pas tout à fait à valoriser son excellence objective, qui est réelle.

« Le socle d'une spécification maîtrisée » - type B
Ce type est « moyen » dans les espaces de l'excellence subjective et des opérations d'ingénierie. En revanche, il se distingue dans l'espace de l'excellence objective, à travers des bons scores obtenus en matière d' « irrigation » et de « spécification ». Une dynamique de spécification initiée depuis plusieurs années aurait contribué à faire émerger des atouts sur lesquels le territoire ne parviendrait pas à s'appuyer tout à fait. Alors que l'effectif de ce type est particulièrement élevé, la variance est faible, ce qui témoigne d'une grande homogénéité, ce que manifeste également la représentation graphique.

« Une spécification à construire » - type A
Le plus proche du « type moyen », avec un score en matière de spécification qui est faible et un travail d'appui au projet inférieur à la moyenne globale. Il est à noter que l'effectif de ce type est relativement important mais la variance faible. Il s'agit donc d'un type très homogène.

« La spécification comme impasse » - type C
Ce type réalise des scores inférieurs à la moyenne globale sur de nombreuses dimensions, notamment dans l'espace des opérations d'ingénierie. Toutefois, la dimension « Spécification » se situe dans la moyenne globale et il s'agit d'un type de dossiers/projets qui s'inscrit dans une démarche prospective et développe peu un discours de « Détresse ». Il est caractérisé par une faible variance et donc une grande homogénéité, ce dont témoigne aussi la représentation graphique.

« La détresse véritable » - type F
Dans quasiment toutes les dimensions, les dossiers/projets de type F réalisent des scores inférieurs à la moyenne. La faiblesse de ces scores est particulièrement criante concernant les dimensions « Spécification », « Relatif » ainsi que « Appui au projet ». Enfin, l'espace du sens apparaît relativement étroit : il renvoie avant tout à un discours de détresse selon lequel le dispositif PER doit contribuer à la survie du territoire.

Conception : Fanny Barral, Bernard Thumerel, Vincent Simoulin

Le tableau 3 présente, pour chacun des six types, le score moyen obtenu sur chaque dimension appréhendée. Ces moyennes sont ensuite mises en rapport avec le score moyen obtenu à l'échelle des 150 dossiers traités. Les moyennes sur fond vert sont des moyennes significativement (d'un point de vue statistique[8]) inférieures à la moyenne globale. Les moyennes sur fond jaune sont des moyennes significativement supérieures à la moyenne globale. Les nuances clair/foncé différencient l'ampleur de l'écart à la moyenne : un vert ou un jaune foncé indique un fort écart.

Il est à noter que cette typologie ne révèle pas de réel regroupement de certaines régions au sein d'un type de dossiers/projets plutôt que d'un autre. Si l'on excepte les régions qui n'ont qu'un seul projet, aucune région n'est limitée à un seul type de dossier/projet. Dès qu'il y a deux projets, on constate qu'il y a deux types. Dès qu'il y a quatre projets (l'échantillon ne comportant aucune région à trois dossiers), on constate qu'il y a au moins trois types. Même si la question de l'existence de stratégies régionales d'excellence reste en suspens à ce stade du fait de la faiblesse du nombre de dossiers étudiés, il semble qu'il n'y ait pas de spécificité à caractère régional dans la mise en avant par les porteurs de projet des différentes dimensions de l'excellence que nous avons distinguées.

On constate également un très grand éclatement sur l'ensemble de l'espace des différents types de porteurs de projet. On peut toutefois identifier quelques régularités qui, bien que secondes par rapport à cet éclatement, le relativisent quelque peu. On constate tout d'abord que les conseils généraux sont essentiellement représentés dans deux types : B (« le socle d'une spécification maîtrisée ») et surtout E (« une excellence perfectible »). On note en second lieu qu'il n'y a quasiment que des communautés de communes et plus encore des pays dans les dossiers de type D, ceux dont l'on a vu qu'ils étaient excellents sur toutes les dimensions que nous avons distinguées. Les communautés de communes et les GAL sont surreprésentés dans le type F (« la détresse véritable ») où ils ont une part qui est environ deux fois supérieure à ce que représente leur effectif global.

Pour autant, la conclusion dominante est que la forme institutionnelle n'est pas déterminante. Les communautés de communes peuvent par exemple aussi bien monter d'excellents dossiers que rencontrer de très grandes difficultés. C'est en fait à un niveau beaucoup plus fin qu'il faut descendre pour comprendre les plus ou moins grandes aptitudes des divers porteurs de projet à définir et faire aboutir une ambition territoriale. Et, à ce niveau, c'est l'histoire de l'acteur collectif qui porte le projet qui importe plus que le type de collectivité auquel il se rattache.

Trois dimensions de l'ingénierie de montage de projet

La tripartition que nous venons de proposer entre excellence objective, opérations d'ingénierie et excellence subjective (ou capacité réflexive) ne doit pourtant pas, à nos yeux, conduire à réduire l'apport de l'ingénierie territoriale aux seules opérations d'ingénierie. Il est vrai que, à un premier niveau d'interrogation, nous avons cherché à préciser quel type d'ingénierie territoriale se combinait à tel ou tel niveau et telle ou telle nature d'excellence objective et de capacité réflexive. Ou encore, pour le formuler autrement, nous nous sommes demandés si tous les territoires avaient accès à telle ou telle ingénierie, si telle ou telle ingénierie était un passage obligé dans l'accès à telle ou telle excellence objective ou subjective, ou si l'ingénierie pouvait permettre d'atteindre, ou seulement d'afficher, une grande excellence objective qui ne s'accompagnerait que d'une médiocre capacité réflexive.

Il est cependant particulièrement notable que le tableau 3 fait apparaître une homogénéité des couleurs dominantes sur chaque type. Ainsi, lorsqu'un type se distingue positivement sur les dimensions de l'un des champs que nous avons distingués (excellence objective, ingénierie territoriale, excellence subjective), il ne se distingue pas négativement sur les dimensions d'un autre champ. Tout au plus se situe-t-il « dans la

8. Le caractère significatif ne tient pas seulement aux valeurs indiquées par le tableau mais à un ensemble de paramètres qui comportent notamment le nombre d'individus constitutifs du type.

