

N° 241

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 avril 2003

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

**au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire (1) sur l'état du territoire,**

**Par M. Jean FRANÇOIS-PONCET,**  
Sénateur.

---

(1) Cette délégation est composée de : M. Jean François-Poncet, *président* ; M. Claude Belot, Mmes Yolande Boyer, Evelyne Didier, M. Gérard Larcher, *vice-présidents* ; M. François Gerbaud, *secrétaire* ; MM. Roger Besse, Alain Fouché, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Marc Juilhard, Jacques Oudin, Jean-Claude Peyronnet, Bernard Piras, Claude Saunier, Alain Vasselle.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION .....	9
AVERTISSEMENT.....	13
<b>CHAPITRE PREMIER - DES CHANGEMENTS SOCIO-DÉMOGRAPHIQUES PROFONDS QUI METTENT EN CAUSE DES IDÉES REÇUES .....</b>	<b>14</b>
<b>I. UNE CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE ENCORE SOUTENUE.....</b>	<b>14</b>
A. UNE FÉCONDITÉ EN FRANCE QUI DEMEURE FORTE EN REGARD DE BIEN DES PAYS EUROPÉENS.....	15
B. UN SOLDE MIGRATOIRE BAS.....	15
C. UN VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION QUI S'ACCENTUE, AVEC UNE OPPOSITION ENTRE LE NORD PLUTÔT JEUNE ET LE SUD NETTEMENT PLUS ÂGÉ.....	16
<b>II. DES GAINS DE POPULATION QUI PROFITENT ESSENTIELLEMENT AUX RÉGIONS DE L'OUEST ET DU SUD .....</b>	<b>17</b>
A. LE DYNAMISME NOUVEAU DES RÉGIONS DE L'OUEST.....	17
B. UN SOLDE MIGRATOIRE NÉGATIF EN ILE-DE-FRANCE ET FAVORABLE AUX RÉGIONS MÉRIDIIONALES.....	19
C. UNE MOBILITÉ RÉSIDENITIELLE QUI CONTINUE À RALENTIR.....	22
<b>III. LE REGAIN DÉMOGRAPHIQUE DU RURAL SE GÉNÉRALISE BIEN QUE LES POPULATIONS URBAINES AUGMENTENT DE PRÈS DE 4 MILLIONS D'HABITANTS ENTRE 1990 ET 1999 .....</b>	<b>22</b>
A. PLUS DES TROIS QUARTS DE LA POPULATION MÉTROPOLITAINE VIT DÉSORMAIS DANS UNE AIRE URBAINE.....	23
B. LES DÉVELOPPEMENTS RÉSIDENITIELS EN « TROISIÈME COURONNE » DE MÉTROPOLE PROGRESSEDENT RAPIDEMENT.....	24
C. LE SOLDE MIGRATOIRE DEVIENT POSITIF MÊME DANS LE RURAL ISOLÉ .....	25
D. LA SUR-REPRÉSENTATION DES RETRAITÉS EN MILIEU RURAL.....	25
E. DES DIFFÉRENCE MARQUÉES ENTRE LE SUD ET LE NORD .....	25
<b>IV. DES SITUATIONS TRÈS CONTRASTÉES EN TERMES D'ACTIVITÉS ET DE RICHESSES .....</b>	<b>26</b>
A. QUATRE RÉGIONS CONCENTRENT PLUS DE LA MOITIÉ DE LA CRÉATION DE LA RICHESSE NATIONALE .....	26

B. L'OUEST ET LA FAÇADE ATLANTIQUE BÉNÉFICIENT D'UN REGAIN D'ACTIVITÉ PARTICULIÈREMENT MARQUÉ .....	28
C. LE NORD ET LE LITTORAL MÉDITERRANÉEN SUPPORTENT DES TAUX DE CHÔMAGE DE PLUS DE 15 % CONTRE 5 % ENVIRON POUR UNE VINGTAINE DE DÉPARTEMENTS.....	29
<b>V. DES PERSPECTIVES NOUVELLES S'OUVRENT POUR CERTAINS TERRITOIRES .....</b>	<b>30</b>
A. LES DÉPARTS MASSIFS À LA RETRAITE VONT PROFITER D'AVANTAGE À CERTAINES RÉGIONS.....	31
B. LES PROJECTIONS DÉMOGRAPHIQUES DE L'INSEE JUSQU'EN 2030 DESSINENT UNE AUTRE FRANCE.....	31
<b>CHAPITRE II - L'HYPERTROPHIE MAINTENUE DE LA RÉGION ILE-DE-FRANCE SOULIGNE LES LIMITES DES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE.....</b>	<b>34</b>
<b>I. PARIS, MÉTROPOLE DUREMENT CONCURRENCÉE SUR L'ÉCHIQUIER MONDIAL.....</b>	<b>34</b>
<b>II. UNE CONCENTRATION ET UNE SPÉCIALISATION PERSISTANTE DES FONCTIONS SOCIO-ÉCONOMIQUES ET POLITIQUES .....</b>	<b>36</b>
A. UNE HÉGÉMONIE FRANCILIENNE TOUJOURS D'ACTUALITÉ.....	36
1. <i>Un poids démographique sans comparaison en Europe .....</i>	36
2. <i>Un centre de décision national incontesté .....</i>	39
3. <i>Une région de plus en plus riche et creusant les écarts avec la province .....</i>	42
B. DES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE AUX EFFETS LIMITÉS .....	47
<b>III. UN BASSIN PARISIEN « SOUS LA COUPE » SUR PARIS .....</b>	<b>50</b>
A. UN ESPACE ORGANISÉ PAR PARIS .....	52
1. <i>L'agglomération parisienne, cœur démographique d'un Bassin parisien qui représente plus du tiers de la population française .....</i>	52
2. <i>Un ralentissement de la croissance démographique francilienne, relayée par un étalement de la région métropolitaine sur le Bassin parisien .....</i>	53
B. UN ESPACE AU SERVICE DE PARIS.....	55
C. UNE « PÉRIPHÉRIE » DU BASSIN PARISIEN HORS ILE-DE-FRANCE BRIDÉE MALGRÉ LA DÉCENTRALISATION.....	56
D. UNE DIFFICILE CONCILIATION ENTRE DES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DE NIVEAUX SPATIAUX DIFFÉRENTS.....	59
E. UN ENSEMBLE MULTIRÉGIONAL SUSCEPTIBLE DE PROFITER DE SA PROXIMITÉ DE LA DORSALE EUROPÉENNE.....	61
<b>CHAPITRE III - UNE CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE DES MÉTROPOLIS RÉGIONALES QUI NE S'ACCOMPAGNE PAS D'UN DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ÉQUIVALENT .....</b>	<b>63</b>

