

C O L L O Q U E D E C E R I S Y

# Aménagement du territoire

*changement de temps, changement d'espace*

SYMPOSIA

Presses  
universitaires  
de Caen

## DES MÉNAGES QUI AMÉNAGENT LE TERRITOIRE... EN DÉMÉNAGEANT

L'aménagement du territoire, en France, reste largement empreint des grilles de lecture établies de longue date : si l'on ne parle plus de « Paris et le désert français », il est désormais courant d'opposer la métropolisation, entendue comme concentration des forces productives et des richesses dans quelques grandes villes surproductives, au « reste » du territoire, qui serait largement déshérité et n'aurait aucune chance face au fait métropolitain. S'il reste à prouver que les grandes villes, en France, ont acquis une position prépondérante en matière de production de richesse, il n'est en revanche pas évident qu'il n'existe pas de vie possible en dehors de celles-ci.

Les aménageurs, en effet, ont conservé l'œil rivé sur les capitaux et les emplois, alors que, dans le même temps, une (autre) révolution silencieuse s'opérait : le peuple français se mettait en mouvement... spatial. Ce phénomène est à la fois bien connu et largement ignoré des aménageurs, pour la plupart desquels il s'apparente à une « fuite », à un « refus de l'urbanité » ou encore au mitage de l'espace rural. Ce déni a conduit les politiques territoriales et les politiques du logement à très largement ignorer les effets sociaux et spatiaux de ces mouvements spatiaux, alors même qu'ils constituent aujourd'hui le principal vecteur du (re)développement rural. Du coup, la « vraie vie » se développe dans les interstices des métropoles, selon des modalités totalement libérales (l'adjectif étant ici employé dans un sens parfaitement neutre) : faible organisation, régulation par le marché, rencontre de décisions individuelles (les ménages, les communes) et d'entreprises spécialisées (les « pavillonneurs »).

On voudrait, ici, appeler l'attention sur ce phénomène, sans risquer de le qualifier. Il n'est en effet pas nécessaire de développer un point de vue normatif sur la « vraie ville » pour observer, comprendre et tirer les conséquences de ce grand remue-ménage territorial :

1- La transformation des territoires est continue, sous l'effet conjugué de l'évolution des modes de vie (taille des ménages ; augmentation du nombre de personnes âgées ; dissociation croissante entre les lieux de résidence, de consommation, de loisir et de production) ; de la mobilité quotidienne et résidentielle ; des transformations économiques (à la fois concentration des activités productives et dissémination des services à la personne).

2- Cette transformation continue contribue à rendre inopérantes les grilles classiques de lecture du territoire (centre vs périphérie, rural vs urbain, métropoles vs villes

moyennes, etc.). Il faut donc repenser les catégories avec lesquelles nous appréhendons les conséquences spatiales des phénomènes sociaux et économiques.

3- Pour faire face à ces transformations, le système politique territorial subit, depuis plus de vingt ans, un processus d'adaptation permanent, dans une double perspective : la recherche de la « bonne échelle » de gouvernement d'une part, celle de la répartition efficace des compétences et des pouvoirs de l'autre. Le succès récent des formules de coopération intercommunale constitue la partie la plus visible de ce phénomène, mais elle n'est pas la seule. À cette aune, la complexité du système français d'administration territoriale est peut-être une chance, plutôt qu'un handicap.

### Les quatre mobilités qui reconfigurent le territoire

La représentation courante du territoire français apparaît le plus souvent comme une déclinaison fractale de la métaphore historique, opposant Paris au désert français. Cette lecture se déploie à toutes les échelles territoriales : les métropoles régionales sont accusées d'aspirer les forces vives de la région et d'assécher les territoires ; les villes moyennes « captent » les ressources environnantes ; jusqu'aux chefs-lieux de cantons qui font l'objet d'un sourd ressentiment dans les communes rurales voisines.

L'avatar contemporain de ce système d'oppositions en cascade, c'est la métropolisation. Ce terme, à l'évidence extrêmement flou, renvoie à ceci que le véritable développement n'aurait lieu que dans les grandes concentrations urbaines, dotées, du fait de leur taille et de leur densité, d'une surproductivité notable, renvoyant par contre-coup tous les autres modèles territoriaux aux oubliettes du progrès.

Or la simple observation des faits dément en permanence cette lecture par trop polarisée du territoire français. Il est vrai que les très grandes villes françaises concentrent la majeure partie de l'appareil productif et occupent une part plus que proportionnelle à leur taille dans le produit intérieur brut. Ainsi, l'Île-de-France, qui concentre environ 18 % de la population française, réalise 28 % du PIB national. Pour autant, ce n'est pas en Île-de-France, ni même dans la plupart des grandes métropoles, que les signaux sont les plus favorables. On a même le sentiment que le modèle métropolitain n'est ni le seul viable, ni le plus efficace, particulièrement en termes de cohésion sociale (revenus, emploi, chômage, etc.). Laurent Davezies<sup>1</sup> a montré que si les disparités de PIB régionaux par habitant étaient, jusqu'au début des années 2000, croissantes (indiquant ainsi un processus de concentration, particulièrement francilienne, des capacités de production de valeur ajoutée), les disparités de revenus, en revanche, ne cessent de se réduire. En dix ans (1993-2003), le volume total du revenu perçu par les Français a augmenté d'environ 20 % en euros constants : le revenu global de la région Île-de-France, la plus riche, n'a crû que de 20 %, alors que celui du Languedoc-Roussillon, la plus pauvre, a augmenté de près de 50 %.

