

Territoires
2040,
aménager
le changement

Territoires 2040

aménager le changement

Ont participé aux débats du séminaire Prospective Info du 1^{er} juin 2010 consacré à la démarche de prospective *Territoires 2040* :

Pierre Dartout, délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale ;

au titre de la direction opérationnelle et scientifique de *Territoires 2040* :

Stéphane Cordobes, conseiller responsable de la prospective & des études à la DATAR, professeur au CNAM et Martin Vanier, géographe, professeur à l'université Joseph Fourier (Grenoble I), à l'Institut de Géographie Alpine ;

pour le conseil scientifique de *Territoires 2040* :

Nathalie Blanc, géographe, directrice de recherche au CNRS, LADYSS Paris 7, Laurent Davezies, économiste, professeur à l'Institut d'urbanisme de Paris, Philippe Estèbe, géographe et politiste, enseignant à Sciences Po Paris et à l'ENPC, directeur de l'Ihedate et du conseil scientifique de *Territoires 2040*, Thierry Paquot, philosophe, professeur à l'Institut d'urbanisme de Paris ;

et l'ensemble des présidents de groupe de travail de *Territoires 2040* :

Francis Aubert, économiste, professeur à AgroSup Dijon (INRA-CESAER), président du groupe de prospective « *Les villes intermédiaires et leurs espaces de proximité* », Laurence Barthe, géographe, maître de conférences à l'Université de Toulouse Le Mirail, UMR Dynamiques rurales, présidente du groupe de prospective « *Les espaces de faible densité, des territoires multifonctionnels entre dépendance et attractivité* », Nadine Cattani, géographe, directrice de recherche au CNRS, directrice de l'UMR Géographie-cités à Paris, présidente du groupe de prospective « *Les portes d'entrée de la France dans les systèmes territoriaux des flux* », Gilles Le Blanc, économiste, professeur à l'Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris et à l'Université Paris 2, président du groupe de prospective « *Dynamique des territoires industriels* », Michel Lussault, géographe, professeur à l'université de Lyon (Ecole Normale Supérieure), président du PRES de Lyon, président du groupe de prospective « *Le réseau des métropoles françaises dans l'économie monde* », Bernard Pecqueur, économiste, professeur à l'Université Joseph Fourier (Grenoble I) et directeur adjoint du laboratoire PACTE, président du groupe de prospective « *Les territoires à base économique résidentielle et touristique* » et Gilles Pinson, politiste, professeur à l'université de Lyon (IEP de Lyon), enseignant à l'Université de Saint-Etienne et à Sciences Po Paris, président du groupe de prospective « *Les systèmes métropolitains intégrés, leviers de développement territorial* ».

Ce texte reprend quelques moments choisis de ce séminaire.

Interview de Pierre Dartout

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

et de

Stéphane Cordobes

Conseiller responsable de la prospective

Vous conduisez en 2010 une démarche de prospective ambitieuse intitulée *Territoires 2040, aménager le changement*. Pourquoi ?

Pierre Dartout : la DATAR est reconnue pour son action en faveur des territoires en difficulté, en particulier lors des crises économiques majeures comparables à celle que nous traversons aujourd'hui. Pourtant notre rôle ne se cantonne pas à un registre « réactif ». Nous portons également de nombreuses politiques à long terme qui contribuent au développement et à l'innovation dans les territoires : pôles de compétitivité, grappes d'entreprise, pôles d'excellence rurale ou encore le plan très haut débit... Mais préparer l'avenir nous oblige à voir plus loin encore et à identifier dès maintenant les enjeux que nos territoires devront relever dans vingt ou trente ans. La prospective, dont la DATAR fut longtemps une précurseuse, répond à cet objectif. Avec le programme *Territoires 2040*, nous redonnons à cette activité toute son importance et, par là même, essayons d'imaginer les futurs possibles de nos territoires ainsi que les politiques qui contribueraient à les construire.

***Territoires 2040* s'inscrit dans une tradition de réflexion prospective menée par la DATAR depuis plus de quarante ans. En quoi s'en différencie-t-elle ?**

Pierre Dartout : la réalité territoriale française a profondément changé depuis les années 70 : urbanisation, métropolisation et périurbanisation bouleversent la géographie de notre pays. L'essor des mobilités, facilitées par nos infrastructures de transport, auquel s'ajoute celui des échanges d'informations, permis par le déploiement de réseaux de plus en plus performants, transforme la manière dont nous habitons, pratiquons, et finalement utilisons le territoire, la manière dont nous gérons à la fois la distance et le temps. Il faudrait également citer la désindustrialisation, le développement des services, la préservation environnementale et de nombreux autres exemples des transformations à l'œuvre pour mesurer l'ampleur du changement. Nous avons en parallèle modifié notre manière de gouverner le territoire : l'État centralisé et planificateur est devenu stratège, décentralisé, partenaire privilégié d'une Europe et de collectivités qui conçoivent ensemble des projets donnant lieu à contractualisation. Enfin nous appréhendons différemment l'aménagement du territoire et les actions à mener. Ainsi Paris, puis nos grandes métropoles, longtemps perçues comme des facteurs de déséquilibre sont aujourd'hui considérées comme fondamentales pour le développement de tous les territoires. De même, l'innovation et la créativité, au-delà de leur seule acception technologique, sont devenues des leviers stratégiques centraux. En termes de principes, comme nous l'avons montré dans *Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire*, ce n'est plus seulement la cohésion territoriale et la recherche d'un équilibre que nous visons, mais aussi la valorisation des excellences propres à chaque territoire et leur complémentarité.

Comment concrètement cela change-t-il votre manière de faire de la prospective ?

