

# **La Ville en Commun**

## **Repenser l'aménagement du territoire ?**

**Regarder les territoires...  
tels qu'ils sont devenus,  
et pas comme on croit  
qu'ils sont...**

**Simon Ronai**

**11 Mars 2019**

## **Quels « Regards sur les Territoires » ?**

Parmi les nombreuses publications et recherches le rapport 2017 du CGET « regards sur les territoires » permet de mesurer en longue période (1999/2015) l'ampleur des dynamiques et la complexité des basculements qui transforment l'espace, l'économie, la population et la société Française.

Loin de toute représentation manichéenne, il prend la juste mesure de la profonde recomposition socio économique marquée depuis 40 ans par le passage d'une économie agricole et industrielle (baisse de 19% à 10% soit 9 points de PIB) à une économie présentielle majoritairement tournée vers le secteur tertiaire et les services à la personne (augmentation de 52% à 66% soit 14 points de PIB).

Il s'agit de mutations de long terme liées à l'imbrication croissante entre industrie et services, à la fragmentation croissante des processus productifs, et à leur adaptation continue à la demande modifiée par des pratiques sociales renouvelées et une population vieillissante et majoritairement urbaine.

Simultanément la montée des inégalités s'impose comme une préoccupation largement partagée, d'autant plus qu'elle a été amplifiée par la crise de 2008 provoquée par la globalisation financière, mais ce qui domine c'est l'ampleur des inégalités à toutes les échelles au sein de la même région, des mêmes bassins de vie, de la même agglomération où de la même ville.

Cette connaissance fine des disparités spatiales et sociales contemporaines ne répond donc pas aux schémas binaires qui ne peuvent se résumer aux couples antagonistes : centres riches en croissance/périphéries pauvres et délaissées, métropoles attractives accueillantes/monde rural déclinant et abandonné, services publics en crise/financiarisation de l'économie...La prise en compte dépassionnée de cette métamorphose dans toutes ses dimensions et dans tous les territoires devrait éclairer le débat politique par une approche critique bien ajustée à la diversité des causalités et réalités locales.

Partant des dynamiques transformatrices qui recomposent l'hexagone, des réponses différenciées sont attendues pour correspondre au nouvel âge de l'aménagement du territoire :

- la construction de nouveaux récits correspondant à la nouvelle donne territoriale vécue au quotidien
- l'évolution nuancée de politiques publiques plus efficaces, plus collaboratives, et plus adaptées à l'extrême diversité des situations
- l'invention de nouveaux outils et cadres de régulation politique démocratique plus en phase avec le monde contemporain

## **De quelles fractures territoriales parle-t-on ?**

La France des 36000 communes est avec une faible densité moyenne (104 h/km<sup>2</sup>) peuplée de façon très hétérogène : 834 dans les grands pôles, 76 dans les couronnes des grands pôles, 74 dans les espaces périurbains, 15 dans les communes isolées, moins de 10 sur de vastes portions de l'espace où il devient difficile de maintenir un minimum d'activités de services publics et de maillage communal.

On ne peut pas considérer l'espace comme une donnée intangible ordonnée autour du seul principe d'égalité. Parmi les 1700 bassins de vie une centaine sont en déclin démographique tandis que 83% de la population vit dans une grande aire urbaine

dont les couronnes s'élargissent et ont gagné 4,7 millions d'habitants depuis 1999 soit 88% des 5,4 millions d'habitants supplémentaires du pays.

Le parc de logements traduit l'adaptation de ces territoires à leur histoire urbaine et à l'évolution des parcours résidentiels dans le pays européen qui construit le plus relativement au parc existant. Depuis le début du 21<sup>e</sup> siècle 400000 logements ont été mis en chantier en moyenne chaque année (340000 entre 2000 et 2004, 490000 en 2006/2007, 380000 dans la dernière décennie) ce qui ne permet pourtant pas de suivre l'augmentation de la population d'environ 330000 personnes par an depuis les années 1970, ni de répondre aux besoins des 3,8 millions de mal logés recensés par la fondation Abbé Pierre en 2017.