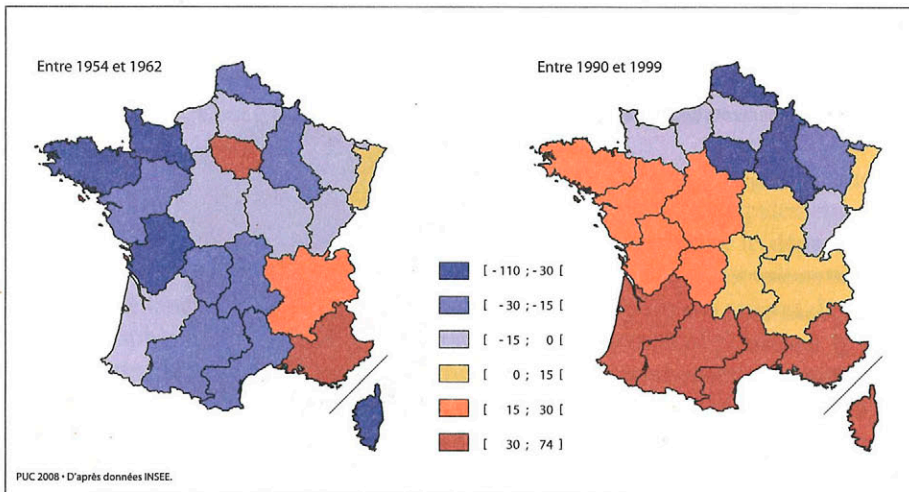
1. L. Davezies, « Revenus et territoires », in J.-L. Guigou et al., *Aménagement du territoire*, Paris, La Documentation française (Rapport du CAE ; 31), 2003.

On assiste donc à un mouvement considérable de redistribution du revenu entre les territoires. Pour partie, cette égalisation s'explique par l'effacement des différences de salaires entre les régions ; pour partie, elle s'explique par des transferts « visibles », par exemple entre l'État et les collectivités territoriales. La principale explication, cependant, réside dans un mouvement invisible (du moins du point de vue des politiques publiques d'aménagement du territoire), porté par les ménages qui, depuis vingt ans, sont entrés dans une phase de mobilité brownienne qui concerne tous les moments de l'existence.

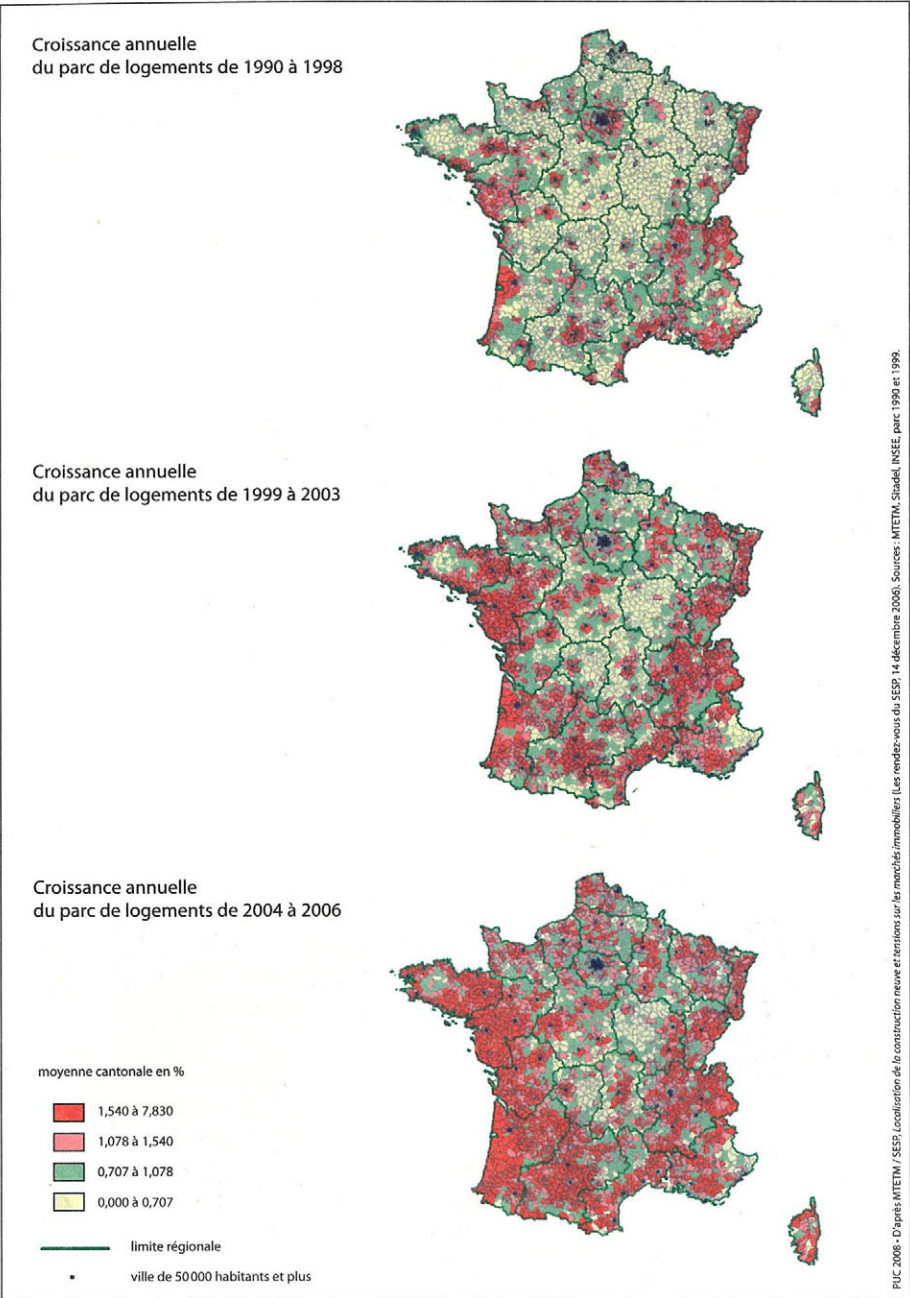
Quatre principales mobilités recomposent en permanence le paysage territorial de la France continentale.