Tableau 3. Les scores par type et par dimension

	Score moyen	Type A	Type B	Type C	Type D	Type E	Type F	Global
EXCELLENCE OBJECTIVE	Gouvernance	48,76	53,66	46,04	71,33	58,55	40,52	52,07
	Innovation	31,41	34,51	24,79	52,67	47,45	22,67	34,24
	Irrigation	48,62	56,98	43,04	75,27	68,05	29,24	52,55
	Spécification	12,76	52,44	30	70	35	3,81	33,8
	Dynamique	28,38	27,46	19,79	47,2	37,05	15,1	27,93
	Excellence objective	169,93	224,88	163,83	316,4	245,75	111,71	200,58
OPERATIONS D'INGENIERIE	Lisibilité	45,17	49,02	37,08	63,33	58	33,33	46,8
	Jeu cadre	35,1	43,34	24,83	60,87	49,4	17,9	37,79
	Appui au discours	25,86	23,17	12,08	42,67	35,5	14,29	24,27
	Appui projet	24,48	35,85	20,42	60,67	53	13,33	32,8
	Opérations ingénierie	130,62	151,39	94,42	227,53	195,9	78,86	141,65
EXCELLENCE SUBJECTIVE	Détresse	16,21	15,49	9,79	12,33	20,05	25,38	16,39
	Prospective	44,17	46,29	39,71	56,73	55,05	28,71	44,58
	Donné	14,66	32,54	16,63	40,87	16,45	10,14	22,09
	Construit	19,14	22,68	24,38	35,27	33	23,19	24,97
	Absolu	37,93	42,93	40,83	54,67	37	28,57	40
	Relatif	18,62	36,59	15,83	52	35	8,57	27,2
	Excellence subjective	150,73	158,93	147,17	251,87	196,55	124,56	135,84
TOTAL		**451,28**	**535,2**	**405,42**	**795,8**	**638,2**	**315,13**	**478,07**

Conception: Fanny Barral, Bernard Thumerel,Vincent Simoulin

moyenne » pour les dimensions des deux autres champs. La seule exception à ce constat est celle du type F (« la détresse véritable ») qui se distingue fortement par des scores moyens inférieurs à la moyenne, sauf pour la dimension « détresse » (ce qui n'apparaît bien sûr en rien contradictoire puisqu'il est « normal » que ce type de dossiers se signale par un discours insistant sur la détresse).

La décomposition proposée est par conséquent plus complexe et prend son véritable sens à un second niveau, ce en quoi elle reflète du reste la réalité, elle aussi trop complexe pour qu'une modélisation unicausale en rende compte. Ni l'excellence objective ni l'excellence subjective ne sont réellement indépendantes de l'ingénierie territoriale. Elles reflètent de l'ingénierie territoriale en quelque sorte « réalisée » (pour l'excellence objective) ou « incorporée » (pour l'excellence subjective), qui, au fil des années, des projets et des interventions et formations, est devenue naturelle et à peu près invisible. Ainsi, l'excellence objective en tant qu'elle correspond à une bonne gouvernance ou à une bonne spécification ne reflète pas des qualités « naturelles » du territoire ou des acteurs qui l'animent, pas plus que la dimension prospective de l'excellence subjective ne saurait se concevoir autrement que comme le résultat de la mise en œuvre à de multiples reprises d'une ingénierie adaptée.

À ce second niveau, l'excellence objective et l'excellence subjective reflètent donc également en partie la qualité de l'ingénierie territoriale déployée par le territoire depuis des années. Les opérations d'ingénierie donnent quant à elles à voir l'ingénierie « active » lors du traitement du dossier PER et il serait tout à fait trompeur de se limiter à celles-ci pour mesurer l'impact de l'ingénierie sur la capacité du territoire et de ses acteurs à percevoir l'opportunité que représentaient les PER, à monter un dossier et à le conduire au succès. Et, bien sûr, c'est dans la tension entre ces deux niveaux d'appréhension de l'ingénierie territoriale que réside le secret de son impact. Elle est à la fois une ressource ponctuelle, et il importe de la saisir en tant qu'elle se réduit à des opérations. Mais elle est aussi une ressource durable qui s'assimile *in fine* à des capacités dont les territoires et les acteurs n'ont pas conscience qu'ils les ont acquises progressivement, qu'ils ne les ont pas toujours eues et bien sûr qu'elles sont rares et fragiles.

Il apparaît donc que les trois dimensions que nous avons distinguées ne sont pas indépendantes l'une de l'autre, mais cumulatives. De ce point de vue, l'étude confirme bien qu'il y a des inégalités d'accès à l'ingénierie mais moins en termes géographiques que temporels. Autrement dit, c'est en termes de « capacité politique » (Pasquier, 2004) qu'il convient de raisonner, moins du reste en termes institutionnels (attributs juridiques, montant des budgets et importance des ressources humaines, etc.) que dans une logique qui souligne les capacités différenciées de types de territoires à utiliser l'ingénierie territoriale.

En effet, le fait de ne pas disposer d'une forte ingénierie « réalisée », c'est-à-dire d'une aptitude à coopérer, à développer des fertilisations croisées ou des projets complémentaires, qui est en grande partie issue d'apprentissages progressifs, est un handicap fort qui limite l'efficacité de l'ingénierie active. De même, une ingénierie « incorporée » de faible qualité, soit une faible conscience réflexive, une aptitude limitée à se projeter dans l'avenir ou une difficulté à percevoir et dire sa détresse ou ses atouts, est également une limite très forte qui pèse sur l'utilisation d'une ingénierie « active » dans le cadre d'un projet ponctuel. Ce n'est pas en soi l'existence ou non de ressources en ingénierie territoriale qui est à l'origine d'inégalités entre les territoires. De façon plus ou moins lointaine géographiquement, les ressources existent et un territoire « mûr » pour les utiliser les trouvera et saura les mobiliser.

Vers de nouvelles inégalités territoriales ?