<b>I. UNE POLITIQUE DES MÉTROPOLES D'ÉQUILIBRE ÉTENDUE AUX PRINCIPALES AGGLOMÉRATIONS</b> .....	63
A. DES HUIT MÉTROPOLES D'ÉQUILIBRE À LA PROMOTION DES CAPITALES RÉGIONALES .....	63
B. L'EXTENSION AUX PRINCIPALES AGGLOMÉRATIONS.....	64
<b>II. LE DÉVELOPPEMENT URBANISTIQUE ET ÉCONOMIQUE DES MÉTROPOLES RÉGIONALES</b> .....	65
A. AMÉNAGEMENTS DE CENTRES D'AFFAIRES, DÉLOCALISATIONS DE SERVICES OU ADMINISTRATIONS, GRANDES OPÉRATIONS D'URBANISME .....	65
1. <i>Les métropoles d'équilibre se sont dotées de centres d'affaires concentrant les activités de tertiaire supérieur</i> .....	65
2. <i>Un processus de délocalisation de services et administrations</i> .....	68
3. <i>De grandes opérations d'urbanisme</i> .....	69
4. <i>Une évolution s'expliquant davantage par le dynamisme local que par les investissements publics</i> .....	70
<b>III. UN POIDS DÉMOGRAPHIQUE ET ÉCONOMIQUE ENCORE TRÈS EN RETRAIT PAR RAPPORT À LA CAPITALE ET AUX MÉTROPOLES DES PAYS VOISINS</b> .....	70
A. UN DÉBUT DE RÉÉQUILIBRAGE DÉMOGRAPHIQUE ENTRE PARIS ET LES GRANDES MÉTROPOLES .....	70
B. UNE PUISSANCE ÉCONOMIQUE ENCORE NETTEMENT INSUFFISANTE.....	76
<b>IV. L'AMPLIFICATION DES ÉCARTS AU NIVEAU RÉGIONAL ENTRE LES MÉTROPOLES ET LE RESTE DU TERRITOIRE</b> .....	79
A. LES MÉTROPOLES ORGANISATRICES DÉFICIENTES DE L'ESPACE RÉGIONAL.....	79
B. AU FINAL, LE RISQUE DE LA REPRODUCTION À L'ÉCHELLE RÉGIONALE DU MÊME SCHÉMA QU'AU NIVEAU NATIONAL AVEC PARIS.....	80
<b>CHAPITRE IV - L'ESSOR PUIS LES DIFFICULTÉS DES VILLES MOYENNES</b> .....	85
<b>I. LES ANNÉES 1970 : LA NAISSANCE D'UNE POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE FAVORISANT LES VILLES MOYENNES</b> .....	85
A. UNE FORTE CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE AU COURS DES ANNÉES 1960-1970.....	86
B. LA QUÊTE D'UN DÉVELOPPEMENT QUALITATIF À TRAVERS LA PROMOTION DE LA QUALITÉ DE VIE DANS LES VILLES DE DIMENSION MOYENNE .....	87
<b>II. DEPUIS LES ANNÉES 1980, UN DÉCLIN RELATIF</b> .....	88
A. UNE TENDANCE, SEMBLABLE À CELLE OBSERVÉE DANS LE RESTE DE L'EUROPE, À PERDRE LES POPULATIONS LES PLUS JEUNES ET LES PLUS DIPLOMÉES AU PROFIT DE POPULATIONS D'ÂGE MÛR .....	89
B. UNE RELATIVE SPÉCIALISATION DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE.....	89