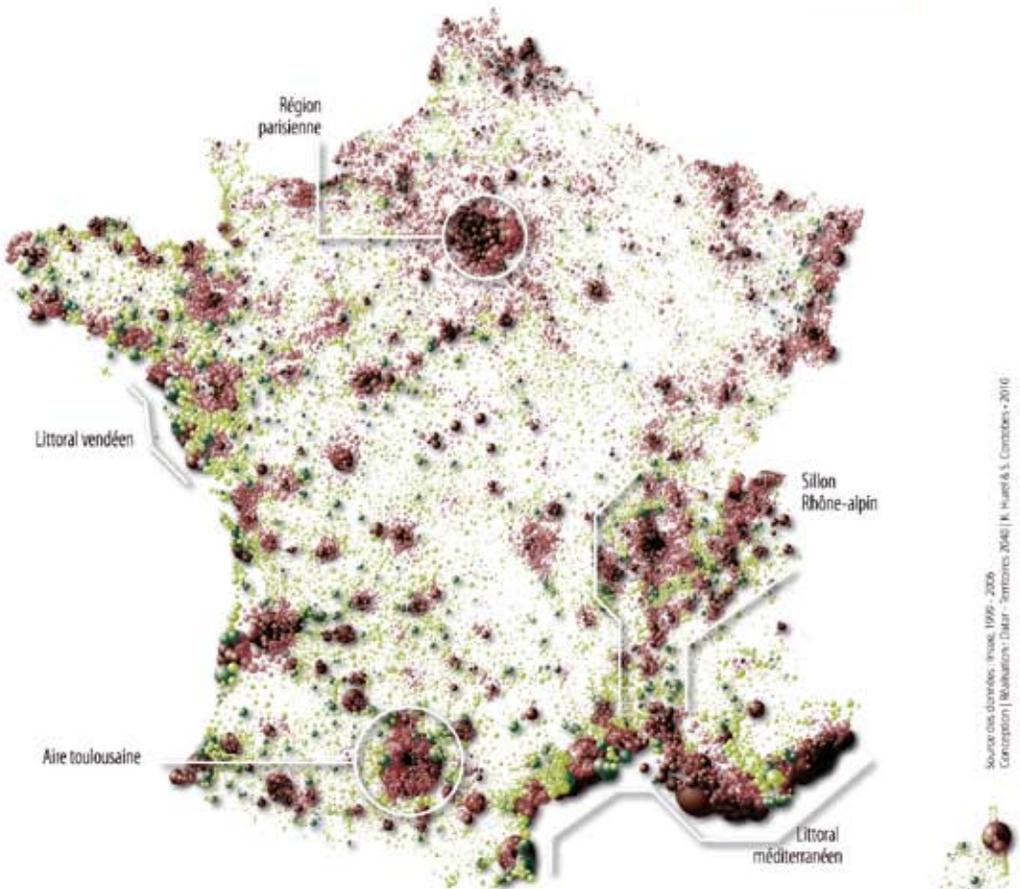
Stéphane Cordobes : *Territoires 2040* tient compte de cette nouvelle situation territoriale, des analyses géographiques contemporaines qui en sont faites et des nouveaux concepts qui en résultent. Trois hypothèses sont au fondement de notre démarche. La première stipule que les territoires, toutes échelles confondues, sont des opérateurs de changement à part entière qui ne seront pas passifs face au futur, mais porteurs d'actions, de politiques qui participeront de leur construction. Notre seconde hypothèse pose que le concept de territoire, tel qu'on le définit depuis vingt ans, ne constitue plus la seule clé d'analyse pertinente de la réalité géographique. Pour comprendre celle-ci et réfléchir à son évolution, nous partons de systèmes spatiaux, ensemble de lieux, territoires, réseaux et acteurs qui sont intégrés et concourent à la réalisation de certaines fonctions : croissance économique, développement local, production industrielle... A titre d'exemple, nous abordons les métropoles non seulement comme des grandes villes, mais comme des systèmes spatiaux qui comprennent en plus les territoires qui y sont liées, les réseaux de transports et d'information qui les irriguent et les connectent au monde, etc. Notre troisième hypothèse met en exergue la notion de représentation. La prospective oblige à dépasser certaines représentations, idées reçues, opinions et croyances qui sont structurantes et limitent parfois de manière malencontreuse l'analyse que nous formons de la réalité présente et plus encore de ses versions futures. Pour atteindre cet objectif, la mobilisation de l'ensemble des moyens didactiques à notre disposition et, en particulier, les cartes, images et photographies, est fondamentale. Loin de constituer de simples illustrations accompagnant le texte, ces représentations sont des manières complémentaires de penser les réalités présentes et futures des territoires.

A quel état d'avancement se trouve la démarche ?

Stéphane Cordobes : La première phase de qualification des 7 systèmes spatiaux étudiés (voir encadré p. 2) est achevée et les résultats vont donner lieu à publication dans la revue *Territoires 2040*, dont le premier numéro est déjà paru et détaille la nature de la démarche. Ses principaux enseignements, qui ont été présentés oralement lors du séminaire Prospective info du 1^{er} juin, sont repris dans ces pages. Les groupes de travail parachèvent actuellement la phase 2 de la démarche, à proprement dit prospective, où sont explorées les possibles évolutions de ces systèmes spatiaux ainsi que les divers enjeux que celles-ci posent. Nous aborderons dans les prochaines semaines la dimension stratégique, entre autres avec l'instauration de rencontres et de dialogues avec des acteurs territoriaux, *in situ*, pour compléter et enrichir les propos des quelque deux cents experts déjà réunis dans les groupes de travail nationaux.

A quelles conclusions peut-on s'attendre ? Avez-vous déjà une idée de ce qui sera essentiel demain ?

Pierre Dartout : Nous ne pourrions tirer des conclusions qu'une fois les travaux terminés. Nous en sommes aujourd'hui encore au questionnement. L'une d'entre elles me paraît particulièrement importante et concerne l'attractivité des territoires, ou plutôt quels en seront demain les critères. Faut-il considérer par exemple, comme certains chercheurs l'affirment et comme les migrations interrégionales peuvent déjà le laisser supposer que la qualité de vie deviendra, avant même la recherche d'emploi ou le rapprochement familial, déterminante ? Doit-on considérer que ce facteur sera également déterminant pour les entreprises, occasionnant une recomposition territoriale de nos activités économiques ? Quels seront demain les éléments constitutifs de cette notion qui est difficile à définir avec précision ? Voilà quelques questions parmi de nombreuses autres qui me paraissent essentielles et auxquelles j'aimerais que nous commençons à répondre, par des idées, voire par des actions à même de donner à tous les territoires des opportunités adaptées et différenciées de développement.

Datar
Territoires 2040Source des données : Insee, 1999 - 2006
Conception : Benjamin Duber - Territoires 2040 | M. Huet & S. Combes - 2010**Attractivité**

Attractivité

Communes ayant un solde migratoire positif * entre 1999 et 2006 (exprimé en nombre de personnes ayant changé de lieu de résidence entre 1999 et 2006)



* supérieur à 10 migrants

Espaces

Espaces

- Communes de l'espace urbain dense
- Communes de l'espace périurbain
- Pôles d'emploi de l'espace rural
- Communes de la couronne des pôles d'emploi
- Communes de l'espace rural

Typologie inspirée de celle proposée par l'Insee dont le zonage est défini à partir des déplacements domicile-travail au recensement de 1999

Les espaces attractifs

Cette carte est une représentation possible des espaces français attractifs pour les populations.

La taille des bulles est proportionnelle au nombre d'arrivants dans chacune des communes françaises entre 1999 et 2006, la couleur qualifie, quant à elle, le type d'espace concerné : ceux à dominante urbaine (au sens de l'Insee) apparaissent dans des teintes rosées ; ceux à dominante rurale, dans des teintes vertes.

Cette image fournit plusieurs enseignements : d'une part, la nette attractivité des territoires méridionaux, notamment autour de quelques centralités (Toulouse, Bordeaux) et le long de façades et corridors (littoraux atlantique et méditerranéen, sillon Rhône-alpin, etc.) ; d'autre part, une attractivité marquée des espaces dits ruraux, mais situés à proximité d'espaces urbains (littoral vendéen, pourtour de l'agglomération lyonnaise, etc.), sans doute autant de campagnes qui s'urbanisent.