Finalement, on peut sans doute dégager un certain nombre de leçons de cette étude. Tout d'abord, on doit rappeler la faiblesse relative de l'ingénierie territoriale déployée lors du montage de ces dossiers et la rareté des mesures de formation proposées par les porteurs de projet. Même si l'objet des PER n'était pas de financer des études ou de la formation, ce désintérêt est un indice de ce que la conscience de leur nécessité est

limitée. À l'heure où la procédure de l'appel à projets devient commune, il y a là un point susceptible de limiter l'aptitude à y répondre. Ce constat serait de nature à éclairer sous un angle original la réflexion sur la formation aux métiers émergents du champ du développement territorial. On y présente en particulier souvent l'évaluation comme une démarche qui consiste à peser l'impact, l'efficacité des dépenses engagées ou le chemin parcouru. Notre étude invite également à s'interroger en termes de capacité réflexive, de conscience de ses propres atouts et faiblesses et sur les impacts non seulement « réalisés » mais « incorporés » au sens que nous avons ici défini, c'est-à-dire en ce qui s'apparente à une évolution différemment mesurable des compétences et des représentations.

On peut noter en second lieu que la faiblesse de l'ingénierie déployée n'est pas compensée par des phénomènes de soutien politique. Il est frappant de voir que les dossiers non labellisés sont tendanciellement de moindre qualité (selon notre grille) que ceux qui l'ont été, ce qui infirme la conviction très répandue qu'un bon soutien vaut souvent mieux qu'un bon dossier. Une hypothèse de réponse serait que les soutiens volent au secours de la victoire et sont d'autant plus forts que le dossier est déjà « excellent ». Les élus se concentreraient sur les dossiers/projets non seulement les plus aisés à défendre, mais aussi ceux qui garantiraient la meilleure efficacité des dépenses. On peut enfin envisager que le soutien ne correspondrait pas seulement à un appui lors des phases de sélection, mais aussi à une amélioration en termes de contenu, d'argumentation et de présentation des dossiers/projets concernés durant la phase d'élaboration. Autrement dit, une deuxième leçon que l'on peut tirer de cette étude est que le référentiel de concurrence sous-jacent à la procédure de l'appel à projets a été accepté et intériorisé par tous et est désormais perçu comme naturel.

Une troisième leçon porte sur la complexité des définitions et des dimensions de l'excellence territoriale. Alors qu'on emploie souvent ce terme sans réellement le définir, il nous semble plus efficace d'une part de distinguer « excellence objective » et « excellence subjective » et d'autre part de prendre en compte un grand nombre de dimensions pour chacune. Non seulement il apparaît qu'il n'y a pas une seule façon d'atteindre l'excellence, mais cela suppose de combiner des aptitudes très diverses. Le fait qu'il n'y ait pas de régularités déterminantes dans la répartition des projets/dossiers entre les types en fonction du statut du porteur de projet ou de la région de rattachement fait écho aux études (Négrier, 2005) qui ont montré à partir d'autres matériaux qu'il fallait adopter des découpages fins qui font aussi une place à l'histoire, aux formes d'apprentissage et aux différentes cultures politiques.

L'importance de la « spécification » constitue également une surprise pour nous. Notre hypothèse initiale était que l'excellence territoriale se révélerait variable selon les territoires et selon les niveaux de maturité des gouvernances à l'œuvre sur ceux-ci. Or, c'est la spécification qui se révèle la dimension la plus importante et la plus structurante. La première interprétation conduirait à rejoindre les sceptiques de la gouvernance et à souligner qu'au-delà des mots et de la mode, il n'y a là rien de réellement novateur, l'essentiel restant de définir une bonne spécification pour un territoire. La seconde soutiendrait au contraire que la gouvernance est désormais entrée non seulement dans les discours mais aussi dans les pratiques, permettant paradoxalement de moins en moins de différencier les territoires. Elle serait un acquis et une nécessité qui ne permettrait plus de construire un réel avantage comparatif. Que les études bibliométriques (Simoulin, 2003 ; Pasquier, Simoulin, Weisbein, 2007) montrent une continuelle progression des emplois du terme « gouvernance » est selon nous de nature à conforter la seconde interprétation.

Dans cette logique, ce serait le fait de définir une stratégie pertinente et potentiellement durable en termes de spécification qui permettrait à un territoire non seulement d'atteindre une certaine excellence mais de continuellement l'accroître. Si nous ne pensons donc pas que le développement des territoires est linéaire et que tous devraient choisir les mêmes stratégies, on peut cependant faire l'hypothèse que des seuils existent, ainsi que des effets cumulatifs. Il n'est évidemment pas possible de quantifier strictement ces seuils mais il est clair que les projets/dossiers de type B (« le socle d'une spécification maîtrisée ») et E

(« une excellence perfectible »), s'ils ont incontestablement franchi le seuil de l'excellence, doivent encore progresser pour atteindre celui de l'excellence véritable qui caractérise les seuls projets/dossiers de type D. Les projets/dossiers de type A (« une spécification à construire ») et C (« la spécification comme impasse ») bénéficient également d'un effet de seuil qui les éloigne de la détresse véritable qu'incarnent les projets/dossiers de type F (« la détresse véritable »), mais ils sont loin encore de ce qu'on peut considérer comme une réelle capacité à découvrir et mobiliser les ressources en ingénierie territoriale dont ils pourraient disposer. Le type C apparaît comme particulièrement intéressant car il renvoie à des dossiers qui ont une certaine visée prospective et une spécification plutôt adaptée, mais qui ont des difficultés à construire une dynamique de développement en termes de gouvernance, d'innovation et d'irrigation qui permettrait de valoriser tous leurs atouts.

Une dernière leçon, sans doute la plus importante, insiste sur l'interdépendance entre excellence objective, excellence subjective et ingénierie territoriale. Contrairement à ce que l'on pourrait penser, il n'est pas possible de compenser par un fort et soudain recours à une ingénierie de bonne qualité, des excellences qui seraient limitées et de mauvaise qualité. À ce titre, l'accès à des ressources en ingénierie de montage de projet apparaît moins comme une source d'inégalités territoriales que comme un signe parmi d'autres de ce qu'un acteur collectif a su construire sur un territoire, une capacité à se donner des objectifs et un projet qui impliquent leur utilisation. Il est de ce point de vue, assez logique que cette capacité apparaisse comme particulièrement marquée pour les communautés de communes et les pays. Autrement dit, l'ingénierie de montage de projet couronne la construction d'un acteur collectif et la renforce, et c'est donc moins l'accès à celle-ci (proximité géographique, budgets afférents, etc.) que la capacité différenciée des territoires à entamer et entretenir une dynamique de construction qui pose la question de l'« iniquité » et doit interroger l'intervention publique.