<b>III. UN DYNAMISME TRÈS DÉPENDANT DE CELUI DE L'ENVIRONNEMENT RÉGIONAL</b> .....	91
<b>CHAPITRE V - LE RENOUVEAU DES ESPACES RURAUX</b> .....	92
<b>I. UNE PLURALITÉ DE DÉFINITIONS DE L'ESPACE RURAL</b> .....	92
A. UNE DÉFINITION BASÉE SUR LES RELATIONS AVEC LA NATURE.....	92
B. LES DÉFINITIONS DE L'INSEE.....	93
C. A L'ÉTRANGER, DES DÉFINITIONS DU RURAL TRÈS DIVERSES .....	93
<b>II. LES NOUVEAUX VISAGES DES ESPACES RURAUX DEPUIS 20 ANS : L'EFFACEMENT DE LA DICHOTOMIE VILLES - CAMPAGNES</b> .....	94
A. DES COMPORTEMENTS DES RURAUX DE PLUS EN PLUS URBAINS, ET UN REGARD DES CITADINS SUR L'ESPACE RURAL DEVENU POSITIF .....	95
B. UN REDRESSEMENT DÉMOGRAPHIQUE DE L'ESPACE RURAL.....	96
C. UN MONDE RURAL AUX VOCATIONS DE PLUS EN PLUS DIVERSIFIÉES .....	103
1. La montée des "cols blancs" et des retraités dans la population résidente .....	104
2. La poussée de l'emploi tertiaire et la recombinaison territoriale de l'emploi industriel.....	104
D. L'ORGANISATION ACTUELLE DES ESPACES RURAUX : DES FONCTIONS DIVERSES .....	105
1. Trois types d'usage .....	105
2. Trois types de dynamiques .....	108
<b>III. L'AMÉNAGEMENT RURAL DEPUIS 20 ANS</b> .....	109
A. AVANT LES ANNÉES 80, L'ASSIMILATION AGRICOLE / RURAL .....	109
B. LA NOUVELLE DONNE DES ANNÉES 80-90 : LES LOIS DE DÉCENTRALISATION, L'UNION EUROPÉENNE PUIS LES LOIS « PASQUA », « VOYNET » ET « GAYSSOT » VONT POUSSER À LA RÉORGANISATION DU TERRITOIRE.....	110
C. UN IMPACT RELATIVEMENT LIMITÉ DES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT RURAL.....	111
<b>CHAPITRE VI - UNE POLITIQUE DES TRANSPORTS INSUFFISAMMENT AFFIRMÉE FACE À DES BESOINS ENCORE TROP SOUVENT MAL ASSURÉS</b> .....	113
<b>I. UNE AUGMENTATION CONTINUE DE LA DEMANDE DE TRANSPORT TANT AU NIVEAU EUROPÉEN QUE FRANÇAIS, QUI PROFITE ESSENTIELLEMENT À LA ROUTE</b> .....	114
<b>II. A L'INSTAR DES AUTRES PAYS EUROPÉENS, LES RÉSEAUX ROUTIERS ET DES LIGNES À GRANDE VITESSE SE SONT RAPIDEMENT DÉVELOPPÉS</b> .....	117
A. LE RÉSEAU AUTOROUTIER SE MAILLE .....	119
B. LE RÉSEAU À GRANDE VITESSE S'EUROPÉANISE.....	119

C. LE RÉSEAU FLUVIAL RESTE LE PARENT PAUVRE .....	119
<b>III. UNE QUALITÉ DE SERVICE INSUFFISANTE DANS LE FERROVIAIRE.....</b>	<b>121</b>
<b>IV. LA DESSERTE DES TERRITOIRES RESTE TRÈS INÉQUITABLE.....</b>	<b>124</b>
A. QUATORZE AIRES URBAINES DE PLUS DE 50 000 HABITANTS ENCORE TRÈS MAL DESSERVIES.....	124
B. UN RÉSEAU DE LGV QUI NE FAVORISE PAS LES LIAISONS TRANSVERSALES.....	125
C. UNE DOUBLE CONCENTRATION DU TRANSPORT AÉRIEN, SUR LES PLATES- FORMES PARISIENNES PAR UN OPÉRATEUR DOMINANT .....	125
<b>V. LES TRAFICS DE TRANSIT, UN ENJEU IMPORTANT POUR LA FRANCE.....</b>	<b>129</b>
A. UNE CONCENTRATION DES TRAFICS SUR QUELQUES GRANDS CORRIDORS .....	129
B. DES INSUFFISANCES DE CAPACITÉ QUI VONT S'AMPLIFIER RAPIDEMENT.....	130
C. L'ABSENCE PÉNALISANTE D'UNE POLITIQUE NATIONALE .....	134
D. L'UTILISATION D'ITINÉRAIRES ALTERNATIFS : UNE OPPORTUNITÉ POUR LE DÉSENCLAVEMENT DE CERTAINS TERRITOIRES .....	136
<b>VI. DES BESOINS D'INFRASTRUCTURES NOUVELLES, EXPRIMÉS PAR LES RÉGIONS, QUI NÉCESSITERAIENT LE MAINTIEN DES NIVEAUX DE FINANCEMENT CONSENTIS DEPUIS VINGT ANS .....</b>	<b>137</b>
A. UNE NÉCESSAIRE PRIORITÉ DONNÉE AU FERROVIAIRE .....	138
B. L'INDISPENSABLE ACHÈVEMENT DU MAILLAGE AUTOROUTIER.....	138
<b>VII. SIX AXES DE RÉFLEXION POUR SOUTENIR UNE POLITIQUE DES TRANSPORTS DURABLE ET GLOBALE .....</b>	<b>140</b>
<b>CHAPITRE VII - DES INFRASTRUCTURES INTELLECTUELLES ET CULTURELLES MIEUX RÉPARTIES MAIS TOUJOURS CONCENTRÉES .....</b>	<b>142</b>
<b>I. UNE PLANIFICATION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR PLUTÔT RÉUSSIE MAIS UNE PERSISTANCE DE DÉSÉQUILIBRES GÉOGRAPHIQUES ET STRUCTURELS .....</b>	<b>142</b>
A. UNE STABILISATION DES EFFECTIFS ÉTUDIANTS DEPUIS 1999, FAISANT SUITE À UNE FORTE CROISSANCE AU COURS DES DEUX PRÉCÉDENTES DÉCENNIES.....	142
B. LES PROGRAMMES « UNIVERSITÉ 2000 » ET « UNIVERSITÉ DU TROISIÈME MILLÉNAIRE » : UNE NOUVELLE ÉTAPE DANS L'ORGANISATION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN FRANCE.....	144
1. <i>Le plan Université 2000 et la vague des antennes universitaires et IUT .....</i>	<i>144</i>
2. <i>Le plan U3M : pour une amélioration des conditions d'enseignement .....</i>	<i>145</i>
C. UNE DIFFUSION ENCORE INSUFFISANTE DE L'ÉQUIPEMENT UNIVERSITAIRE SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE.....	148
1. <i>Paris et l'Ile de France : un poids modéré dans l'ensemble national mais une nette domination sur le bassin parisien .....</i>	<i>150</i>