Les Français consacrent en moyenne 18,8% de leurs revenus disponibles au logement sachant que 57,6% des ménages sont propriétaires occupants, 14,7% vivent dans le parc social, 33,8% des logements sont occupés par une personne seule, et 16,8% du parc est inoccupé surtout dans les petits pôles urbains et les espaces faiblement peuplés

Il est impossible de regrouper en quelques grands ensembles géographiques la complexité des territoires aux trajectoires contrastées et aux limites brouillées par l'intensité des mobilités, des migrations résidentielles, des mouvements pendulaires quotidiens, des transferts sociaux et des flux financiers liés à la péréquation comme à l'économie résidentielle dopée par le vieillissement.

Les schémas classiques ne sont plus opérants pour rendre compte de la diversité des situations et de leurs avantages comparatifs :

- Les 8 premières Métropoles d'équilibre définies dès 1964 par le comité interministériel pour l'aménagement du territoire ont été progressivement rejointes jusqu'au 1/1/2018 dans le réseau des **22 métropoles** (dont 3 a statut particulier) toujours en quête de suffrage universel.

Ce club hétérogène n'entretient pas partout le même type de relation avec les territoires voisins et ne diffuse pas également ses richesses :

- Lyon, Nantes, Rennes, Bordeaux, Marseille diffusent leur dynamisme vers leur périphérie
- Lille, Toulouse, Montpellier se développent en relatif isolat
- Grenoble où Strasbourg se développent moins que leurs périphéries
- Nice, Rouen, Brest sont peu dynamiques dans un environnement lui même stagnant

On le voit les liens entre performance économique et taille des agglomérations ne sont pas automatiques, les effets de congestion urbaine, d'engorgement des réseaux, de problèmes de pollution, de tension sur le logement, de spéculation foncière, de relégation des couches populaires peuvent nuire à la dynamique globale.

Bref la marque « métropole » connaît des fortunes diverses et ne constitue pas une catégorie homogène à louer où a vilipender au nom d'une pensée critique détachée de la complexité du réel.

- Les **aires urbaines** de plus de 200000 habitants confirment leur attractivité. Elles sont globalement plus dynamiques que les territoires environnants de 1999 à 2014 : 38% de la population et 44% de la croissance démographique, 39% des emplois et 53% des gains d'emplois.
  - forte dynamique et immobilier cher à Nantes, Bordeaux, Toulouse, Montpellier et un peu moins à Rennes et Lyon

- plus faible dynamique et immobilier plus accessible à Lille et Strasbourg
- toutes sont plus inégalitaires que les plus petites villes
- Les **couronnes périurbaines** en synergie complémentaires avec les grands pôles urbains bénéficient du moindre coût du foncier et des logements (63% de la population, + 1,24% par, 60 emplois pour 100 actifs) an, le revenu médian y est le plus élevé (1780€/mois)
- Les **centres villes** dévitalisés des petits pôles urbains sont les plus touchés par la perte d'attractivité globale (vieillesse, paupérisation) alors qu'ils étaient notamment des pôles de centralité à l'échelle des départements ils ont un revenu médian particulièrement bas (1560€/mois).  
222 villes moyennes ont été identifiées dans le plan national « action cœur de ville »
- Les 1293 **quartiers prioritaires** dont les 168 les plus défavorisés accueillent 29% de la population concernée par la politique de la ville notamment en Ile de France et dans les Hauts de France.
- Le **rural isolé** peu dense faiblement connecté aux pôles urbains : vieillesse, vacance structurelle prolongée et logements accessibles, le revenu médian le plus faible (1530€/mois) mais concernant peu de ménages, 90 emplois pour 100 actifs). En revanche on peut espérer que la transition écologique, les circuits courts, la qualité de vie sont des atouts potentiels de redéveloppement.

Après 35 ans de décentralisation ces contrastes interrogent les difficiles arbitrages politiques sur ce qui relève du « local » et ce qui implique des choix d'action publique, des mobilisations, et des coordinations à un autre niveau :  
Faut-il concentrer les moyens sur les meilleurs où les plus puissants dont on anticipe un effet moteur profitant à l'ensemble de leur environnement, où faut-il les saupoudrer au nom de l'équité et de l'indispensable développement local ailleurs que dans les métropoles et les littoraux ?  
Comment combiner les opportunités locales d'emploi, de formation, de logement avec les trajectoires personnelles et familiales voulues ou subies ?  
L'inadéquation des structures administratives existantes doit-elle encourager à les réformer, si oui dans quel but, le changement d'échelle accompagné de formules d'intégration plus ou moins fortes est-il opportun où peut-on agir à structures locales inchangées ?