Des systèmes spatiaux en perspective

La DATAR a organisé le 1^{er} juin 2010 un séminaire « Prospective info » afin de présenter la démarche de prospective *Territoires 2040*, ses objets d'études, et de débattre avec les présidents des groupes de travail et des membres du conseil scientifique de premiers éléments de controverse prospective (voir encadré p. 2). Parallèlement aux éléments de synthèse produits par l'équipe prospective que nous présentons ici, une restitution plus complète des échanges est disponible sur la partie dédiée du site internet de la DATAR : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/>

Nadine Cattan

La progression du volume des échanges internationaux est chaque année deux fois plus rapide que celle de la production mondiale. Tous les indicateurs aujourd'hui prévoient le maintien, voire un accroissement de ces dynamiques. Mais les configurations territoriales qui sous-tendent ces évolutions restent mal connues. Préfigurer la France dans une trentaine d'années, c'est entrer dans l'ère des territorialités mobiles, des sociétés nomades et en réseau.

Les territoires et les réseaux sont pensés en termes concurrentiels. Parallèlement, la prise en compte des processus de production des richesses est largement privilégiée. Dans cette perspective, l'intégration spatiale est réduite à une opposition de catégorie, avec d'un côté, des centralités dominantes et de l'autre, des périphéries dépendantes. Seul le développement d'une approche relationnelle des territoires permettrait d'en cerner véritablement les contours ; soit une approche, non plus en termes de zonage, de répartition, mais d'articulation et d'interdépendance.

Un système composé de portes et de flux est un système d'interfaces qui s'apprécie dans la combinaison du lieu et du lien, du réseau et du territoire, des portes et des couloirs. Or, concilier l'espace des lieux et l'espace des flux soulève une question, peut-être même une crainte : comment les systèmes de flux territorialisent ?

Pour le comprendre, il est impératif de développer des approches couplées qui permettent d'intégrer pleinement l'ensemble des composantes des systèmes territoriaux formés par l'échange : *la société mobile et de loisirs, la société de la connaissance et de l'information, la société économique et financière, la société énergétique*. À partir de cette approche extensive des systèmes d'échange, trois catégories de portes ont été définies : *les portes-lieux* qui facilitent les circulations et les échanges et se caractérisent par une forte présence d'infrastructures ; *les portes-territoires* qui se caractérisent par une multiplicité d'activités et de fonctions, mais où domine celle de « l'habiter », *les portes-individu / portes-objet* qui combinent étroitement un utilisateur et une technique au service des transferts d'informations.

Les portes d'entrée de la France concernent également différents lieux et espaces dont les métropoles ou ceux spécialisés dans la mobilité. Ces portes sont de plus en plus déconnectées des frontières nationales. Rotterdam ne serait-il pas le premier port français ? Les portes d'entrée se généralisent en raison de l'accroissement des mobilités, mais également à cause de l'individualisation des pratiques. Au-delà des problèmes de fermeture évoqués, les portes nous interpellent à travers quatre problématiques majeures : *la territorialisation*, ou la capacité des flux à faire « territoire », voire, si l'on va jusqu'au bout de la logique, la possibilité d'habiter les flux ? *La responsabilité* ou, quelles sont nos capacités de régulation et

de maîtrise d'un système territorial dont la dynamique repose sur de nouveaux rapports de force entre acteurs publics et privés ; entre l'ancrage de la puissance publique et la faculté des nouveaux acteurs « à se jouer » des frontières. Comment gérer l'*entre* et l'*inter* territoire ? *Le rayonnement*, ou quelle est la capacité du système à susciter et à renouveler les flux en prenant en compte des formes d'innovation technologique, mais aussi sociale et organisationnelle. Enfin, *la vulnérabilité* ou la durabilité d'un système de flux, sa soutenabilité, ce qui l'entretient ou, au contraire, lui porte atteinte, sa fragilité face aux risques et changements divers.

Thierry Paquot

Cette notion de « porte » est intéressante. Il faut en effet faire preuve d'imagination pour trouver de nouveaux termes adaptés à la description de la société actuelle ou alors prendre acte du fait que les réalités du 19^{ème} siècle sont les mêmes qu'aujourd'hui. Il y a un paradoxe gênant à utiliser des mots datant du 19^{ème} siècle pour caractériser la situation actuelle, voire celle de 2040. « Mobilité » « archipel », « nomade », « réseau » ou « flux », toute la pensée urbanistique qui naît à la fin du 19^{ème} siècle mobilise déjà ce vocabulaire. « Nomade urbain », par exemple, est un terme qui apparaît en 1894 dans toute la littérature américaine ayant trait au phénomène nouveau à l'époque de la métropolisation. Quant à la notion de « porte », n'oublions pas qu'il n'y a pas de porte sans seuil et de seuil sans mur. La prolifération dans le monde entier des *gated communities*, ces enclaves résidentielles sécurisées relève ainsi également de la logique de porte qui peut enfermer autant qu'ouvrir.

Michel Lussault

Les métropoles constituent une porte d'entrée de la France particulièrement intéressante. En laissant de côté les débats sémantiques sur le terme de « métropole », partons du postulat qu'il existe des métropoles, comprises comme des systèmes territoriaux qui fonctionnent dans un rapport spécifique au monde, ainsi qu'un processus de métropolisation, qui détermine leur évolution : il s'agit de comprendre ce fait et la métropolité spécifique du territoire national.

La métropole française, aujourd'hui, est à la fois multipolaire, mobilitaire et fragmentée. On constate une tension apparemment paradoxale entre ces trois notions. Comment un espace urbain qui se conçoit et qui se promeut comme un espace de la circulation généralisée, se constitue-t-il en même temps comme un espace de la séparation et de la fragmentation ?

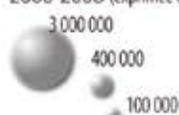
Le fait métropolitain associe des convergences d'activités économiques, en particulier d'activités créatrices à forte valeur ajoutée, comme la culture, la science, l'enseignement supérieur ou la recherche. A côté et en lien avec cela, dans toutes les grandes métropoles françaises et mondiales, on note une mise en récit, une production de grands imaginaires sociaux accompagnant la promotion de ces activités créatrices et capables de produire un discours de singularité et de le mettre en scène.

Les métropoles françaises et les autres paraissent des organisations urbaines marquées par la conflictualité. Celle-ci apparaît à toutes les échelles (entre individus, entre individus et groupes ou entre groupes sociaux) et cela notamment pour l'accès aux marchés, aux valeurs ou aux biens publics. Elle est en même temps organisatrice et structurante.