2. Un système universitaire encore fortement concentré dans les métropoles régionales, au détriment des villes moyennes .....	155
3. La perte de vitesse des universités susceptible de profiter aux villes moyennes.....	157
<b>D. DES MOYENS FINANCIERS TRÈS HÉTÉROGÈNES EN FONCTION DES FILIÈRES DE FORMATION MAIS GLOBALEMENT INFÉRIEURS À CEUX DES AUTRES PAYS DÉVELOPPÉS.....</b>	<b>163</b>
1. Un budget qui diffère largement selon les filières de formation .....	163
2. Une dépense moyenne par étudiant universitaire beaucoup plus faible par rapport aux IUT et formations d'ingénieurs .....	164
3. Une dépense moyenne par étudiant inférieure à celle de nombreux pays .....	165
<b>E. DE NOUVELLES PROPOSITIONS POUR UNE OPTIMISATION DU SYSTÈME D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR.....</b>	<b>165</b>
<b>II. EN DÉPIT DES EFFORTS EFFECTUÉS DEPUIS LES ANNÉES 1970, UNE ACTIVITÉ DE RECHERCHE INSUFFISAMMENT DÉVELOPPÉE ET FORTEMENT CONCENTRÉE EN ILE-DE-FRANCE .....</b>	<b>168</b>
<b>A. DES CRÉDITS DE RECHERCHE INSUFFISANTS .....</b>	<b>168</b>
<b>B. UNE ÉVOLUTION À DEUX VITESSES DE LA RECHERCHE PUBLIQUE : LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE RECHERCHE PRIVILÉGIÉS PAR RAPPORT AUX UNIVERSITÉS.....</b>	<b>172</b>
1. La recherche universitaire : une concentration essentiellement en Ile-de-France et dans les plus grandes métropoles.....	173
2. La recherche des établissements publics : vers un processus de délocalisation.....	174
3. La recherche en entreprise : au-delà de la polarisation parisienne, une présence significative au niveau des principaux bassins d'emplois .....	176
<b>III. LES INFRASTRUCTURES CULTURELLES .....</b>	<b>179</b>
<b>A. UNE DIFFUSION DES ÉQUIPEMENTS CULTURELS SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE NATIONAL.....</b>	<b>179</b>
1. Un développement des activités culturelles sur l'ensemble du territoire national.....	179
2. Une intervention croissante des territoires dans le domaine culturel .....	181
3. Une mobilité croissante des acteurs de la vie culturelle (orchestres, troupes de théâtre ou de danse, ensembles choraux, etc.).....	184
<b>B. UNE HYPERTROPHIE FRANCILIENNE QUI DEMEURE .....</b>	<b>184</b>
1. Paris, cœur culturel de la France .....	184
2. Des écarts toujours importants entre Paris et Province .....	185
<b>C. LA SUBSISTANCE D'INÉGALITÉS GÉOGRAPHIQUES ENTRE RÉGIONS, ENTRE CENTRE ET PÉRIPHÉRIES DES VILLES, ENTRE VILLES ET MILIEU RURAL.....</b>	<b>186</b>
<b>CHAPITRE VIII - UN TIMIDE DÉVELOPPEMENT DES NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION (NTIC) EN FRANCE, QUI PROFITE SURTOUT AUX PRINCIPALES MÉTROPOLES .....</b>	<b>190</b>
<b>I. LES NTIC : UNE RÉELLE OPPORTUNITÉ POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE.....</b>	<b>190</b>
<b>A. LES NTIC : UNE NOUVELLE ORGANISATION DU TRAVAIL.....</b>	<b>191</b>
1. Une diversité des domaines d'application .....	191