Éléments bibliographiques

Gaudin J.-P., *Gouverner par contrat,* Paris, SciencesPo. Les Presses, 1999.

Genieys W., « Le leadership vu du territoire : pour une sociologie de l'action politique des élus locaux », in Smith A., Sorbets C., *Le Leadership politique et le territoire*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002, p. 205-227.

Marchand-Tonel X., Simoulin V., « PRESAGE, un logiciel de gestion ou de recomposition des territoires ? » in Faure A., Négrier E., *Critiques de la territorialisation. Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 89-93.

Négrier E., *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, PUG, 2005.

Pasquier R., *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Rennes, PUR, 2004.

Pasquier R., Simoulin V., Weisbein J. (Eds). *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ, 2007.

Réseau conseil en développement territorial (RCT), « La qualité des prestations en ingénierie territoriale : pour un état des lieux des enjeux », avril 2007.

Simoulin V., « La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne », Droit et société, n° 54, juin 2003, p. 307-328.

Les champs urbains du SCoT du Pays de Rennes

Claire Tandille
Direction de la prospective et de l'aménagement de l'espace de Rennes Métropole

Bernard Poirier
Maire de Mordelles, 1er vice-président de Rennes Métropole et président du Pays de Rennes

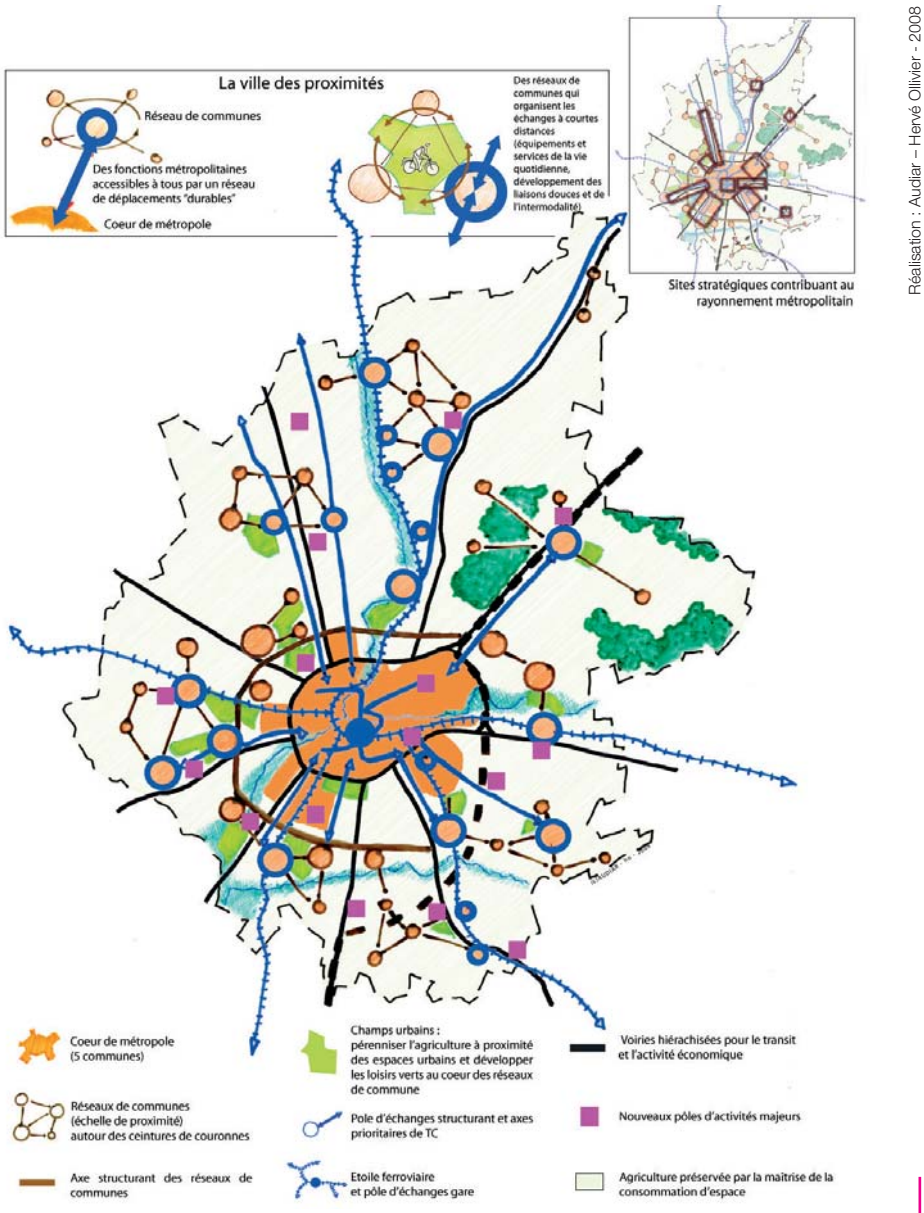
Le projet du SCoT du Pays de Rennes

Le SCoT du Pays de Rennes a été approuvé en décembre 2007. C'est un document ambitieux qui vise à positionner le Pays de Rennes, capitale de région, comme une métropole de rang européen, au service de sa population et de l'ensemble de la Bretagne. Cette stratégie repose sur l'analyse des mutations profondes qui sont en cours aux niveaux local, national et international. Elle s'appuie sur les ressources du territoire et vise à renforcer sa richesse humaine, son potentiel en termes d'intelligence et d'innovation, et sa qualité de vie. Le SCoT définit un projet cohérent qui place l'habitant au centre des choix pour optimiser le fonctionnement d'un pays à l'organisation spatiale spécifique, la « ville-archipel ». Le SCoT du Pays de Rennes est l'un des plus ambitieux en matière de protection de l'environnement et d'accroche avec son socle territorial.