Les métropoles sont des espaces qui mettent en exergue et en tension les questions de contraintes environnementales et de vulnérabilité. Il semble que ce soit au sein des espaces métropolitains que les questions environnementales et de vulnérabilité sont à la fois les plus prégnantes et les plus évidentes à aborder. Les métropoles seront-elles les types de configuration au sein desquels on résoudra ces questions en premier ? Ce qui serait une validation de l'idée contre-intuitive, selon laquelle « plus c'est gros, plus c'est contraignant et donc plus c'est efficace pour résoudre la contrainte ».

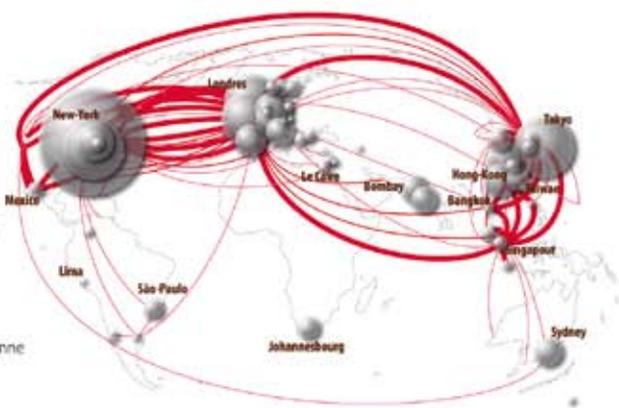
Enfin, les métropoles sont de plus en plus faites d'immatérialité : prégnance des TIC, des réseaux, flux d'informations et de capitaux, etc.

Portes et flux

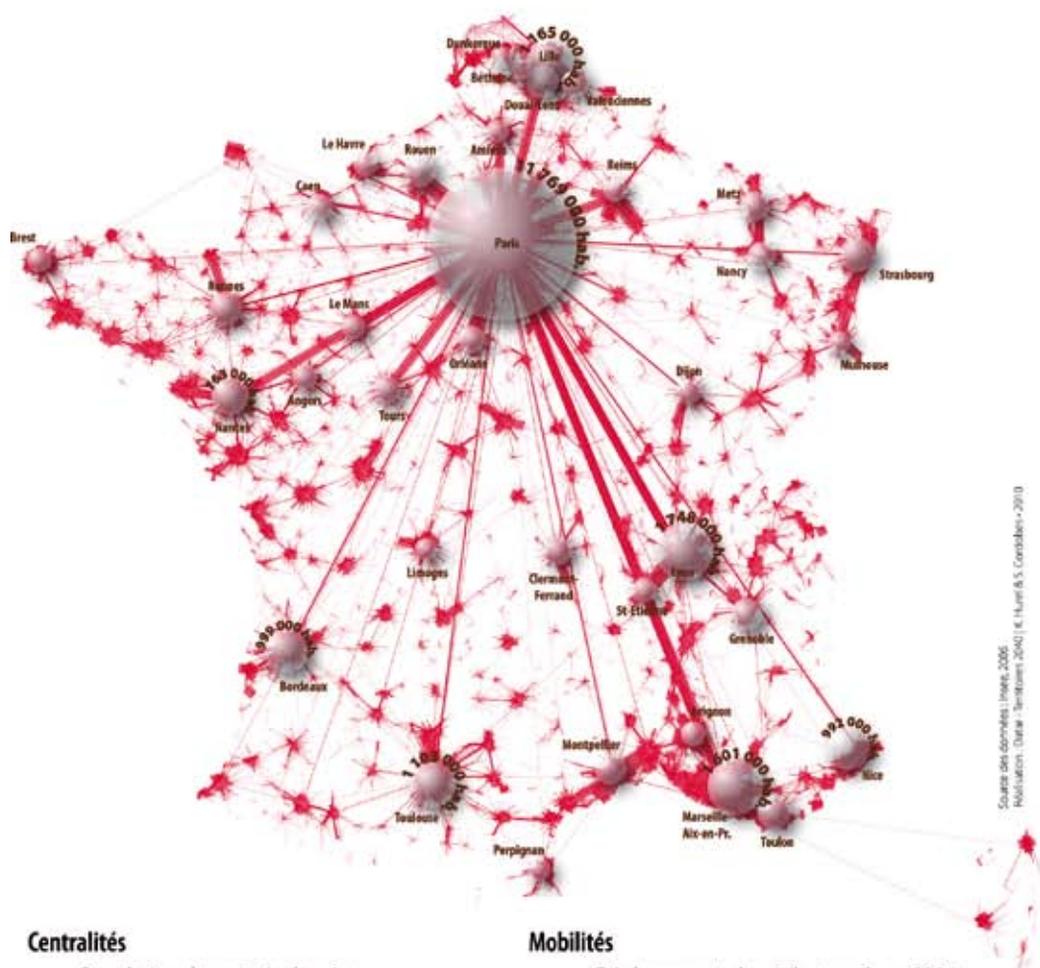
Capitalisation moyenne
2000-2008 (exprimée en millions de dollars)100 premiers flux aériens, en 2004 *
(exprimés en milliers de passagers)

— supérieur à 1 000
— 534 à 1 000

* hors échanges entre pays de l'Union européenne

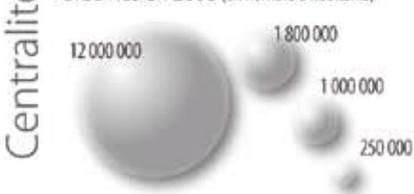


Source des données : World Federation of exchanges members & OACI
Fond des flux d'après N. Cerfati, CNRS Géographie-cités, 2004
Réalisation : Datar - Territoires 2040 | K. Huel & S. Cordobes - 2010

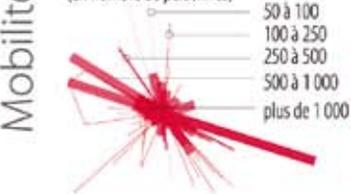


Source des données : Insee, 2006
Réalisation : Datar - Territoires 2040 | K. Huel & S. Cordobes - 2010

Centralités

Population des principales aires
urbaines en 2006 (en nombre d'habitants)

Mobilités

«Déplacements domicile-travail» en 2006
(en nombre de personnes)

Gilles Pinson

La métropolisation est une réalité géographique, mais aussi politique. Depuis les années 60, la France a une politique métropolitaine. Elle s'est accompagnée de politiques de soutien aux autres territoires notamment ruraux. Ce qui a changé depuis quelques années, c'est l'explicite de l'intérêt politique aux métropoles jugées les plus aptes à affronter la compétition mondiale. Ce prisme politique nous oblige à interroger les « conditions métropolitaines » de vie, sociales ou de coexistence. Or, les métropoles sont des espaces qui exacerbent les contradictions sociospatiales. On y observe une moins grande aversion pour les inégalités qui paradoxalement y explosent. Des logiques de dualisation voire de « ville à trois vitesses » et de *clubbisation* sont à l'œuvre, formant des espaces hyperconcurrentiels pour l'accès aux lieux et aux services. Les expériences et les conditions de vie des différents groupes sociaux sont tellement étrangères les unes aux autres que la construction de mondes communs et d'espaces de régulation des conflits devient problématique.