1- Les mobilités résidentielles. Les vingt dernières années sont caractérisées par une accélération des migrations intra- et interrégionales. Même si l'on perçoit un ralentissement dans la dernière décennie, liée notamment à une moindre mobilité interrégionale des Franciliens, les Français se sont largement redistribués sur le territoire, et ceci, à toutes les échelles.

Cette redistribution des Français sur le territoire continental (et la Corse) produit des conséquences inverses de celles de l'exode rural des années 1950 et 1960. À l'époque, les Français quittent l'espace rural pour se rapprocher des emplois industriels et tertiaires, que les analyses alarmistes décrivent comme une désertification. L'un des enjeux de l'aménagement du territoire, dans les années 1970, est le « rééquilibrage » et le développement local et rural. Depuis vingt ans, le mouvement s'est inversé : les ménages quittent les pôles productifs et se répartissent à nouveau dans l'espace, et ont progressivement donné naissance au « périurbain », puis, désormais, aux « nouvelles campagnes ».



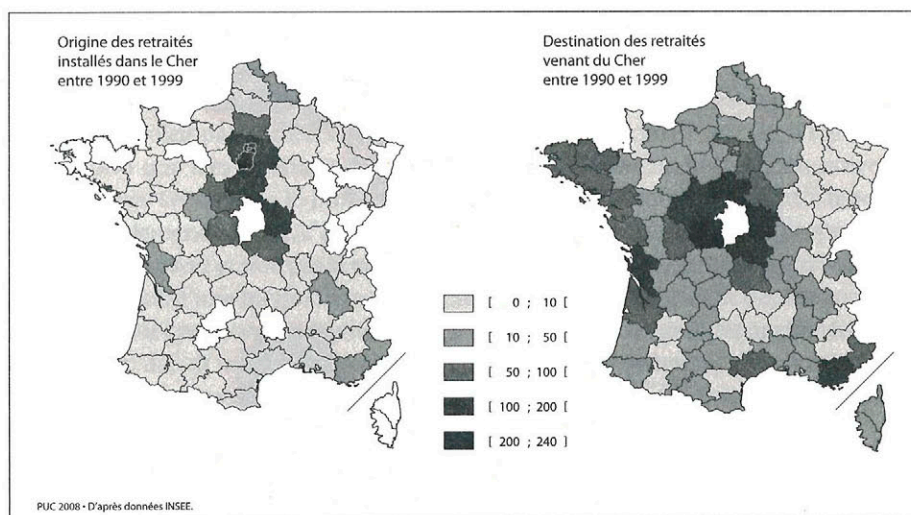
Carte 1 – Migrations interrégionales définitives 1954-1962 et 1990-1999  
(taux pour 10 000 habitants)



Carte 2 – Progression de la construction neuve, par cantons (1990-2006)

Les cartes précédentes, illustrant la construction neuve, montrent ce phénomène d'étalement de la population française. Les valeurs sont relatives au parc de logement de 1999, aussi une même couleur rouge peut recouvrir des valeurs absolues très différentes. Elles montrent cependant qu'après s'être concentrés dans les métropoles, sur les côtes et dans les vallées fluviales, les ménages sont repartis à la conquête du territoire.

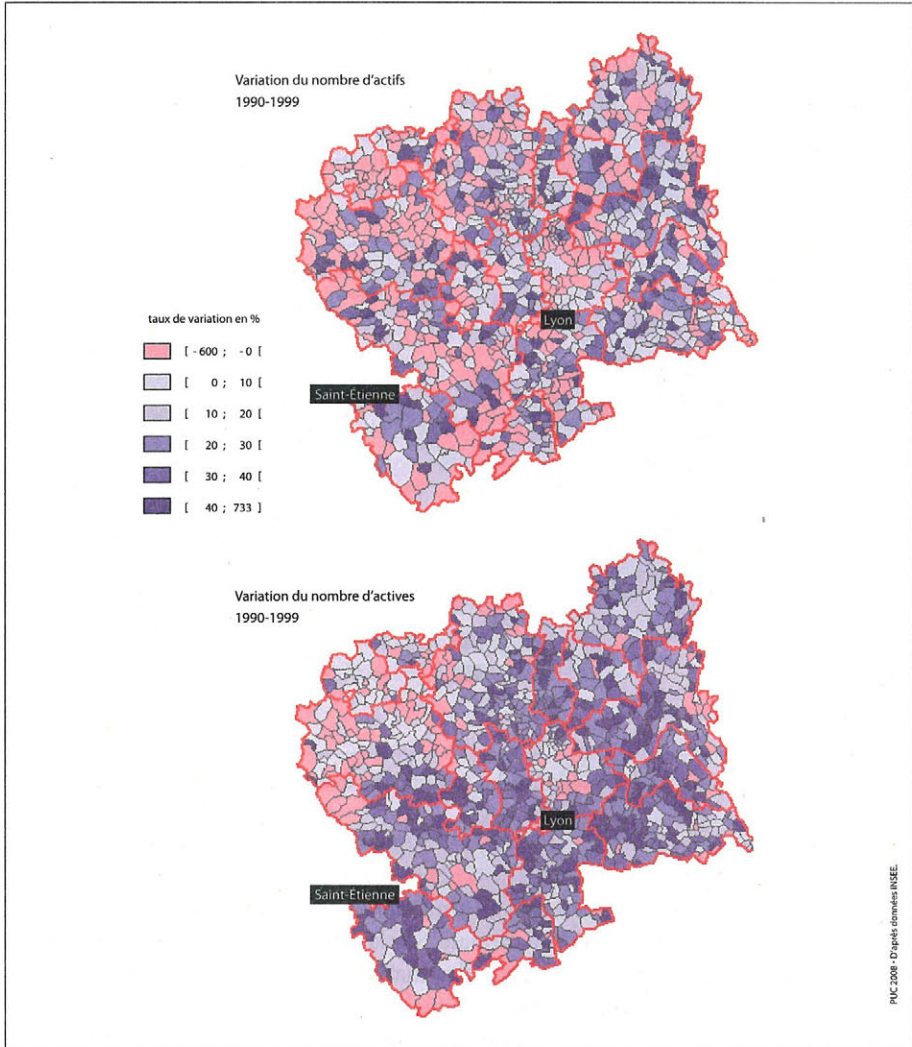
2- Les mobilités des seniors. Les mobilités résidentielles sont largement motivées par les principales étapes du cycle de vie. L'accès à l'emploi, le mariage et la naissance des enfants entraînent l'acquisition d'une maison, généralement en périphérie des grandes villes. Cependant, l'un des phénomènes les plus frappants, qui se joue à l'échelle nationale, c'est la mobilité des seniors. Elle contribue à l'irrigation du territoire national par les revenus des retraites.