Pour répondre aux mutations identifiées à l'horizon 2020, les principaux objectifs du SCoT sont les suivants :

- faire le choix du développement et être en capacité d'accueillir les 120 000 habitants attendus dans les vingt prochaines années pour répondre aux enjeux démographiques ;
- stimuler l'innovation, intensifier le développement économique pour affirmer le territoire au niveau européen. Il s'agit de conforter l'image et le rayonnement du Pays de Rennes, de développer les fonctions métropolitaines, de renforcer le potentiel « d'intelligence » du territoire, et de renforcer l'offre de foncier d'activité pour répondre aux besoins des entreprises et aux exigences du développement durable ;
- cultiver la qualité de la vie, source essentielle d'attractivité. Atout reconnu du Pays de Rennes, la qualité urbaine et environnementale est au centre de la ville-archipel : il s'agit d'articuler le développement polycentrique avec le maintien des espaces agricoles et naturels, en économisant fortement l'espace et en préservant les ressources naturelles ;
- optimiser le fonctionnement de la ville-archipel, pour accroître l'efficacité des déplacements en donnant la priorité aux transports en commun, économes et durables, et utiliser les transports en commun et alternatifs comme levier d'organisation de la « ville des proximités ».

Figure 1. Scot 2007 : quelques principes de structuration du territoire métropolitain



Réalisation : Audiar – Hervé Ollivier - 2008

La place particulière de l'agriculture périurbaine dans le SCoT

Pourquoi s'intéresser à l'agriculture périurbaine ?

Le dynamisme de l'agriculture du bassin rennais participe à l'économie locale et à l'attractivité du pays de Rennes. Les 63 000 hectares de surfaces agricoles du pays de Rennes sont mis en valeur par 1 400 exploitations agricoles qui génèrent directement 3 200 emplois agricoles et indirectement 4 500 emplois dans les industries agroalimentaires, et environ 3 000 emplois tertiaires localisés dans la capitale bretonne, dans les services à l'agriculture, l'enseignement et la recherche agronomique. Les élus du Pays de Rennes ont fait le choix de la ville-archipel avec un développement multipolaire, qui laisse une large part aux espaces agricoles et naturels entre des bourgs et des villes compacts qui ne s'étalent pas. Cette organisation spatiale garantit un cadre de vie agréable aux habitants et une proximité forte avec une campagne bocagère façonnée par l'agriculture. Parallèlement, elle place les exploitations agricoles au cœur de la ville, avec des contraintes fortes et spécifiques qui peuvent fragiliser leur équilibre économique et compromettre leur avenir : concurrence foncière renforcée par le développement d'un pays dynamique dont la surface agricole diminue de 630 hectares par an, manque de vision claire de l'avenir agricole du territoire, cohabitation et déplacements difficiles… En contrepartie, la proximité de la ville offre aussi à l'agriculture un fort potentiel de services, un marché local important ouvrant des possibilités de diversifications (fermes pédagogiques, vente directe, maraîchage, etc.). Les destins de la ville et de l'agriculture sont désormais liés. Les élus et les agriculteurs ont un intérêt commun à travailler ensemble pour offrir un cadre attractif, favorable au développement de cette activité économique au sein du Pays de Rennes.

La prise en compte de l'agriculture périurbaine dans le SCoT

L'urbanisation à vocation économique ou résidentielle dans un bassin de vie très attractif, l'utilisation à des fins de loisirs des espaces naturels, le renchérissement des coûts fonciers, le morcellement des exploitations par les infrastructures, les conflits entre usages agricoles et tranquillité des riverains, menacent directement l'agriculture du Pays de Rennes où l'installation des jeunes exploitants devient de plus en plus difficile. Au même titre que l'air ou l'eau, l'espace agricole apparaît désormais à tous comme une ressource à préserver.

L'agriculture périurbaine est clairement identifiée comme un élément structurant de la ville-archipel et la première façon de prendre en compte la problématique agricole est d'économiser l'espace et de donner une lisibilité foncière à long terme aux agriculteurs. Pour atteindre ces objectifs, le SCoT prévoit les mesures suivantes :

- la fixation d'un potentiel urbanisable maximal pour chaque commune ainsi que pour chaque zone d'activité nouvelle ;
- des densités minimales fixées pour les nouvelles opérations d'urbanisme ;
- des directions d'urbanisation à respecter ainsi que des limites paysagères à ne pas franchir ;
- l'obligation de continuité de l'urbanisation ;
- l'interdiction du mitage et de tout développement des hameaux, y compris dans les dents creuses ;
- la définition de « champs urbains », zones réservées à l'agriculture et aux espaces naturels.

Zoom sur les champs urbains du SCoT du Pays de Rennes

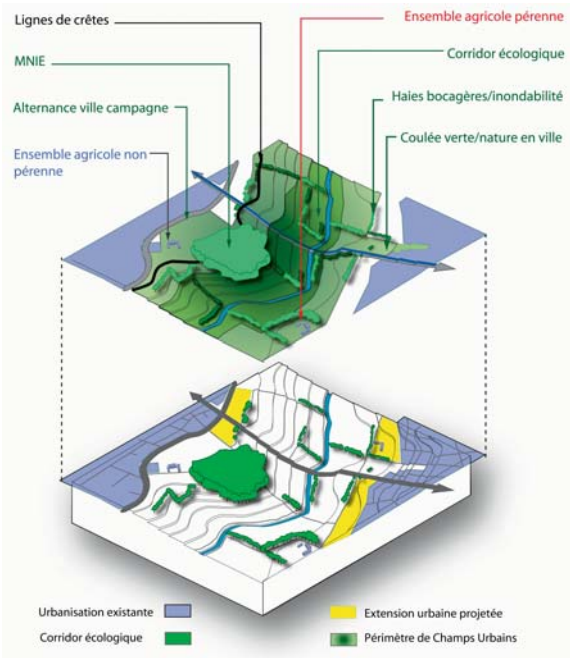
Définition

Les champs urbains sont un outil « inventé » par le SCoT du Pays de Rennes. Le terme même, qui allie campagne et ville, avait d'ailleurs suscité des interrogations ainsi que de nombreuses discussions.