2. <i>L'émergence d'une nouvelle économie s'appuyant sur l'informatique : des effets significatifs sur la productivité des entreprises</i> .....	193
3. <i>Des effets sur l'emploi difficiles à quantifier</i> .....	196
<b>B. LES NTIC ET L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE</b> .....	197
1. <i>Une organisation qui ressemble à celle des transports mais plus flexible cependant</i> .....	197
2. <i>Un développement avant tout des métropoles</i> .....	198
3. <i>Paris, capitale française des NTIC</i> .....	198
4. <i>Des inégalités entre territoires pour l'accès aux réseaux d'infrastructures NTIC</i> .....	201
<b>II. L'EXEMPLE DU TÉLÉTRAVAIL : LE RETARD FRANÇAIS</b> .....	201
<b>A. LE TÉLÉTRAVAIL : UN NOUVEAU MODE D'ORGANISATION</b> .....	202
1. <i>Le télétravail comme moyen d'aménagement du territoire?</i> .....	202
2. <i>Les avantages du télétravail pour l'employé</i> .....	203
3. <i>Les avantages du télétravail pour l'employeur</i> .....	204
<b>B. L'EUROPE EN RETARD SUR LES ETATS-UNIS, LA FRANCE EN RETARD EN L'EUROPE</b> .....	204
1. <i>15 millions de télétravailleurs aux Etats-Unis, 10 millions en Europe.</i> .....	205
2. <i>En Europe, le Danemark tient le premier rang pour la part des télétravailleurs dans l'ensemble de la population active</i> .....	205
3. <i>En France, une nette résistance au développement du télétravail</i> .....	207
<b>CONCLUSION</b> .....	212
<b>BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE</b> .....	217
<b>ANNEXE N° 1 - LES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGIONS : BILAN ET RÉFORME</b> .....	219
<b>ANNEXE N° 2 - LA POLITIQUE DE DÉLOCALISATION DES EMPLOIS PUBLICS</b> .....	222

« Pour inverser la tendance économique, nous ne devons pas opposer un territoire à un autre. La région parisienne, les grandes agglomérations, les villes moyennes, les campagnes : tous les territoires ont leur place dans la mécanique d'entraînement qu'il faut aujourd'hui relancer », déclarait le Président de la République en clôturant, le 13 février dernier, les manifestations commémorant les 40<sup>e</sup> anniversaire de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

En soulignant l'importance qu'il attache à l'aménagement du territoire au moment où la décentralisation va franchir une étape nouvelle et décisive, il a, fort opportunément, mis l'accent sur les liens qui unissent ces deux politiques, non seulement dans l'esprit de la population qui attend de la décentralisation un surcroît de développement, mais dans la réalité des faits.

En transférant compétences et ressources aux collectivités territoriales (régions, départements, agglomérations), l'Etat leur abandonne une partie significative des leviers dont il se servait pour aménager et développer le territoire. Ces collectivités, bénéficiaires des transferts, sont loin de disposer de moyens équivalents pour les mettre en œuvre. D'où le risque que la décentralisation accroisse les inégalités de développement entre collectivités, l'« argent des riches » leur permettant de faire pleinement usage de ces nouvelles compétences pendant que les régions pauvres peineront à les utiliser. Aussi la décentralisation creuserait-elle de façon inquiétante les fractures qui, dès à présent, marquent le territoire, si elle ne s'accompagnait pas d'une péréquation réelle des ressources entre collectivités ; péréquation qui s'est, jusqu'ici, heurtée à des obstacles insurmontables, mais qui s'avère d'autant plus nécessaire que l'évolution économique et technique conduit à une inégalité croissante entre territoires.

La **mondialisation** entraîne un processus de concentration sur les grandes villes et en particulier sur les villes mondiales. Elle accentue la suprématie parisienne que favorisent par ailleurs les nouveaux modes de transport. Paris possède la seule plate-forme aéroportuaire internationale, le seul « hub » français, et est, avec la vallée du Rhône, le principal bénéficiaire du nouveau réseau de TGV qui se met en place.

Les **nouvelles techniques**, y compris l'informatique, sur laquelle on comptait pour diffuser l'activité, poussent, elles aussi, au regroupement, notamment parce qu'elles augmentent le coût des équipements publics. Hôpitaux modernes et réseaux haut-débit exigent des installations qui sont hors de portée des petites agglomérations. Le seuil du fonctionnement normal

d'une maternité est de l'ordre de 300 naissances par an, correspondant à une population de 20.000 habitants. La présence des services publics sur l'étendue du territoire se trouve ainsi de plus en plus mise en cause et, avec elle, le principe d'égalité républicaine dans le traitement du territoire.

La **mobilité** des capitaux, des savoir-faire et des cadres d'entreprises y contribuent aussi, poussant à la « métropolisation ». Celle-ci, qui participe de façon décisive à la compétitivité du territoire, génère des inégalités et des fractures qui sont mal vécues par les villes moyennes et l'espace rural.

Pour que décentralisation rime avec développement, il est donc essentiel, qu'au-delà de la péréquation des ressources entre collectivités, l'Etat consolide, au niveau national, son rôle de « stratège du territoire ». Pour que la décentralisation ne sonne pas le glas de l'aménagement du territoire, cette fonction de « stratège » doit revêtir un double aspect :

– l'Etat doit, d'une part, jouer la carte parisienne et celle des métropoles régionales dans la compétition européenne, mais en veillant à ne pas négliger les autres atouts de la France : sa remarquable armature de villes moyennes, son vaste et accueillant espace rural dont ses voisins du Nord et de l'Est sont dépourvus, sa situation géographique de carrefour entre l'Europe du Nord, industrielle et financière, et l'Europe méditerranéenne qui, notamment dans la péninsule ibérique, connaît une croissance rapide ;

– il incombe, d'autre part, à l'Etat de veiller à l'attractivité du territoire dans son ensemble, du « site France » dont plusieurs indicateurs récents ont mis en évidence le recul dans la hiérarchie européenne et mondiale.