Carte 3 – La mobilité des retraités, l'exemple du Cher

La carte du Cher, département peu attractif situé dans la « diagonale aride », illustre ces déplacements. Le Cher attire des retraités venant principalement de la région parisienne et des départements limitrophes. En revanche, le département « distribue » ses retraités à l'échelle nationale. Sur la carte de droite, on voit nettement se dessiner le fameux « effet côte ouest », destination que, pour des raisons de proximité géographique (et culturelle) les retraités du Cher semblent préférer à la Côte d'Azur. Cette mobilité des seniors ne correspond pas nécessairement à une émigration, mais souvent à un retour. On a passé une grande partie de sa vie active dans des territoires productifs, que l'on quitte pour retourner dans sa commune d'origine. Ce qui, à l'échelle nationale, apparaît comme une dispersion et un étalement peut être considéré par les individus comme un rapprochement. Les retraités se déplacent avec leur revenu : leur présence stimule la demande de services et constitue aujourd'hui un des vecteurs du développement local, et particulièrement rural.

3- La substitution des genres. Le troisième phénomène social dont les conséquences spatiales sont nombreuses, c'est l'accès massif des femmes au marché du travail. Depuis la fin des années 1980, la population active masculine a diminué d'environ 300 000 personnes, alors que la population active féminine s'accroissait de plus d'un million.



Carte 4 – La substitution des actives aux actifs dans la région urbaine de Lyon

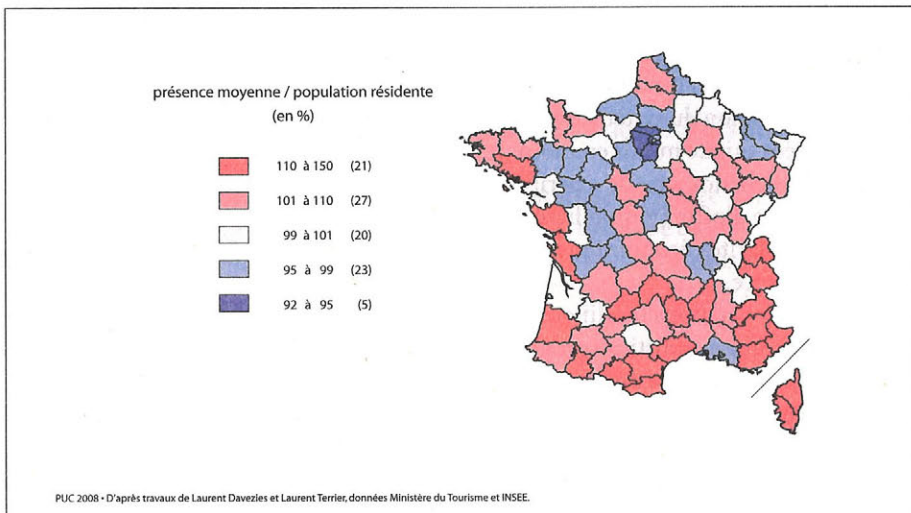
Comme l'illustre la carte 4, à propos de la région urbaine de Lyon, la croissance des actives est spectaculaire, et se produit nettement en périphérie des pôles urbains de Lyon et de Saint-Étienne. On peut considérer que l'accroissement de l'activité féminine entraîne deux types de conséquences spatiales:

– d'une part, lorsque les femmes travaillent dans un couple dont le conjoint est déjà actif, la présence de deux salaires dans le foyer constitue un accélérateur de revenu, qui facilite notamment l'accès à la propriété en maison individuelle ;

– d'autre part, l'existence de lieux de travail parfois éloignés conduit à des stratégies de localisations « radiales », qui minimisent les temps de parcours (qui eux-mêmes, implicitement, intègrent des activités domestiques comme la consommation alimentaire, la conduite des enfants à l'école ou aux loisirs).

4- Les mobilités de loisirs. Inutile d'insister là-dessus : près de 4 millions de résidences secondaires, plus de 30 millions de Français qui « partent en vacances » chaque année, plus de 60 millions de visiteurs annuels (même si une part non précisée ne fait que transiter par le pays). Les mobilités de loisir sont une réalité très puissante à l'intérieur du territoire continental (et en Corse). Elle est bien connue ; ce qui l'est moins, ce sont ses conséquences spatiales, au-delà de la spécialisation de certains territoires dans l'économie du tourisme.