Les métropoles se distinguent par un fort degré d'ingouvernabilité. Tend-on vers des formes oligarchiques de gouvernance métropolitaine, dans lesquelles les acteurs forts seraient les grands élus, les technocrates urbains et les grandes entreprises, parallèlement à une démobilisation politique d'une grande partie de la population ? L'État semble opérer un retour non dénué d'ambiguïté : il pèse au travers d'une série d'incertitudes autour de la fiscalité et des transferts financiers en même temps qu'il active des dispositifs de « gouvernement à distance » et des outils du *new public mangement* que sont les appels d'offres, les classements ; une manière de gouverner les conduites des acteurs métropolitains au travers de dispositifs qui n'impliquent pas de présence forte et technique de l'État sur les territoires.

Les nouvelles contraintes environnementales offrent une autre opportunité de questionnement : l'empreinte écologique des métropoles est de plus en plus critique et un consensus se fait sur l'urgence à agir. Par contre, la question des solutions à apporter à cette crise est très diversement appréciée parce que les solutions à la crise écologique ne profiteront pas à tous. Elles léseront certains intérêts amenant les métropoles à devenir des lieux où la réparation des nuisances engendrera des inégalités « environnementales » qui cristalliseront des conflits. La question écologique n'a pas fini d'être une question politique.

Enfin, peut-on avoir une approche économique unique des différentes métropoles ? Malgré leurs différences, les métropoles françaises sont inscrites dans une forme capitaliste commune qui comprend la centralisation des pouvoirs de décision économique à Paris, le poids important de l'État et des grands corps dans la régulation de l'économie, une conception descendante de l'innovation, la faiblesse des PME et des politiques de soutien dédiées. Cette situation pose deux types de problèmes : les villes de province sont relativement démunies en termes de fonctions décisionnelles ; cette configuration semble peu compatible avec les modèles économiques où l'innovation procède d'interactions entre acteurs locaux. Une autre source d'inquiétude provient du fait que beaucoup d'économies métropolitaines sont composées de tissus d'entreprises sous-traitantes et dépendantes de donneurs d'ordre dont l'ancrage territorial est de plus en plus fragile. Face à ces incertitudes, les grandes villes éprouvent des difficultés à se faire leur propre doctrine de développement économique local, les amenant parfois à fétichiser les théories à la mode sur les classes créatives, les clusters ou l'économie résidentielle.

Gilles Le Blanc

Au-delà des métropoles, c'est l'ensemble des territoires industriels français qu'il faut interroger. Certains doutent de la présence d'une industrie en France d'ici 30 ans. Tentons plutôt d'imaginer quelle forme elle pourra prendre. En soi, renoncer au terme de « bassins industriels » un peu daté et évocateur d'un déterminisme géographique, participe de cette approche. *Ces territoires industriels, qui n'obéissent plus aux logiques géographiques* de zones, sont de plusieurs types qui correspondent à autant d'enjeux prospectifs : les territoires dans lesquels le poids de l'industrie est très significatif dans l'activité locale, avec pour échelon, des ensembles urbains ou des départements ; les territoires dans lesquels l'industrie a pesé très fortement autrefois, mais qui depuis trente ans, obéissent à un cycle de reculs continus. Ce deuxième type de territoires est de niveau fréquemment régional. Les territoires dans lesquels se développent de nouvelles activités industrielles, certes pesant peu dans l'économie par rapport aux richesses créées et aux emplois occupés, mais connaissant une croissance rapide et venant à jouer un rôle non négligeable dans la symbolique des territoires.

Actons également que l'opposition industrie/services est de plus en plus artificielle. On assiste depuis plusieurs années à une hybridation, sachant qu'il existe des emplois de service à l'intérieur des activités industrielles, et inversement, que les services connaissent eux-mêmes une certaine industrialisation. C'est d'ailleurs le sens anglo-saxon du mot qui vaut ici : *l'industry* ne se limite pas à la transformation de matière, aux secteurs manufacturiers par exemple, mais englobe tout ce qui fonctionne dans une logique de standardisation, de répétition à l'identique et en grand nombre, de produits, services, logiciels ou encore d'informations.

Quatre problématiques paraissent particulièrement importantes. Est-ce qu'un territoire peut penser son industrie et agir vis-à-vis d'elle ? C'est la question *de la possibilité même d'une action locale* tant la taille des acteurs industriels paraît hors de proportion par rapport à l'échelle locale. Néanmoins, l'observation des entreprises, des salariés, des pratiques, révèle l'existence de savoir-faire, de compétences, et de formes de travail très liés au local, que les entreprises exploitent et qui peuvent donner aux territoires une certaine capacité d'action.

Peut-on encore appréhender spatialement l'objet industriel et ses acteurs ? Les frontières sont de plus en plus floues en matière d'activités, puisqu'on observe à la fois des mouvements d'externalisation très forts et une multiplication des coopérations et réseaux. Même l'innovation, qui était initialement au cœur des grandes entreprises, peut se sous-traiter dans un pays lointain voire à l'extrême, devenir de *l'open innovation*.

La troisième problématique concerne les *coûts*. Question non réductible aux coûts du travail, mais qui doit également prendre en compte les coûts des transports, de logistique et de foncier, de la fiscalité, du capital, autrement dit toutes ces catégories qui participent de la compétitivité des économies territoriales. Sujet sur lequel les différences entre la France et ces concurrents ne sont pas aussi marquées et stables qu'on le croit, et qui concerne aussi les territoires à l'échelle infra.

Enfin, le quatrième thème traité est *l'environnement*, pas seulement entendu en termes d'effets de l'industrie sur l'environnement, mais aussi de qualité de vie autour et à l'intérieur des ensembles industriels. L'environnement est à la fois une contrainte pour les activités industrielles et une opportunité de développement de nouvelles activités, car les solutions de biens et services environnementaux dans le secteur ont une très forte dimension locale qu'il est important d'interroger.

Bernard Pecqueur

Après l'industrie et la production, l'économie résidentielle et touristique. Il est important d'affirmer l'absence d'opposition binaire entre ces deux « mondes ». Il n'existe pas de territoires exclusivement touristiques et résidentiels, mais plutôt des territoires diversement marqués par ces processus. Il y a du touristique et du résidentiel partout, mais aussi diversement. Une seconde clarification est importante à faire : ces deux types d'économies sont aussi sérieuses l'une que l'autre et il est nécessaire de travailler sur les représentations liées aux secteurs touristiques et de loisir pour dénoncer certaines idées reçues encore trop répandues.

A cette fin, il est intéressant de réfléchir aux rapports qui existent entre ces deux univers. Nous avons décidé de qualifier de résidentiels et touristiques les territoires dont les stratégies économiques consistent à commencer par capter la dépense. Autrement dit, de considérer l'économie résidentielle comme une stratégie économique à part entière, mais très spécifique : il s'agit non pas de générer de la production, mais de capter les revenus de productions réalisées ailleurs. Pour autant, cet objectif n'est qu'une des composantes de l'économie résidentielle ; il est particulièrement intéressant de se demander si ces revenus ne vont pas eux-mêmes ensuite générer de la production.