A la fin de 2001, « Eurostat », l'office européen des statistiques, situait la France au 12<sup>e</sup> rang de l'Union européenne pour le produit intérieur brut, alors que, dix ans plus tôt, elle figurait au 3<sup>e</sup> rang. L'observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), a critiqué les méthodes d'observation de l'office européen, mais n'en n'a pas moins rétrogradé la France de la 3<sup>e</sup> à la 7<sup>e</sup> place.

En avril 2002 la banque mondiale dans son « World Development Indicators », fondé sur un ensemble de statistiques démographiques, sociales, financières et environnementales, plaçait la France au 23<sup>e</sup> rang pour le PIB par habitant, jugeant qu'elle était un des pays industriels où le chômage avait le plus augmenté en vingt ans et remarquait qu'elle détenait le record absolu de progression, en dix ans, des dépenses des administrations centrales (46,2 % du PIB par habitant en 2000 contre 41,4 en 1990).

Enfin, la Commission européenne a publié deux cartes des régions européennes « colorées » en fonction de l'écart de leur PIB par rapport à la moyenne des régions européennes. Sur la première, les deux-tiers, voire les

trois-quarts, du territoire français apparaissent dans la zone où la richesse est inférieure à la moyenne. Trois régions seulement figurent dans la zone supérieure à la moyenne : la région parisienne, l'Alsace et le sillon Rhodanien. La deuxième carte montre que la situation des territoires français, loin de se rétablir, s'est aggravée entre 1995 et 2000.

Ces données méritent certainement d'être réactualisées et remises en perspective. Mais il est difficile, en raison de leur convergence, de les ignorer. Il importe, en effet, d'apprécier ce qui, dans le décalage constaté par exemple entre Paris et Londres ou entre nos principales métropoles régionales et leurs homologues de l'Union européenne, résulte de handicaps qui leur sont propres et ce qui, d'autre part, est dû à des données nationales qui leur échappent : niveau de la fiscalité, 35 heures, rigidité du marché du travail, image de la bureaucratie française à l'étranger.

Tout souligne, en tous cas, l'importance décisive du rôle qui, en dépit, et peut-être à cause de la décentralisation, continuera de revenir à l'Etat. Stimuler l'initiative des collectivités locales en développant par la décentralisation leurs compétences et en renforçant leur autonomie, ne suffira ni à assurer le minimum d'égalité territoriale à laquelle les Français aspirent, ni à combler le retard qui s'esquisse entre l'offre territoriale française et celle de nos partenaires européens.

Encore faut-il pour évaluer l'importance de ce retard et définir les moyens et l'orientation des politiques propres à le combler, être au clair sur l'état réel du territoire 40 ans après la création de la DATAR et 17 ans après l'Acte unique européen. Faire le point sur les mutations démographiques, l'évolution de la région parisienne, le développement des métropoles régionales, le changement d'approche que la disparition des frontières impose dans le vieux débat entre Paris et la Province, sur le renouveau de l'espace rural, sur les infrastructures nécessaires pour achever le désenclavement des territoires et faire face à la croissance des trafics, est le préalable indispensable à la définition de la nouvelle politique d'aménagement du territoire qu'appellent, à l'évidence, la décentralisation, d'une part et l'intégration de la France en Europe, d'autre part. Telle est la tâche que la délégation du Sénat à l'aménagement du territoire s'est assignée et dont elle tirera dans un deuxième temps les enseignements.

Les délégations parlementaires à l'aménagement et au développement durable du territoire ont été créées par l'article 10 de la loi 99-533 du 25 juin 1999 dite loi « Voynet » qui a introduit un article 6 sexies dans l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Le premier paragraphe de l'article 6 sexies leur ont donné pour mission « d'évaluer les politiques d'aménagement et de développement du territoire » en recueillant « des données nationales et internationales » sur le sujet.

Le troisième paragraphe de l'article 6 sexies leur confère, en outre, le droit de « se saisir de toute question relative à l'aménagement du territoire ». Un « bilan évaluatif » de l'état du territoire est donc apparu comme relevant exactement du domaine de compétences reconnu par la loi à la délégation du Sénat.

Cette dernière a tenté de relever ce défi.

Afin de collecter les statistiques les plus récentes et les études les plus significatives, elle a fait appel à un consultant qui en a, en outre, dressé la synthèse.

Elle a procédé à l'audition du commissaire général au Plan, M. Jean-Michel Charpin, d'associations d'élus, d'universitaires, de syndicalistes et de spécialistes de telle ou telle question intéressant le territoire.

Elle s'est rendue, à deux reprises, à Bruxelles pour y rencontrer le commissaire à la politique régionale de la Commission européenne, M. Michel Barnier, ainsi qu'un certain nombre de hauts fonctionnaires européens chargés de la politique régionale, des transports, du développement rural et de l'environnement.

Elle s'est enrichie de nombreuses informations contenues dans les travaux de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale. Mais elle assume seule la responsabilité de ses analyses et de ses conclusions.