La principale conséquence est que la population française n'est jamais là où on l'attend, et qu'en particulier, la population légalement recensée sur un territoire ne correspond que très rarement à la population effectivement présente en moyenne dans l'année. Or comme le montre Laurent Davezies, ce qui explique l'existence ou non d'une demande locale, c'est la présence effective (qui détermine une propension à dépenser sur place) et non pas la population légale. L'INSEE et le ministère du Tourisme ont mis au point une méthode pour calculer les présences à l'échelle départementale. Ainsi, certaines portions du territoire, en général le cœur des grandes agglomérations, accusent un déficit moyen de présence par rapport à la population, alors que les espaces ruraux (certains du moins), les littoraux et les montagnes accusent une présence moyenne largement supérieure à la population recensée.



Carte 5 – Présence moyenne et population résidente



## L'exigence d'une nouvelle grille de lecture

Ces mobilités qui reconfigurent le territoire portent l'exigence d'une nouvelle grille de lecture. On ne peut plus utiliser la grille classique qui divisait le territoire en métropoles, villes moyennes et espaces ruraux ; un autre modèle déstabilisé par les reconfigurations territoriales est l'opposition centre / périphérie, historiquement structurante. Il faut donc tenter d'adapter les modèles à la compréhension nouvelle du rapport des habitants à l'espace qui se constitue. On donne ci-après trois exemples de la reconfiguration possible des grilles de lecture.

1- Métropoles : une nouvelle structure spatiale. Les grandes métropoles ont historiquement été lues selon un schéma en couronnes, distinguant le centre des périphéries. La distinction centre/périphérie s'appuyait traditionnellement sur trois gradients :

- celui des densités, diminuant progressivement du centre vers la périphérie ;
- celui de la hiérarchie des activités : commandement et conception au centre, diffusant vers la périphérie selon une logique de division spatiale du travail (administration, logistique, fabrication) ;
- celui de la hiérarchie sociale.

La plupart des régions métropolitaines évoluent selon des schémas qui remettent en cause cette grille de lecture :

- la hiérarchie sociale est bouleversée : dans la plupart des métropoles, les premières couronnes abritent des populations dont le revenu moyen est supérieur à celui des habitants de la ville centre ; ce phénomène est bien connu en région parisienne et lyonnaise, il s'est étendu depuis une vingtaine d'années aux grandes agglomérations de province. Les villes centres des grandes agglomérations de province, abritent les grands quartiers d'habitat social et les populations dont les revenus sont les plus bas. Ainsi, ce que l'on appelle les « banlieues » se situe généralement (hormis en région parisienne et lyonnaise) au cœur des agglomérations. Paris accueille à la fois une population riche, voire très riche et une population pauvre, voire très pauvre : ce sont les classes moyennes qui quittent la ville capitale.

- L'organisation du système économique et, plus généralement, des activités publiques et privées suit de moins en moins le schéma concentrique. En région parisienne, on connaît le phénomène de « périphérisation » des sièges sociaux (faute, il est vrai, d'une politique d'offre immobilière au centre). Plus généralement, on note la consolidation de polarités économiques (et même publiques) à la périphérie des grandes villes de province.

Ces transformations modifient l'organisation des grandes villes. À une organisation concentrique se substitue progressivement une organisation par grands secteurs angulaires qui agrègent des dimensions économiques et sociales. Ainsi, en région parisienne plusieurs axes se dessinent-ils nettement : au Sud, l'axe de la recherche / développement, depuis la Montagne Sainte-Geneviève jusqu'au plateau de Saclay ; à l'Ouest, l'axe de la vallée de la Seine et la ville nouvelle de Cergy, spécialisés dans la production industrielle ; au Sud-Est, dans le prolongement de la ZAC Paris rive gauche, un secteur spécialisé dans la banque / assurance.

Cette analyse peut se reproduire dans de nombreuses métropoles de province, avec des nuances. Ainsi à Toulouse, par exemple, on note l'existence d'au moins trois grands secteurs angulaires spécialisés : dans la recherche publique à l'Est, dans la production aéronautique à l'Ouest, dans la grande distribution au Sud, avec de forts contrastes de population.

Ces spécialisations économiques radiales ont un impact social déterminant : elles induisent une spécialisation sociologique des quadrants, elles gouvernent très largement les déplacements quotidiens et expliquent, pour une large part, les mobilités résidentielles. Une part non négligeable de la vie quotidienne et même du cycle de vie se déroule désormais au sein de ces secteurs angulaires différenciés.

2- Entre l'urbain et le rural, la multipolarisation. L'espace rural n'existe plus qu'à l'état résiduel, si l'on considère qu'il se définit par l'activité agricole. Le sociologue Jean Viard propose de distinguer trois types de fonctions spatiales : les espaces productifs, les espaces résidentiels et les espaces protégés (qui représentent aujourd'hui plus du quart du territoire national). Dans cette classification, la croissance du périurbain lointain est le phénomène dominant des vingt dernières années. Il se caractérise par ce que l'INSEE désigne sous le nom de « communes multipolarisées », qui vivent sous l'influence de plusieurs pôles urbains<sup>2</sup>. Ceci a conduit l'INSEE à définir un nouveau type de représentation spatiale, les « espaces urbains » qui agrègent plusieurs aires urbaines et l'ensemble des communes sur lesquelles elles exercent conjointement leur influence économique. Ce phénomène est à la fois peu visible en stock et extrêmement significatif en tendance<sup>3</sup>.