La disjonction spatiale croissante entre le lieu de production et le lieu où l'on dépense depuis ces quinze dernières années rend l'analyse difficile. Dans une économie traditionnelle, quelle que soit la focale, on a généralement une superposition du lieu où l'on produit et du lieu où l'on vit. Ce n'est pas le cas avec l'économie résidentielle. Des endroits semblent voués prioritairement à la production, d'autres à la dépense. Mais si on change de focale, on voit disparaître cette disjonction pour retrouver leur superposition.

C'est donc à un changement de paradigme auquel nous assistons : avec la décentralisation, la logique en matière d'aménagement et de développement local était d'attirer des entreprises pour créer des emplois. Aujourd'hui, domine l'idée que l'emploi va résulter de la capacité à capter la dépense et que cette dépense générera ensuite de l'emploi via la création d'entreprises et d'activités liées à la présence de personnes.

Doit-on considérer que l'économie résidentielle n'est qu'un moment dans la séquence « production - revenus issus de la production - revenus transformés en dépenses » et non un état définitif ? L'adaptation ou la mutation des territoires, notamment ceux frappés par la désindustrialisation, doivent-elles passer par cette phase non-productive, comprise non comme une fin, mais comme une phase d'une séquence plus globale ? Dans ce cas, l'économie résidentielle et touristique serait une étape et une modalité de « bifurcation » des territoires, un moyen pour relancer des productions dans d'autres domaines ; cette hypothèse prospective est particulièrement intéressante parce qu'elle permet de « ressouder » les deux univers. Enfin, l'avènement de l'économie résidentielle et touristique opérerait un glissement de la figure du salarié, qui par son emploi et son salaire est le moteur de l'économie vers une autre figure où l'habitant serait au centre et de la citoyenneté et du développement économique. Sa simple présence, provisoire ou permanente instaurerait ainsi un rapport individu-territoire nouveau et bien plus solide que le rapport salarié-territoire. Ces phénomènes soulèvent la question de l'ancrage territorial. Si l'emprise des territoires sur le monde industriel semble de plus en plus faible, entre autres parce que les décisions de départ, d'arrivée, de fermetures d'entreprises, ne sont absolument pas contrôlées par les acteurs du territoire, les caractéristiques et déterminants de l'économie résidentielle redonnent aux territoires des leviers d'action pour attirer, capter donc ancrer ces « nouveaux moteurs économiques ».

Laurent Davezies

L'économie résidentielle ne se cantonne pas au tourisme. L'essentiel des revenus qui irriguent les territoires aujourd'hui, et qui fondent les économies résidentielles, sont les revenus des retraites, les salaires publics, les prestations sociales. Ils ne correspondent pas à une production locale. Ainsi, lorsque l'on distingue PIB et revenus, consommation et dépenses, revenus et consommation, on observe trois géographies qui se forment depuis les années 1980 et se différencient.

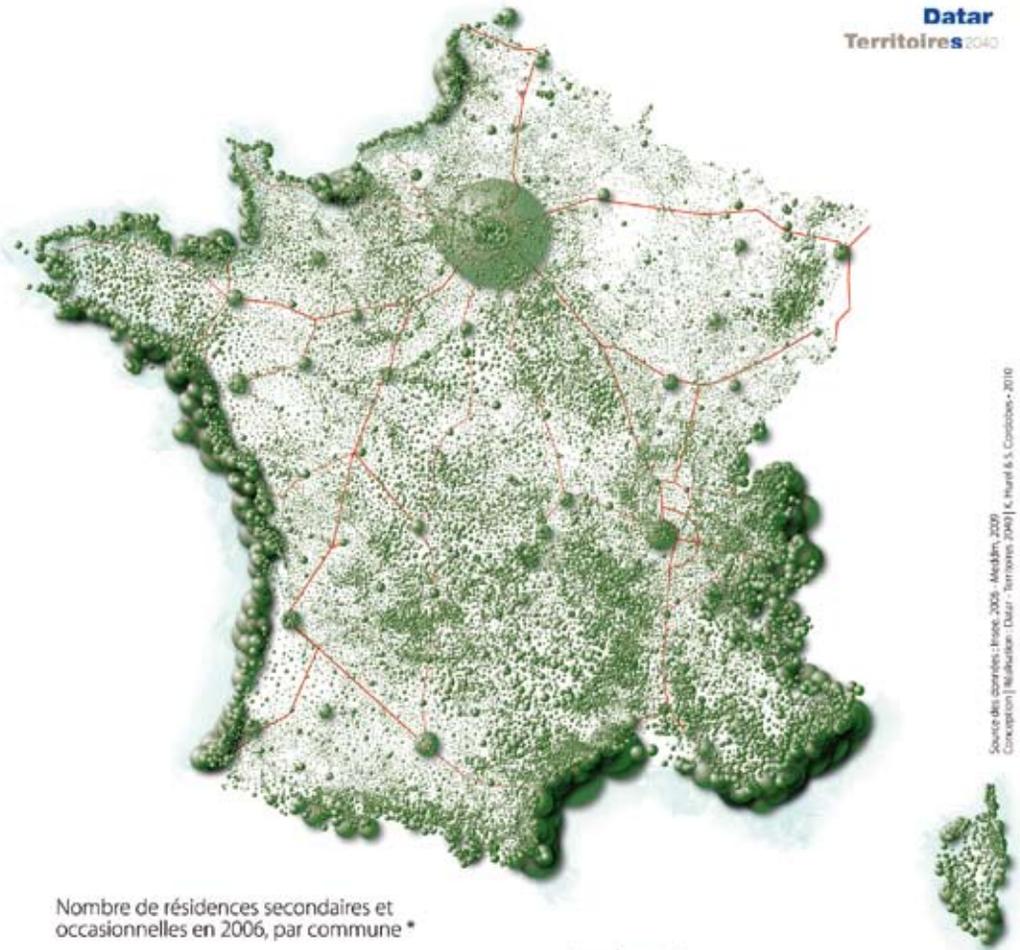
D'un côté figurent des territoires vulnérables, des petits bassins industriels, qui ne sont pas des chefs-lieux, qui n'ont donc pas d'emplois publics, que quittent les retraités aisés, dotés de faibles niveaux de qualification, et où il y a peu de tourisme (le Nord-Est, le grand pourtour du Bassin parisien). Ces territoires sont extrêmement vulnérables ; les crises et les chocs conjoncturels les fragilisent chaque fois un peu plus, avec notamment des pertes d'emplois irréversibles. De plus, la question de la taxe professionnelle s'y pose crûment : quel intérêt pour les élus de continuer à vouloir développer de l'activité industrielle ? Ces territoires constituent une question majeure pour l'aménagement du territoire.