#### AVERTISSEMENT

Les huit chapitres thématiques suivants ont été réalisés par la Délégation du Sénat à l'Aménagement et au Développement durable du Territoire avec l'assistance de la société ISIS (Groupe EGIS), dont l'apport a été particulièrement important, notamment pour la section 7 du chapitre VI sur les transports.

Il s'agissait de dresser un état du territoire métropolitain et de ses grandes évolutions au cours des vingt dernières années. Ce travail n'a pu être mené à bien qu'en s'appuyant sur de nombreux ouvrages et études, notamment de l'INSEE et de la DATAR, et sur des auditions effectuées par la Délégation. Les emprunts à des documents publiés étant fréquents, on s'est attaché à en citer chaque fois la source. Quelques oublis peuvent néanmoins subsister.

L'organisation et l'esprit du document reflètent les observations et les points de vue des membres de la Délégation.

Rechercher une certaine exhaustivité dans chaque analyse thématique aurait été une gageure impossible à tenir. Au-delà de quelques indications générales au demeurant souvent assez bien connues, le parti a été pris de s'en tenir à certains éléments-clés qui ont été révélés par les auditions et par certains écrits, et qui sont apparus particulièrement significatifs au regard des préoccupations de la Délégation.

## CHAPITRE PREMIER

### DES CHANGEMENTS SOCIO-DÉMOGRAPHIQUES PROFONDS QUI METTENT EN CAUSE DES IDÉES REÇUES

D'après l'INSEE, **la France compte 61.4 millions d'habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2003, et reste le second pays le plus peuplé d'Europe derrière l'Allemagne .**

La population française est passée de 54 millions d'habitants en 1982 à 58,1 millions en 1990 puis 60,2 en 1999. Entre 1990 et 1999 le taux de croissance annuel moyen de la population en France métropolitaine s'élevait à 0,37 % tandis qu'il était de 0,91 % sur la période intercensitaire précédente. Cette évolution place la France au onzième rang européen (définition Union européenne) seulement pour le rythme de progression démographique, devancée entre autres par l'Allemagne et le Royaume-Uni.

A travers les recensements généraux de la population de 1990 et de 1999, **des changements profonds, qui remettent parfois en cause des idées reçues, sont désormais perceptibles.**

#### **I. UNE CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE ENCORE SOUTENUE**

**La croissance démographique française provient avant tout d'une fécondité élevée,** supérieure à nos voisins européens alors que le solde migratoire demeure faible.

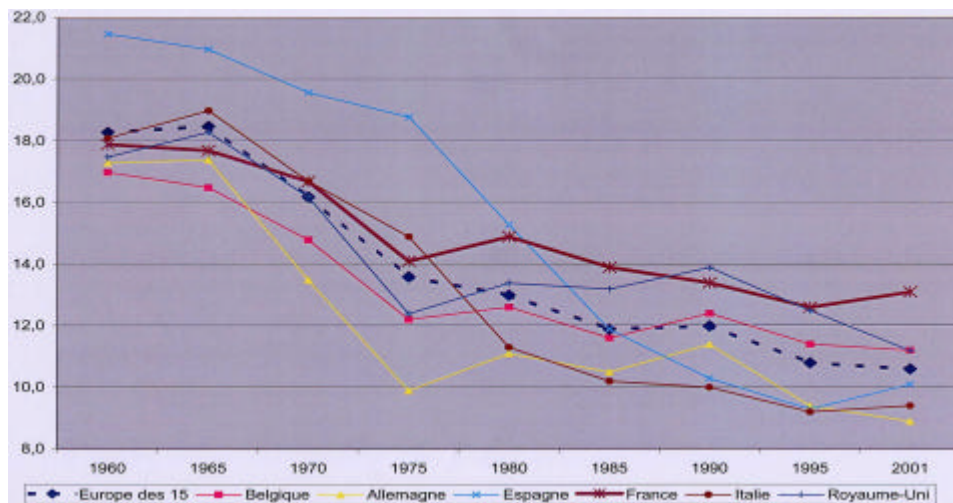
### **A. UNE FÉCONDITÉ EN FRANCE QUI DEMEURE FORTE EN REGARD DE BIEN DES PAYS EUROPÉENS**

De 1994 à 2000, la fécondité en France (nombre d'enfants par femme) n'a cessé de croître passant de 1,68 à 1,90. En 2001 et 2002, elle est restée stable à ce dernier niveau. L'impact des départements d'outre-mer reste modeste à cet égard puisque le taux métropolitain atteint 1,88.

Au sein de l'Union européenne, la France est en seconde position derrière l'Irlande (1,98), et bien au-dessus de la moyenne européenne (1,47).

Les données d'Eurostat, exprimées en taux brut de fécondité (nombre d'enfant pour 1000 habitants), mettent en évidence sur une longue période (1960 - 2001), la situation singulière de la France. En 1960, le taux français était légèrement inférieur à la moyenne européenne. Quarante ans plus tard, il est très nettement supérieur, et dépasse largement celui des pays voisins (Figure 1.1).

Figure 1.1 - Taux brut de fécondité en France et dans les pays voisins de 1960 à 2001



Source : EUROSTAT

### **B. UN SOLDE MIGRATOIRE BAS**

Entre 1990 et 1999, le solde migratoire français s'est élevé seulement à 29 000 personnes<sup>1</sup>. Ce nombre est faible en regard de l'excédent annuel des naissances sur les décès qui est 64 fois plus élevé (1 874 000 personnes).