Les espaces périurbains lointains font face aux situations les plus délicates, car c'est là où se déploient les contradictions les plus fortes :

- une segmentation sociale plus tranchée qu'en milieu urbain dense, du fait d'une offre foncière abondante qui facilite « le vote avec les pieds ». Cette segmentation ne se fonde pas seulement sur les revenus mais aussi sur d'autres facteurs, comme l'âge par exemple. Ainsi voit-on se dessiner, aux franges des aires urbaines, un début de « couronne grise » ;

- une demande croissante de services, quel que soit le profil des populations, qui entraîne un double problème :

- un problème de spécialisation : une commune dominée par les personnes âgées tendra à favoriser leurs préférences pour un certain type de services, ce qui aura pour effet de fermer un peu plus l'accès de la commune à d'autres profils de population,

2. Les communes multipolarisées sont celles dont 40 % ou plus des actifs travaillent dans plusieurs aires urbaines, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles.

3. Les communes multipolarisées ne représentent, en 1999, que 10 % des communes, 5 % de la population et 3 % des emplois. Cependant, au cours de la décennie 1990, c'est cette catégorie qui a connu la plus forte croissance, en population totale (+ 50 %) et en nombre de communes concernées (+ 60 %), loin devant les couronnes périurbaines (respectivement + 35 % et + 37 %).

- un problème de financement : les bases de taxe d'habitation des communes résidentielles de périphérie ne sont en général pas suffisantes pour faire face à la demande de services, lorsqu'elles ne sont pas complétées par la taxe professionnelle ;
  - des ménages dont les conjoints ne travaillent pas dans la même aire urbaine qui pratiquent le « zapping » et l'hédonisme territorial et dont les mobilités hors travail ne suivent plus la régularité des navettes.

Les espaces multipolarisés constituent sans doute l'un des enjeux les plus prégnants des années à venir, notamment du fait que, déconsidérée, cette forme d'organisation (ou de désorganisation urbaine) n'a été ni pensée, ni anticipée.

3- Villes moyennes et métropoles : l'effacement de l'armature urbaine. L'armature urbaine classique, qui associait la hiérarchie des fonctions à la taille des villes n'est plus pertinente pour rendre compte des relations entre métropoles et villes moyennes. Celles-ci subissent une double déstabilisation :

- la polyvalence des fonctions qui les caractérisait laisse la place à une spécialisation croissante, du fait notamment de l'interaction avec les métropoles ;

- d'autre part, affectées elles aussi par le phénomène de périurbanisation, elles se trouvent face à une double difficulté :

- l'accessibilité améliorée des métropoles leur fait perdre leur fonction historique de centralité relais,

- en même temps, les progrès de l'intercommunalité les placent en situation délicate : leur taxe professionnelle doit alimenter la demande sociale de services des communes périphériques qui, elles, bénéficient par ailleurs de la dynamique des taxes d'habitation.

Ainsi se dessine une nouvelle organisation du territoire :

- des villes moyennes installées sur leur territoire, « à l'ancienne », qui continuent d'exercer des fonctions de centralité polyvalente vis-à-vis de leur pays, celui-ci étant peu dynamique en général, le risque étant celui d'une dévitalisation progressive de la ville moyenne, dans un jeu global à somme nulle profitant à la périphérie ;

- des villes moyennes déstabilisées par la dynamique métropolitaine, qui entraîne une perte de polyvalence et une spécialisation progressive économique, sociale et fonctionnelle ;

- des villes moyennes « débordées » par la croissance des « nouvelles campagnes » périurbaines, bénéficiant d'un accès direct à la métropole ; ces villes moyennes subissent une double crise de centralité : une centralité économique en perte de vitesse, une centralité de services concurrencée par les métropoles proches.

Les villes moyennes abritent durablement 20 à 25 % de la population française. Elles soulèvent des questions cruciales dans le champ des services : celle de la centralité « renouvelée », celle de l'équité entre leurs charges et le service de la périphérie, celle du type de réseau qui s'établit entre elles et les métropoles.

Ces trois illustrations montrent l'importance que revêt la construction de nouvelles grilles de lecture des phénomènes spatiaux. Les catégories classiques n'ont pas entièrement disparu : le centre et la périphérie se repèrent encore dans les métropoles ; on « sait » différencier les espaces urbains des espaces ruraux ; on reconnaît encore les villes moyennes. Mais le contenu de ces catégories a considérablement évolué, et on ne « sait pas » aujourd'hui en donner une définition générative (ni même compréhensive d'ailleurs). Les avancées modélisantes en termes de « fractales » par exemple ne nous aident pas, pratiquement, à concevoir des modalités d'interventions publiques ou collectives adaptées à la nouvelle donne territoriale.

C'est pour cela que le système local s'est adapté de façon pragmatique, avec les moyens dont il disposait.

### **Le système politique territorial : gouvernements et gouvernance**

Ces transformations des territoires ne sont pas sans questionner le système politique territorial lui-même. À cet égard, le glissement sémantique intervenu depuis au moins les années 1990 de la notion de gouvernement à celle de gouvernance est significatif.

Par gouvernement, on désigne généralement le couple « institution / territoire » qui se définit par une légitimité politique (l'élection au suffrage universel direct ou indirect), une circonscription délimitée (commune, département...) et une forme de monopole (des « blocs » de compétence assis sur une relative autonomie fiscale).

Par gouvernance, on désigne des formes d'agencements complexes, agrégeant des institutions, des organisations publiques et privées (associations, entreprises) qui se distinguent du gouvernement en ce sens que ces agencements ne produisent pas de décisions au sens institutionnel mais plutôt des consentements, des adhésions, des référents communs qui orientent ensuite l'action des parties prenantes<sup>4</sup>.