Les champs urbains sont des espaces agricoles qui se situent à l'interface de plusieurs communes proches. Ce sont fondamentalement des espaces de production agricole, mais ils ont été repérés pour la qualité de leur paysage (schéma des vallées, forêts, etc.), de leur environnement naturel et en raison de la fréquentation de loisirs dont ils sont le support (cheminements, activités équestres, etc.). Le SCoT souhaite éviter l'artificialisation de ces ensembles agronaturels de qualité, proches des centres urbains, en les délimitant et en y pérennisant les fonctions de

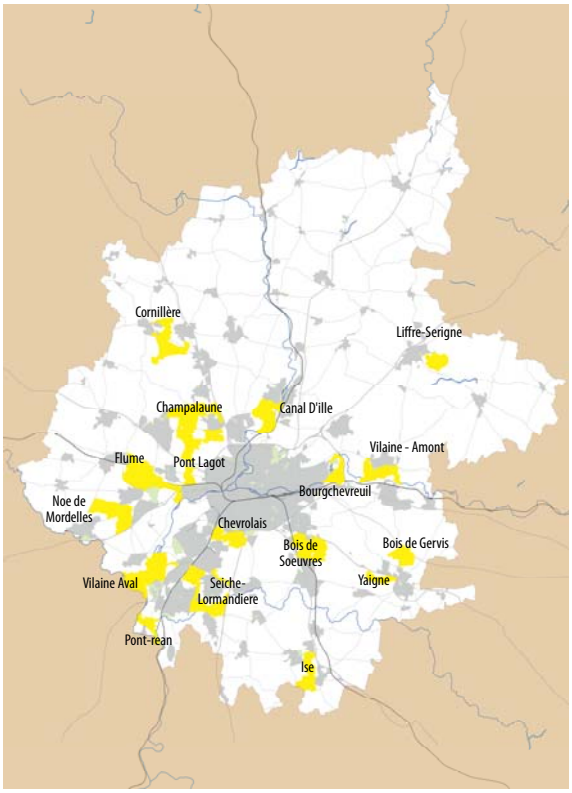
production agricole et les atouts du paysage, tout en y développant des usages de loisirs verts (chemins…) qui permettent la découverte de la campagne et sa défense par une population qui s'identifie au territoire (agricole). Face à une pression urbaine plus importante qu'ailleurs, l'enjeu du maintien de l'agriculture apparaît donc prioritaire ; les champs urbains bénéficient d'une situation privilégiée pour développer des activités agricoles diversifiées renforçant les liens avec la population citadine. Dans ces secteurs, la préservation du bocage, qui construit un paysage emblématique du pays, est essentielle. Pour concilier le maintien d'une agriculture viable avec les enjeux environnementaux et paysagers, les actions de restauration des connexions biologiques (programmes de plantations, schémas bocagers, etc.) et de soutien à une agriculture qui en valorise la qualité écologique et paysagère (élevage bovin adapté à la préservation du bocage, mesures agroenvironnementales, etc.) seront privilégiées. Dans le cadre de la mise en œuvre du SCoT, les collectivités pourront définir, en partenariat avec les organismes agricoles, un projet pour chacun de ces champs urbains, et mener des actions visant à pérenniser durablement les exploitations agricoles et les inciter à développer des activités en rapport avec la demande urbaine (vente directe, fermes auberges, fermes pédagogiques, fermes équestres, marchés locaux, etc.) ou d'intérêt collectif (gestion du paysage ou de la biodiversité, cheminements, etc.). En complément, des moyens renforcés de maîtrise foncière pourraient être utilement mis en place.

Figure 2. Construction des champs urbains



Réalisation : Audiar – Hervé Ollivier - 2007

Figure 3. Les champs urbains



Réalisation : Audiar - 2007

Vocation

Les « champs urbains », espaces agronaturels et/ou forestiers qui ont vocation à le rester durablement, ont donc deux fonctions essentielles :

– ils protègent les sites agricoles et naturels les plus convoités (soumis à une pression urbaine plus importante qu'ailleurs du fait de la proximité urbaine) pour les pérenniser et les conforter dans leur espace et dans leurs fonctions, principalement celle de production de biens et services agricoles ;
– ils favorisent le développement des usages de loisirs verts intercommunaux de proximité, compatibles avec l'activité agricole et les enjeux écologiques (gîtes, fermes auberges, chemins, activités équestres, etc.), au cœur des réseaux de communes qu'ils contribuent ainsi à renforcer. Ils participent ainsi fortement à la « ville des proximités ».

Le SCoT prévoit également que les champs urbains puissent être mis en réseau par le développement de grandes liaisons vertes et de loisirs pour les déplacements en modes « doux ».

Les documents d'urbanisme devront prendre en compte ces espaces en assurant la protection des espaces agricoles et naturels par un règlement approprié aux objectifs et en lien avec la multifonctionnalité de l'agriculture, en interdisant les nouvelles constructions destinées à créer un ou plusieurs logements ou une activité autre qu'agricole, tout en permettant l'extension mesurée de l'existant, en autorisant des programmes spécifiques d'équipements à caractère de loisirs agritouristiques (centres équestres, fermes auberges, gîtes, jardins familiaux, etc.), qui ne mettent pas en péril l'usage agricole ou les qualités naturelles des sites, en autorisant la réalisation d'infrastructures et les équipements collectifs liés aux différents réseaux (assainissement, énergie, etc.), en renforçant la protection du bocage et favorisant la replantation de haies, en favorisant le développement des réseaux de cheminements et de parcours cycles, en mettant enfin en valeur les qualités paysagères et le patrimoine bâti. Ils pourront ainsi à terme constituer un élément structurant de la filière touristique nature et loisirs, qui sera amenée à compter de plus en plus dans un contexte énergétique incertain.