## De quelles inégalités est-il question ?

En 2013

- le seuil de pauvreté était fixé à 1009 € par mois et 14,5% des ménages disposent de revenus inférieurs notamment dans le Nord, le long du littoral Languedocien, et en Corse...mais 77% des pauvres vivent dans les grands pôles urbains et non dans la France périphérique.
- le rapport national inter-décile entre les 10% les plus riches (seuil 3107€/mois) et les 10% les plus pauvres (moins de 800€/mois) était de 3,5 .

En 2015

- le revenu disponible médian par unité de consommation était de 19890€ (1657€/mois)

- les différences de niveau de vie entre régions riches et pauvres sont relativement limitées (rapport 1,4 des revenus disponibles moyens) de même que les différences de revenus entre centres urbains et espaces peu denses sont encore relativement contenus (moins de 20%)

Chacun connaît les inégalités socio spatiales, il n'empêche que comparée aux pays membres de l'OCDE la France demeure en dépit d'un certain délitement un pays relativement égalitaire en matière d'équipements, de formation, d'infrastructures, et de richesses.

Néanmoins, les divergences grandissent notamment en Ile de France où la Seine Saint Denis est parmi les plus pauvres, sur le pourtour méditerranéen, dans les espaces frontaliers, et les grands pôles urbains où les enjeux de cohésion sont les plus forts. A l'inverse les régions de l'Ouest sont plus égalitaires ce qui montre que la culture politique et l'aptitude des territoires à tirer parti de leur insertion dans les échanges et à surmonter les effets de la transition post industrielle constituent les fondements des enjeux de convergences, de divergences et de recomposition que la politique doit affronter.

De ce point de vue aussi les choses ne sont pas simples puisqu'aux élections présidentielles le supposé clivage territorial n'a pas généré de clivage politique correspondant pourtant abondamment commenté :

- Emmanuel Macron a obtenu 24% des suffrages dans les grandes aires urbaines, 22% dans les villes petites et moyennes, 21% dans les territoires ruraux
- Marine le Pen a obtenu 21% des suffrages dans les grandes aires urbaines, 23% dans les villes petites et moyennes, 25% dans les territoires ruraux

## **Les dynamiques spécifiques des quatre types de territoires qui structurent l'espace national**

Loin de la vision qui veut ramener l'ensemble des mutations territoriales à une grille de lecture réductrice fondée sur la seule critique du néolibéralisme et de la globalisation capitaliste, la somme de cartes, statistiques, et analyses montre l'ampleur de la reconfiguration des territoires autour des métropoles, mais pas seulement, et les évolutions différenciées des quatre grands ensembles régionaux.

Pour favoriser le débat on présente ici cette typologie nécessairement simplifiée qui sur un fond de renforcement du pouvoir urbain ne rend pas compte

- de la forte communauté de destin entre chaque ville et son hinterland, et plus largement de systèmes multi échelles qui impliquent a minima plus de coordination entre les acteurs
- du jeu des forces de dispersion et de concentration qui éclairent la mutation du tissu économique comme la localisation des habitants dans une tension complexe de concurrence et d'arbitrages
- l'incertitude qui pèse sur tous les choix d'aménagement et projections statistiques pour préserver ou renforcer l'avantage métropolitain

## **1 La région capitale globalement attractive et prospère est aussi localement répulsive et inégalitaire**

Des ensembles territoriaux aux significations plus ou moins floues sont l'objet de débats sans fin pour définir les périmètres et les pouvoirs : Paris 2,2 millions h, Banlieue 10,2 millions h dans 400 communes, couronne de l'aire urbaine 1,8 million h dans 1400 communes.

En dépit des débats institutionnels inaboutis cette région hors norme regroupe 18% de la population, 21% des emplois, 30% du PIB et son bilan économique en 2017 indique que la conjoncture a été exceptionnellement favorable, ce qui semble se prolonger avec la conjonction de facteurs positifs : engagement concret du GPE, investissements internationaux, effet jeux olympiques, impact du Brexit, image du président Macron.

De 1999 à 2014 : 1,1 million d'habitants et 640000 emplois de plus dans une aire d'influence qui s'étend et déborde sur les régions voisines du grand bassin parisien. A l'échelle nationale l'Île de France est comme une pompe aspirante qui attire les étudiants (536000) et les jeunes actifs, et refoule toutes les autres catégories d'âge, et notamment les actifs de plus de 35 ans, d'où son solde migratoire le plus négatif de toute la France métropolitaine (-0,43% par an de 2009 à 2014).