Les évolutions, souvent difficilement lisibles, du système territorial français depuis plus de vingt ans peuvent s'interpréter comme la recherche d'une adaptation aux mutations de l'espace, qui fait éclater les cadres établis, en bouleverse les grilles de lecture et, du coup, entraîne une interrogation permanente sur la « pertinence » des formes territoriales du gouvernement. Au moins trois tendances peuvent être distinguées :

1- L'éclatement des monopoles territoriaux. L'ordre instauré par la décentralisation en 1982 empile, sans tutelle formelle, plusieurs niveaux d'administration. Chaque échelon dispose d'une forme de souveraineté sur son périmètre, en ce sens qu'à cette échelle, il existe une et une seule institution politiquement légitime, élue au suffrage universel direct et disposant du pouvoir délibérant et exécutif. La régulation entre ces échelons est théoriquement assurée par le principe de spécialisation par blocs de compétences. Cet empilement de monopoles territoriaux éclate sous l'effet de trois phénomènes :

4. Le terme de gouvernance peut aussi être employé dans le sens de « mode de gouvernement ». Mais il s'agit là d'une acception normative et non analytique : ainsi parle-t-on de « bonne gouvernance ».

– les blocs de compétences ne suffisent pas à réguler les relations entre les échelons : chacun s'est mis, progressivement, à tout faire. Le phénomène est facile à comprendre : dès lors que chaque échelon a affaire au même électeur, il ne peut pas ne pas répondre à l'exigence de globalité de l'action publique, sous peine de se trouver marginalisé dans le système et de perdre en visibilité. Ceci conduit les villes à investir dans le développement universitaire, les conseils généraux à se préoccuper de développement économique ou les régions à s'intéresser à l'urbanisme et au logement. Plus globalement, les enjeux de développement économique, de cohésion sociale, de gestion prudente de la ressource environnementale traversent l'ensemble des institutions ;

– les effets de débordement sont permanents du fait de la mobilité quotidienne et de la pratique de territoires multiples par les habitants / usagers. Ainsi, les services à la petite enfance ne peuvent se limiter à desservir le périmètre restreint de la commune, pour ne citer que cet exemple : certaines communes créent des haltes-garderies « de transit », dès lors qu'elles sont situées sur le trajet des navetteurs entre le domicile et le travail, d'autres desservent autant les salariés que les résidents, etc. L'un des meilleurs exemples réside dans l'organisation du système de transports : la distinction entre transports urbains, départementaux et régionaux est en passe, dans la plupart des aires urbaines, de disparaître au profit d'une logique d'interconnexion, voire d'interchangeabilité des réseaux (billet unique, flexibilité de la desserte, dimension de plus en plus urbaine de certains transports départementaux, logique de RER pour certains TER, etc.) ;

– la citoyenneté assise sur la seule résidence ne suffit plus à asseoir la légitimité des décisions politiques. Il faut aussi, de plus en plus, tenir compte des « usagers » du territoire qui ne sont pas nécessairement des résidents. Le cas du Plan local d'urbanisme et du Plan de déplacements urbains de Paris est exemplaire à cet égard : l'absence, dans les deux cas, de consultation des usagers de Paris et le fait d'avoir privilégié les résidents entraînent désormais un procès permanent entre la ville centre et ses couronnes qui envoient, chaque jour, plus de 800 000 personnes dans les bureaux et ateliers parisiens.

La forme monopolistique historique (un territoire, une institution légitime, une souveraineté) ne constitue plus la forme opératoire du gouvernement territorial. Elle en est devenue l'une des formes, mais elle n'est plus, et de loin, la seule.

2- Les limites de la « supraterritorialité ». La réponse la plus courante à l'éclatement des monopoles territoriaux consiste dans la conception d'institutions nouvelles, assises sur des périmètres plus larges, susceptibles de traiter des problèmes « à la bonne échelle ». L'intercommunalité est la forme institutionnalisée de cette réponse. Mais, comme toute production territoriale, l'intercommunalité a ses propres limites. On peut en citer trois :

– une tendance de l'intercommunalité à former des clubs socialement homogènes. Si, dans l'ensemble, les villes centres sont parvenues à fédérer une part importante des agglomérations centrales dans des formules intercommunales (communautés d'agglomération ou communautés urbaines) relativement stables et disposant de

ressources importantes, il n'en est pas de même en périphérie. Dès lors que l'on sort des intercommunalités centrales, la logique dominante est celle de « l'homogamie », qui agrège des communes socialement et économiquement homogènes. On voit ainsi se dessiner, en périphérie, des « clubs » de riches et des clubs de « vieux », c'est-à-dire des communautés qui rassemblent des communes dominées par ce type de population. Dans de très grandes aires urbaines, en région parisienne par exemple, le processus intercommunal conduit à une fragmentation extrême, du fait de l'absence de géographie évidente permettant d'agréger des communes périphériques autour d'une ville centre ;

- les mariages « hétérogames » ne sont pas nécessairement les plus justes, ni les plus efficaces. Le cas de figure le plus fréquent est celui d'une ville centre, bien pourvue en taxe professionnelle, qui alimente une périphérie dont la population augmente plus vite que les bases de TP de la ville centre. Ainsi, les besoins en services croissent à la périphérie, alors que la capacité de financement de ces besoins stagne au centre. On aboutit assez vite à des impasses budgétaires qui conduisent aujourd'hui à s'interroger sur le pacte fiscal de base des intercommunalités et à préconiser une fiscalité communautaire mixte (portant sur les impôts des ménages et pas seulement sur la TP) ;

- enfin, et surtout, l'intercommunalité répond à certains problèmes (masse critique, capacités financières), mais ne permet pas de traiter les questions centrales posées par les mutations territoriales telles qu'exprimées dans la première partie : transformation des structures métropolitaines avec l'émergence des quadrants, développement exponentiel des communes multipolarisées, éclatement de la catégorie ville moyenne.