De l'autre côté, le cas des territoires résidentiels : ils sont protégés des chocs, car ils dépendent de revenus « inélastiques » à la conjoncture. Pour beaucoup des territoires résidentiels, le nombre d'emplois est resté stable, voire a augmenté. Ce sont aussi des territoires où les changements technologiques et la compétition sont extrêmement faibles, et où la possibilité de créer des emplois peu qualifiés est forte – alors que dans l'industrie, « on nettoie » les emplois peu qualifiés. Ces territoires ont une capacité à contrôler le chômage et la pauvreté bien supérieure aux territoires industriels.

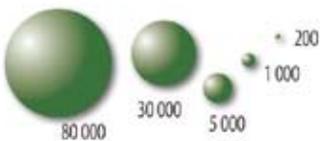
L'opposition entre territoires industriels et résidentiels semble aller de soi. Pour autant, ce dont on a besoin aujourd'hui, c'est de rendre plus productifs les territoires résidentiels et plus résidentiels les territoires productifs. Malheureusement, l'hypothèse selon laquelle l'économie résidentielle relancerait les activités productives est loin d'être le cas de figure le plus courant en France. Exemple symptomatique, nous avons aujourd'hui des métropoles, des grandes villes, qui sont les lieux où l'activité productive est de niveau élevé en termes de qualification et de valeur ajoutée. En même temps, ces grandes villes voient fuir leurs actifs, non pour augmenter leurs revenus, mais pour trouver davantage d'aménités et de pouvoir d'achat.

Sachant que tous les facteurs de croissance traditionnels sont épuisés, la question du dispositif territorial du système productif français devient majeure. Comment mettre en place un dispositif associant résidentiel et productif afin d'améliorer la performance globale de l'économie ?

Datar
Territoires 2040



Nombre de résidences secondaires et occasionnelles en 2006, par commune *



* communes ayant plus de 5 résidences secondaires et occasionnelles

Axes ferroviaires

- Lignes à grande vitesse en service ou en projet
- Autres principales grandes lignes ferroviaires

Source des données : Insee, 2005 - Médiam, 2009
Conception : Illustration Datar - Territoires 2040 | K. Harrel & S. Costeboom - 2010

La géographie française des résidences secondaires

Cette carte des résidences secondaires en France est une manière d'approcher les espaces à base économique résidentielle. Cette économie se différencie de celle dite « productive » en reposant sur une logique de captation des dépenses des ménages. Les revenus de ceux-ci ayant été générés en d'autres lieux ou résultant des mécanismes de redistribution sociale.

Bien qu'il n'y ait pas de territoires exclusivement résidentiels, cette image révèle une géographie spécifique, qui se différencie nettement de celle des territoires à base économique « productive ».

Francis Aubert

Ces questions sont étroitement liées aux questions d'autonomie des territoires. Selon la disposition des structures locales, le fonctionnement de la société dans son rapport à l'espace, la dimension même de la région, chaque système spatial aura à affronter des problèmes spécifiques avec des moyens plus ou moins développés. Le cas des villes intermédiaires nous éclaire sur une partie de ces enjeux.

Dans celles-ci se trouvent des fonctions économiques importantes qui touchent en particulier à la production. Mais d'autres sont absentes ou sous-représentées comme les fonctions de commandement et d'innovation. Pour des questions de taille et d'absence de grandes fonctions, la croissance ne peut y être auto-entretenu. Les villes intermédiaires tendent plutôt à être spécialisées, ce qui leur permet de tenir une position différenciée dans l'ensemble général de la production. Cela implique des relations d'échanges et donc crée une dépendance aux autres espaces. Si on se place au niveau du territoire que forme la ville intermédiaire avec ses espaces de proximité, existe de surcroît une tension entre des effets de polarisation et de dispersion des ressources. C'est cette tension que l'on retrouve entre une économie résidentielle avec des activités fonctionnant presque en cercle fermé et une économie productive tournée vers les marchés extérieurs, dans une situation de dépendance très importante.

Un second enjeu pour les villes intermédiaires porte sur la cohésion sociale et territoriale. On le constate en matière d'analyse des inégalités. Selon la hiérarchie urbaine, le revenu moyen suit la courbe de distribution des populations dans les communes françaises. Les villes intermédiaires sont logiquement en position intermédiaire. En revanche, ce qui est surprenant, c'est la distribution interne qui est différente selon que l'on se trouve dans une métropole, dans une petite ville ou à la campagne. Dans les villes intermédiaires, la distribution des classes de revenus est plus resserrée. L'enjeu est double puisqu'il est lié à la manière dont les inégalités sociales sont perçues et jugées. On ne se trouve ni dans la cohésion du rural traditionnel, ni dans les formes plus individualistes de la métropole. Les groupes sociaux en difficulté ne sont pas repoussés au-delà du périphérique. Les occasions de croisement, de perception de l'inégalité sont bien plus fréquentes.

Le volontarisme politique peut avoir un impact déterminant sur la gestion de la mixité sociale. Pour autant, les villes intermédiaires ne sont pas des systèmes territoriaux au sens fort du terme, car s'il existe à cette échelle des gouvernements locaux relativement indépendants qui ont des pratiques de coopération via l'intercommunalité, il n'y a pas de gouvernance constituée. Le problème n'est pas propre aux villes intermédiaires mais à tous les systèmes spatiaux non métropolitains. Il éclaire le fait que, si l'on veut améliorer un certain niveau d'organisation et d'efficacité collective, il faut monter en périmètre notamment pour bénéficier d'économies d'échelle. Malheureusement, en augmentant la taille du périmètre, on diminue la capacité à tenir compte de l'hétérogénéité et de la diversité des situations internes. Cette forme de décentralisation est importante, car elle permet la gestion de proximité. La tension est donc grande entre la rationalisation des périmètres qui permet de gérer des équipements importants et la prise en compte de l'hétérogénéité des groupes sociaux et des préférences des populations.

Quid de la ville durable ? Il n'est pas question de dire que c'est la ville intermédiaire qui permet de penser la ville durable, mais d'aborder par ce prisme, les problématiques d'autonomie et d'hétéronomie du point de vue de l'utilisation des ressources renouvelables. Quid de la gestion des espaces de proximité ? Quand on parle de ville intermédiaire, on met souvent en avant le cadre et le mode de vie. La ville est intégrée dans un espace et les circulations ne sont pas simplement intra-urbaines, mais débordent largement sur les espaces environnants. Au-delà de la compacité, il faut penser la ville durable par les complémentarités avec ses espaces de proximité.

Laurence Barthe

En lien, plus ou moins tenu avec les villes moyennes intermédiaires, les espaces de faible densité empiètent voire se superposent à ces espaces de proximité dont il vient d'être question. Si l'on considère le seuil inférieur de 30 habitants au km², la faible densité marque de son empreinte l'espace national : 15 000 communes soit 42 % des communes françaises, 4 millions de personnes.