Ce mouvement continu est notamment lié aux conditions de vie difficiles et à une somme de problèmes que le mode de gouvernement actuel n'a pas pu ni résoudre :

- prix médian des logements excessif : 6100€ m<sup>2</sup>/ 2000 €m<sup>2</sup> échelle nationale, (30 ans pour qu'un ménage de 3 personnes devienne propriétaire d'un appartement de 65 m<sup>2</sup>, 9 demandes pour 1 attribution de LLS/ 3,9 échelle nationale), et ce bien qu'au sein de la MGP l'indice de construction est passé de 3,7 logements pour 1000 habitants commencés entre 2006 et 2010 à 5,1 de 2011 à 2015.
- durée, coût, et confort des transports quotidiens avec la dissociation fonctionnelle croissante entre lieux de travail et d'habitation et l'ampleur des mobilités imposées
- pollutions de toutes sortes (air, bruit, eau, déchets) qui dévalorisent la qualité de vie

Le revenu médian (22500€) nettement supérieur à celui des autres régions (20400€ médiane nationale), coexiste avec davantage d'inégalités (les 10% les plus riches sont 4,5 fois plus aisés que les 10% les plus pauvres/ 3,5 échelle nationale) d'où les effets simultanés de la gentrification et de relégation avec les risques d'exclusion et de conflictualité dans de larges portions de la Métropole.

## **2 L'arc occidental et méridional très attractif du point de vue économique et résidentiel doit maîtriser les effets de la congestion des transports et de la tension sur le logement et l'environnement**

La forte croissance démographique repose surtout sur des apports migratoires liés à l'arrivée de retraités et de familles attirées par la combinaison de la qualité

résidentielle et le dynamisme de l'emploi (1% par an) qui ne résorbe pas partout le chômage.

Epousant les littoraux et la vallée du Rhône ce sont ces territoires où l'on construit le plus (10 logements/an/1000 h contre 6 en moyenne et 4 dans les espaces les moins attractifs), mais il y a un contraste entre le littoral méditerranéen à l'attractivité ancienne et inégalitaire et l'ouest à l'attractivité plus récente avec des effets urbains et sociaux mieux maîtrisés.

### **3 Le Nord Est et la diagonale du vide frappés par le déclin industriel et démographique doivent affronter la problématique de la décroissance**

Les territoires au nord de la ligne Cherbourg/Besançon et la bande qui s'étend des Ardennes au sud du Massif central sont confrontés aux effets cumulatifs de la perte de leurs activités industrielles traditionnelles, au déclin des emplois agricoles, aux effets de la crise de 2008/2009 et par les conséquences négatives qui en découlent: décrochage démographique, vacance de logements, fermeture des commerces, recul des services publics, autant de symptômes de décroissance que l'on peine à limiter.

7 départements (Ardennes, Cantal, Cher, Creuse, Haute Marne, Nièvre, Vosges) perdent de la population de façon continue depuis le début des années 90, leur faible attractivité résidentielle ne pouvant pas compenser le solde migratoire très négatif.

### **4 Les riches espaces frontaliers sont au cœur de systèmes transnationaux**

C'est une curiosité peu connue mais très visible sur les cartes : 355000 Français travaillent à l'étranger soit 1,5% des actifs : 170000 en Suisse, 70000 au Luxembourg, 46000 en Allemagne, 38000 en Belgique, 26000 à Monaco, ce nombre a doublé depuis 1990.

Localement ces zones frontalières périphériques vis à vis du territoire national présentent des niveaux de vie les plus élevés grâce aux emplois plus rémunérateurs à l'étranger et à l'intégration aux systèmes urbains voisins. Ces secteurs sont aussi les plus inégalitaires entre transfrontaliers et les autres notamment dans les espaces situés près de la Suisse et du Luxembourg où les prix immobiliers sont élevés.

On le voit cette présentation inhabituelle rompt avec les idées reçues et le discours dominant qui opposent mécaniquement les 22 Métropoles et les déserts censés les entourer, comme avec l'obsession métropolitaine qui lie automatiquement taille, innovation, croissance et ruissellement des richesses.

Elle ouvre la réflexion sur la bonne échelle pour garantir la solidarité et sur la façon de gérer la différenciation accrue des collectivités en adaptant si besoin les lois et les pratiques aux contextes locaux.