3- Les nouvelles réponses : la gouvernance interterritoriale. En même temps que se produit ce processus de consolidation de nouvelles institutions et de déstabilisation du « jardin à la française », à la fois sous l'impulsion du législateur et sous l'effet « spontané » des stratégies locales, se déploient de nouvelles formes de gouvernances interterritoriales qui tentent de prendre la mesure des mutations de l'espace social et économique et, surtout, de l'usage de cet espace. On peut donner quelques exemples de ces agencements :

- l'usage des procédures de planification pour répondre aux transformations de la structure spatiale des métropoles. Ainsi, l'aire urbaine toulousaine s'est-elle dotée d'une organisation de son schéma de cohérence territoriale « en pétales » avec un schéma central, couvrant la zone agglomérée et des schémas par grands quadrants répondant aux spécialisations socio-économiques du territoire ;

- l'émergence d'alliances inter-intercommunales. Ainsi, en région parisienne, l'étroitesse des périmètres intercommunaux a-t-elle conduit certains secteurs à créer de nouvelles entités non institutionnelles destinées à construire des doctrines communes sur des grands enjeux (déplacement, développement économique, environnement), par exemple : l'association des communes de l'Est parisien qui regroupe vingt communes (et leurs intercommunalités), deux départements et plus de 770 000 habitants. En Rhône-Alpes, plusieurs formations de ce type existent : la région urbaine de Lyon (RUL), le réseau des villes de Rhône-Alpes, le « sillon alpin » (Grenoble-

Chambéry-Annecy-Genève). Entre Aix et Marseille émerge une forme de « conférence métropolitaine » regroupant les présidents des principales intercommunalités;

– l'emboîtement des systèmes de gouvernance pour répondre aux questions posées par l'imbrication des relations entre les villes et les territoires qui les environnent. Ainsi, le « pays » tend à devenir, dans certains territoires, l'instance d'échange entre l'agglomération centrale, l'espace périurbain et les communes multipolarisées. Le pays de Brest, par exemple, organise une gestion collective des différents programmes de développement territorial (fonds européens, volet territorial du contrat de plan, programmes régionaux) et une coordination des projets d'investissement qui fonde progressivement une réciprocité et des habitudes de concertation entre les territoires de ce bassin de plus de 200 000 habitants ;

– dernier exemple, l'évolution des démarches contractuelles, par exemple entre État et agglomération, qui s'éloignent d'une formule initiale trop globale pour évoluer vers une approche plus stratégique et organiser des maîtrises d'ouvrage collectives sur des thématiques (enseignement supérieur, santé, services à la personne, etc.).

### Conclusion : admettre le réel et réviser nos instruments

La DATAR en a rêvé, les ménages l'ont fait : il n'y a plus de désert français et, du point de vue démographique du moins, les métropoles ne dominent plus de façon aussi éminente leurs territoires « vassaux ».

Le système politique local est en permanence en recherche d'adaptation à ces phénomènes, engendrés par un marché du territoire qui s'est constitué à l'échelle nationale, voire transnationale, puisque nos voisins européens manifestent une activité intense dans l'Hexagone. La situation présente fait face, semble-t-il, à deux problèmes qui constitueront peut-être des chantiers pour les politiques d'aménagement.

Le premier concerne l'occupation du territoire par les ménages qui a pour corollaire un accroissement de la pauvreté dans les métropoles ; en effet, d'une part, les ménages pauvres demeurent là où le logement reste accessible, autrement dit là où il y a une offre conséquente de logement social, c'est-à-dire, dans la plupart des cas, dans les centres des grandes villes. D'autre part, l'installation lointaine de ménages d'actifs (le plus souvent d'ailleurs dans les zones d'activité des grandes villes ou des villes moyennes) entraîne un déficit de consommation, qui prive les ménages urbains les plus pauvres d'emplois de services accessibles. Faute d'accéder à la solidarité par le marché, ils sont les clients des politiques sociales locales. Il s'agit là d'une nouvelle charge de centralité : les grandes villes, de plus en plus, gèrent la pauvreté pour l'ensemble du territoire (même si, évidemment, elles n'en ont pas le monopole).

Inversement, l'occupation du territoire rural par les ménages urbains (ou néo-urbains) entraîne des difficultés pour des institutions communales ou intercommunales à qui les ressources font défaut, notamment la taxe professionnelle.

Ce nouveau *spatial mismatch* entre les habitants et les services constitue sans doute l'un des défis majeurs de l'aménagement dans les années qui viennent : quelle

localisation pour une efficacité sociale du marché des services ? Quelles modalités de financement des services à la personne dans un contexte de faible densité ? Quelle nature et quel mode d'organisation du service pour répondre à des modes de consommation « hédonistes » ?

On en vient au second problème, à savoir les limites de la « territorialité ». La régulation dans l'espace passe, en France, nécessairement, par l'établissement de périmètres de compétences (collectivités locales, intercommunalités, etc.). Or, on le voit, ces phénomènes spatiaux ne se laissent pas enfermer dans des limites, ou, autrement dit, il n'y a plus de limites au territoire pertinent. Les acteurs locaux l'ont bien compris, qui, à travers les dispositifs « interterritoriaux », tentent d'articuler une approche territoriale avec des enjeux plus thématiques, inscrits certes dans l'espace, mais échappant aux limites des circonscriptions. Sans se laisser aller pour l'instant à la célébration du réseau, on voit bien néanmoins que les futurs agencements pertinents de politique spatiale se feront à l'articulation du réseau et du territoire.

Philippe ESTÈBE