Les situations sont contrastées selon les régions – la faible densité est présente dans toutes mais de manière variable – entre dépeuplement, attractivité et repeuplement, en particulier avec l'interruption de la diagonale du vide dans le grand quart sud-ouest. Mais ce qui est symptomatique, c'est qu'elles sont diversement connectées selon les contextes territoriaux : arrière ou avant-pays ; articulées ou non avec des villes ; à proximité de métropoles ; en situation d'isolement.

A remarquer : les espaces de faible densité structurent souvent des systèmes d'activités autour de la valorisation de ressources fixes déterminées par la coprésence du producteur et du consommateur. Cela est lié aux disponibilités foncières, à l'importance des ressources naturelles et aux potentiels économiques tant agronomiques que forestiers. S'y trouvent également des activités valorisables par le tourisme ou de nature patrimoniale. Ces ressources sont stratégiques pour la société entière et pas simplement pour ces espaces qui en sont dépositaires. Enfin, les espaces de faible densité ne maîtrisent pas les changements techniques et la demande sociale qui les affectent.

Sur la période récente, ces espaces se sont fortement diversifiés sous l'influence de multiples phénomènes : vieillissement, birésidentialité, mobilités, etc. Une cohabitation de différentes populations du point de vue des revenus, de la génération, des profils sociaux se met en place. Ces éléments soulèvent la question de l'habitabilité de ces espaces fondée sur l'aptitude de sociétés ayant des trajectoires sociales différentes à vivre ensemble. On s'interroge également sur les formes d'implication des habitants selon qu'il s'agit d'espaces de déploiement d'activités économiques, de terrains d'expérimentation (en matière d'habitat, d'organisation sociale) ou d'espaces privilégiant un rapport hédoniste à la nature.

Du point de vue économique, les espaces de faible densité sont traversés par des processus contradictoires, entre remise en cause de leurs fonctions productives et nouvelles activités. Se pose la question de la définition du périmètre des ressources et de la diversification des activités par rapport à l'essor de nouvelles pratiques de valorisations agricoles, environnementales, etc. L'enjeu de la multifonctionnalité est souvent aigu. Les espaces de faible densité sont enfin confrontés au problème de la maîtrise des capacités d'investissement, de mobilisation des réseaux de savoir et de finances pour appuyer leur développement. Deux alternatives extrêmes, toutes deux problématiques, s'esquissent : celle de la maîtrise de la plus-value dans ces territoires et celle de leur exploitation, de manière quasi coloniale. En effet, le caractère exceptionnel des ressources dont disposent les espaces de faible densité entraîne un positionnement distinctif. Leur attractivité se conçoit par rapport aux systèmes métropolitains et aux villes intermédiaires, car ils détiennent des ressources rares, mais aussi pour la qualité de vie qu'ils sont à même d'offrir. Ils sont donc exposés à un risque nouveau, en tant qu'objets d'attractivité, voire de convoitise.

Enfin, les espaces de faible densité sont interrogés dans leur capacité à organiser des systèmes de pilotage et de valorisation, et ce, pas uniquement sur la base d'investissements publics, mais aussi au travers de la mobilisation des ressources locales. Cet enjeu de gouvernance repose sur la maîtrise de trois registres :

- > la construction de régulations dans de nouveaux périmètres ou en lien avec des nœuds territoriaux intégrateurs (archipels urbains, cordons littoraux, etc.) ;
- > l'inter-territorialité, l'intégration à des marchés à l'échelle locale ou interrégionale ;
- > mais aussi la créativité des acteurs-habitants de ces territoires.

Il s'agit là de voies à explorer.

Nathalie Blanc

La nature traverse tous les systèmes spatiaux étudiés. Elle réintroduit la question du processus et de l'interdépendance des échelles. Vouloir territorialiser l'enjeu naturel, c'est n'aborder les choses que sous l'angle de la ressource. Cette territorialisation mérite une lecture historique, notamment au travers des rapports rural-urbain.

La pensée de la nature a été historiquement localisée dans l'espace rural français. Il faut en effet comprendre que la notion de « ressources naturelles » s'inscrit dans une logique utilitariste. La question de la nature et de sa localisation s'est construite sur l'exploitation des ressources. Il y a en fait des décalages entre pratiques et représentations. On a beaucoup rêvé la campagne comme un lieu idéal alors qu'en même temps, on y installait des activités productrices de nuisances. Ces représentations du « monde rural » ont été mises en scène par une classe intellectuelle principalement localisée en ville qui a pensé la campagne en dépit d'elle-même.

Ce système de pensée est renouvelé depuis les années 70 par la montée en puissance de la question de la crise écologique. Des débats publics sur les grands équilibres globaux (biosphère, climat) ont alors lieu. Cette pensée de la crise a profondément renouvelé nos représentations et nos pratiques concernant le couple rural-urbain. Elles produisent désormais une interpellation politique en même temps qu'elles localisent les problèmes environnementaux.

On ne retourne jamais la problématique et les valeurs négatives associées à l'étalement urbain. Pourquoi ne pas penser l'étalement rural ? L'expression de « friches urbaines » est une amorce de ce retournement possible. Tout comme l'aménagement de réserves de nature, l'idée d'équiper les espaces naturels pour les visiter est de fait ambiguë : ce sont des espaces préservés, mais en même temps des lieux de spectacle et de loisirs pour les urbains. La question de savoir si c'est encore une « vraie nature » est aussi courante que dénuée de sens. Au travers des trames vertes et bleues, des PNR, la nature devient une catégorie spatiale et donc un enjeu d'administration du territoire. Paradoxe : on réaffirme l'interdépendance des processus naturels et sociaux à toutes les échelles en appréhendant la préservation par la construction de nouvelles frontières, de nouveaux espaces et la fabrication de conflit et d'enjeux d'administration. De quoi s'agit-il *in fine* ? De préserver la nature avec une dimension symbolique forte ? De préserver des ressources génétiques ? De se réserver la possibilité de développer de nouvelles filières économiques, autour par exemple du génie biologique et de l'ingénierie écologique ?

Comment déborder ce système de représentation et d'action qui tend à séparer les espaces, ou à territorialiser si étroitement la pensée de la nature que l'on se demande s'il sera possible d'en penser complètement les cycles ? La méconnaissance des enjeux et cycles naturels conduit de fait fréquemment à opposer la question du social et de l'environnemental. Pourtant, si l'on pense par exemple la question de la nature en termes d'accès à la ressource, c'est bien d'un potentiel facteur d'inégalité qu'il s'agit. La nature ne peut être traitée au travers de simples questions techniques. Elle constitue un objet et une interpellation fondamentalement politique.

Deux enjeux à relever : faire percoler des connaissances aujourd'hui détenues par les écologues, les physiciens, dans les domaines des sciences sociales et des pratiques territoriales pour aborder les questions de nature, selon les gradients d'urbanisation et les échelles ; construire des projets de nature - c'est-à-dire des projets politiques de développement territorial qui prennent en compte des problématiques naturelles - à l'échelle métropolitaine et plus globalement, des systèmes spatiaux.