Délimitation

Les champs urbains ne sont pas simplement localisés mais délimités à la parcelle, en prenant appui sur la connaissance du terrain, les éléments contenus dans les études de quadrants préalables à l'élaboration du SCoT, les connaissances environnementales et des échanges avec les communes. Les deux principes de délimitation ont été les suivants :

1. **La prise en compte des éléments objectifs de terrains et des orientations politiques actées dans les projets urbains communaux.** Ainsi la délimitation des champs urbains a pris en compte :
   – les contraintes naturelles (cours d'eau, PPRI) ;
   – les éléments de terrain constituant des limites (éléments naturels comme les haies bocagères, les forêts, les lignes de crêtes, les routes constituant des points de vue ou des limites à l'urbanisation) ;
   – les corridors écologiques et les milieux naturels d'intérêt écologique avec le principe d'inclure dans les champs urbains les éléments à protéger, les liaisons écologiques à consolider ;
   – les limites de constructibilité définies par les communes dans leurs projets urbains communaux, sur la base des PLU et d'échanges avec les communes sur leurs besoins d'expansion ;
   – le découpage cadastral dans un souci de simplification.

2. **La cohérence entre l'occupation de l'espace et les objectifs poursuivis par les champs urbains, évaluation plus subjective.** Ainsi, toute parcelle susceptible de recevoir des constructions ou équipements incompatibles avec l'esprit des champs urbains est exclue, le positionnement des sièges d'exploitation agricole a été vérifié, une réflexion a été menée sur les limites de paysage existantes ou souhaitées.

Les champs urbains demain

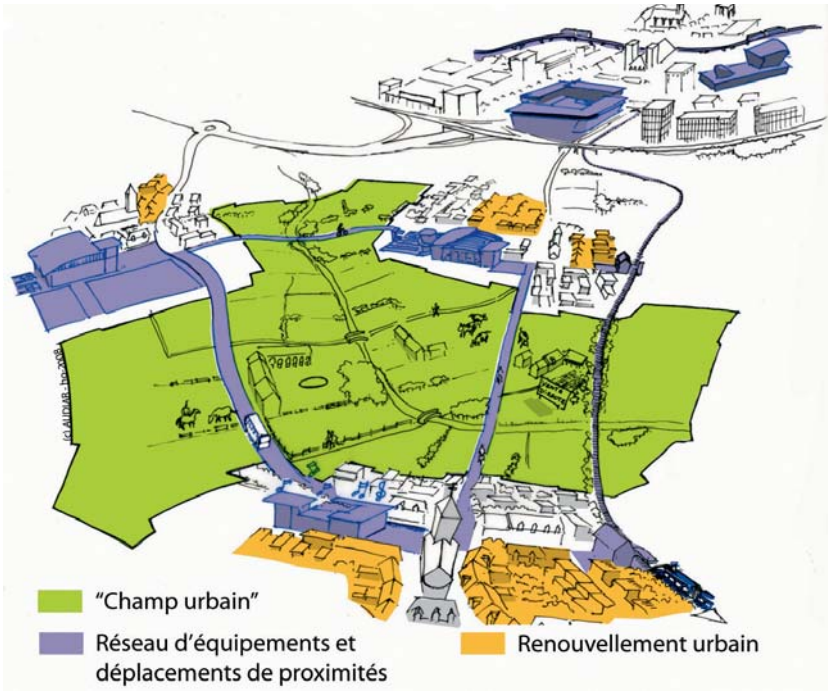
En préservant l'utilisation des sols, les champs urbains constituent un outil de mise en œuvre du développement durable. Quels que soient les évolutions et les défis que nous impose le futur, ils préparent les territoires aux changements climatiques.

Ils offrent aux habitants la possibilité d'accéder à des loisirs verts de proximité dans un contexte de raréfaction de la ressource énergétique qui aura forcément un impact sur les pratiques de loisirs de demain.

Enfin, ils assurent une place pérenne à l'agriculture périurbaine, alors que les demandes d'approvisionnement des habitants par les circuits courts explosent (l'offre n'arrivant pas à suivre la demande) et que la concurrence foncière est croissante.

Les champs urbains sont aujourd'hui repérés dans un document de planification qui leur apporte une protection et une lisibilité à long terme, sur des secteurs particulièrement soumis à la pression foncière. Cependant, au-delà du SCoT, ces espaces devront faire l'objet de démarches à engager avec les partenaires agricoles, les agriculteurs en place, les communes concernées, les associations, les habitants, etc., pour définir un projet « agronaturel » propre à chaque site. L'objectif sera de les valoriser et les pérenniser dans leur double vocation de maintien de l'agriculture périurbaine et de participation au fonctionnement en réseau des communes (développement des liaisons vertes au sein des champs urbains pour offrir des loisirs verts de proximité aux urbains et relier les équipements ou services existants dans les communes, mise en valeur du bocage et reconnexion des haies, accès des urbains à la campagne et aux produits et activités liés à l'agriculture).

Figure 4. Illustration de quelques principes de la ville des proximités sur le territoire de l'agglomération



Réalisation : Audiar – Hervé Ollivier – 2008

Les champs urbains, le point de vue de…

Bernard Poirier
Maire de Mordelles, commune de 7 673 habitants, 1er vice-président de Rennes Métropole et président du Pays de Rennes.

Loïg Chesnais-Girard
Maire de Liffré, commune de 6 551 habitants, président de la communauté de communes du Pays de Liffré.

En définissant très précisément des « champs urbains » dans son SCoT, le Pays de Rennes témoigne de sa volonté forte de prendre en compte l'agriculture périurbaine. Comment analysez-vous l'évolution de la relation entre le monde urbain et le monde rural ces dernières années ?

Bernard Poirier : La relation entre la ville et la campagne s'est progressivement modifiée et aujourd'hui, elle a complètement changé. Il n'y a plus de séparation mais, sur un même territoire, un mélange des deux. Bien sûr, cela devient moins vrai, si l'on considère le Pays de Rennes, au fur et à mesure que l'on s'éloigne de la ville-centre.

Loïg Chesnais-Girard : Ce constat est lié à la dimension de ville-archipel propre au Pays de Rennes, qui résulte de choix faits dans les années 1980 pour le territoire de Rennes Métropole. Le Pays de Rennes a été un catalyseur, il a permis aux élus du territoire de construire une réflexion commune, enrichie des expériences et problématiques propres à chaque territoire, en particulier l'articulation entre centre-ville, bourg, agglomération et au-delà.

BP : L'un des facteurs essentiels qui contribue à modifier la perception du rapport urbain-rural est le développement des transports en commun. Ainsi, Mordelles est à 30 minutes de Rennes, le même temps qui sépare certains quartiers rennais. On a la sensation de faire un trajet en ville alors que l'on passe par la campagne. Le sentiment d'appartenance à la « ville » s'en trouve ainsi renforcé.

LCG : C'est le même constat pour Liffré, situé sur l'axe Rennes-Fougères. Avec l'A84, nous sommes à 15 minutes de la station de métro Villejean, à l'entrée de Rennes.

Dans ce contexte, quel est l'intérêt des champs urbains fixés par le SCoT du Pays de Rennes ?

BP : Tout d'abord, avec les champs urbains, nous avons joué avec les mots. C'est provocateur, mais aussi interrogateur ! Concrètement, nous avons voulu fixer les limites du mélange ville/campagne, évoqué précédemment, pour nous opposer à une urbanisation de l'ensemble du territoire.

LCG : Avec la création de champs urbains, les élus ont souhaité affirmer leur rôle dans l'organisation du territoire en donnant des limites franches à l'urbanisation et ne pas se laisser porter par une vague immobilière. Ce sont bien eux qui définissent leurs choix pour le territoire et le cadre pour les promoteurs, et non pas les opérations successives. Les champs urbains contribuent à la non-connexion des villes les unes avec les autres et à assurer sur le long terme le maintien de limites franches à l'extension urbaine.

BP : La réflexion sur le SCoT a permis de redécouvrir que les espaces naturels sont des espaces nourriciers pour la ville. Ils sont source de biens alimentaires, de biodiversité. Or, l'agriculture perd autant de terres par la forêt qui gagne que par le développement des infrastructures. Mais la connaissance du monde agricole et la relation des citadins avec l'agriculture ne relève pas uniquement des champs urbains. La vente directe, à la ferme, est un moyen parmi d'autres de favoriser cette connaissance. Les champs urbains permettent de fixer une limite à l'urbanisation.

LCG : Les champs urbains sont par ailleurs un enjeu de territoire à 20/30 ans. Ils ont une vocation pédagogique. Ainsi, à Liffré, nous sommes bordés par deux massifs forestiers,

Les champs urbains du SCoT du Pays de Rennes

l'autoroute des estuaires et le champ urbain, partagé avec la commune de La Bouëxière. Ils permettent de plus aux élus des territoires de concevoir dans leur PLU des solutions nouvelles et réfléchies d'aménagement de la lisière de la ville, sans risquer que celle-ci soit remise en cause.

BP : Les champs urbains sont là aussi pour porter un autre regard sur ce qui n'est pas bâti, ce qui apparaît « vide ». Car on peut avoir du mal à donner de la consistance au non-construit. Le fait de délimiter des champs urbains ne veut pas dire que l'on ne s'occupe pas du reste des espaces agricoles et naturels. Les champs urbains ont été un moyen, emblématique, de redonner toute leur valeur aux espaces agricoles et naturels et de rappeler que, sur un territoire, nous avons besoin du plein comme du « vide ».

Quel est l'avenir de ces champs urbains ? Peuvent-ils permettre de tisser des liens entre les communes ?

BP : C'est trop tôt pour le dire. Aujourd'hui, nous avons sacralisé l'espace mais pour l'instant, il ne s'y passe rien de plus que dans les autres espaces agricoles ou naturels. L'objectif du SCoT est de favoriser la proximité dans toutes ses dimensions. Les champs urbains seront un élément mais pas le seul.

LCG : Aujourd'hui, ce n'est pas lisible, même si les champs urbains sont très précisément délimités. Cela reste une zone abstraite, qui sera lisible pour les habitants dans 10/15 ans, quand la ville aura atteint sa limite. C'est une frontière perméable à la vie et non à la ville. L'important est qu'il s'agit d'espaces préservés, sur lesquels les communes vont s'appuyer pour concevoir la ville. Mais il ne s'agit pas de « parcs » ou d'espaces verts gérés par les communes. Ce sont des lieux habités par une agriculture vivante.

BP : En délimitant les champs urbains, le Pays de Rennes « a fait son travail » en protégeant les terres nécessaires à l'activité agricole. Mais l'avenir de l'agriculture sera beaucoup plus dépendant de la politique agricole commune que des champs urbains.

LCG : C'est vrai qu'en deux ans, la réflexion sur l'agriculture a changé. Nous sommes revenus à une logique où la fonction de l'agriculture est bien de nourrir la population, alors que beaucoup pensaient qu'il était d'entretenir le territoire… *A contrario*, cela nous a permis d'expliquer aux agriculteurs que le projet des champs urbains, peu concret dans un premier temps, ne consistait pas à « sanctuariser » des lieux, mais bien à aménager le territoire. La crainte notamment exprimée dans les réunions de concertation était par exemple que seule l'agriculture biologique y ait une place.

LCG : Avec les champs urbains, nous avons un message à transmettre. Pour les nouveaux élus qui n'ont pas participé à l'élaboration du SCoT, cela peut paraître abstrait et loin des réalités quotidiennes. Mais c'est vraiment un outil pour se projeter à 20/30 ans, ce qui est parfois un exercice difficile.

BP : L'enjeu est que les élus comprennent comment nous en sommes arrivés là, pourquoi les champs urbains ont été inscrits dans le SCoT. C'est l'esprit qui anime l'ensemble de notre projet qu'il faut transmettre, sinon on en restera au niveau réglementaire.

Est-ce une démarche propre au Pays de Rennes ou peut-elle être appliquée ailleurs ?

BP : Les champs urbains, tels que nous les avons définis et identifiés, n'ont de sens qu'appréhendés dans l'ensemble du SCoT du Pays de Rennes, où les questions d'identité, de formes urbaines, d'économies de l'espace sont fondamentales. Les champs urbains s'inscrivent dans la volonté d'organiser la ville-archipel, les villes voisines autour des équipements, des transports, des services. C'est une cohérence d'ensemble qui sert un choix politique : la ville des proximités.

LCG : C'est une démarche qui a du sens pour le Pays de Rennes parce qu'elle marque une rupture dans une évolution du territoire, avec une intervention volontaire des élus pour en maîtriser l'organisation.

Propos recueillis par Monique Guéguen, Poitiers, juillet 2008