<sup>1</sup> Ce chiffre ne prend en compte que les données officielles et écarte par conséquent les flux illégaux.

A ce titre, la France se distingue de la plupart des pays de l'Union européenne dont la population augmente essentiellement avec les migrations. Certains pays, tels l'Allemagne, la Suède et la Grèce, n'enregistrent d'ailleurs un solde global positif que grâce aux migrations qui compensent un solde naturel naissances / décès désormais structurellement déficitaire.

Dans son ensemble, l'accroissement de la population de l'Union européenne s'explique pour les trois quarts par le solde migratoire et pour un quart seulement par l'excédent naturel (source INSEE).

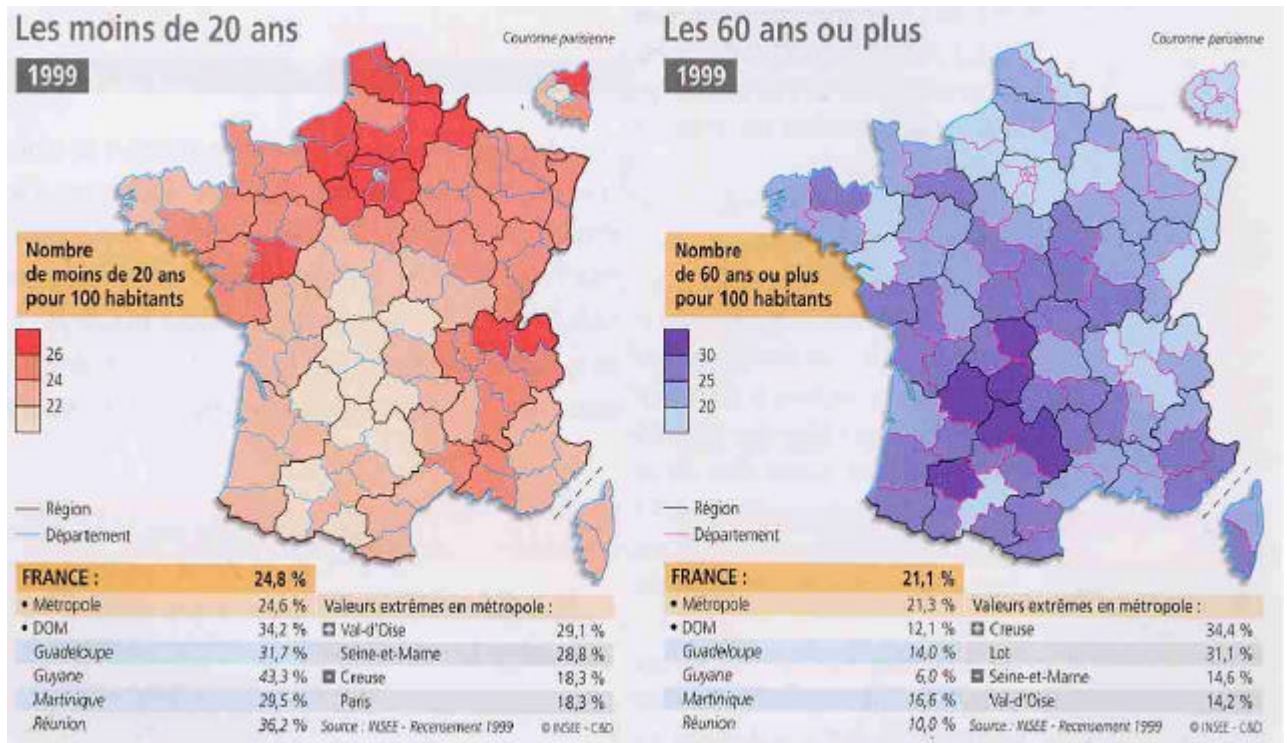
### ***C. UN VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION QUI SACCENTUE, AVEC UNE OPPOSITION ENTRE LE NORD PLUTÔT JEUNE ET LE SUD NETTEMENT PLUS ÂGÉ***

Avec l'allongement de la durée de la vie, **la population française continue de vieillir**. Les personnes de 65 ans ou plus représentent désormais 16 % de la population, tandis que la part des moins de 20 ans diminue régulièrement (25,5 % désormais).

Les jeunes de moins de 20 ans sont proportionnellement plus nombreux dans le nord du pays et dans le sillon rhodanien. Le Nord-Pas-de-Calais reste de loin la région où cette part est la plus élevée (20 %).

La part des 60 ans ou plus est élevée dans le Sud-Ouest et le centre du pays. Elle dépasse 30 % dans les zones à dominante rurale. Dans le Massif central qui reste la zone la plus âgée de l'hexagone, la Creuse détient le record avec 34 % des individus ayant plus de 60 ans, et 14,1 % plus de 75 ans. Les cartes ci-dessous (Figure 1.2) permettent de visualiser les départements de France les plus jeunes et les plus âgés.

Figure 1.2 - Part des moins de 20 ans et des plus de 60 ans par département



Source : INSEE, Portrait de la France, p. 15

## II. DES GAINS DE POPULATION QUI PROFITENT ESSENTIELLEMENT AUX RÉGIONS DE L'OUEST ET DU SUD

### A. LE DYNAMISME NOUVEAU DES RÉGIONS DE L'OUEST

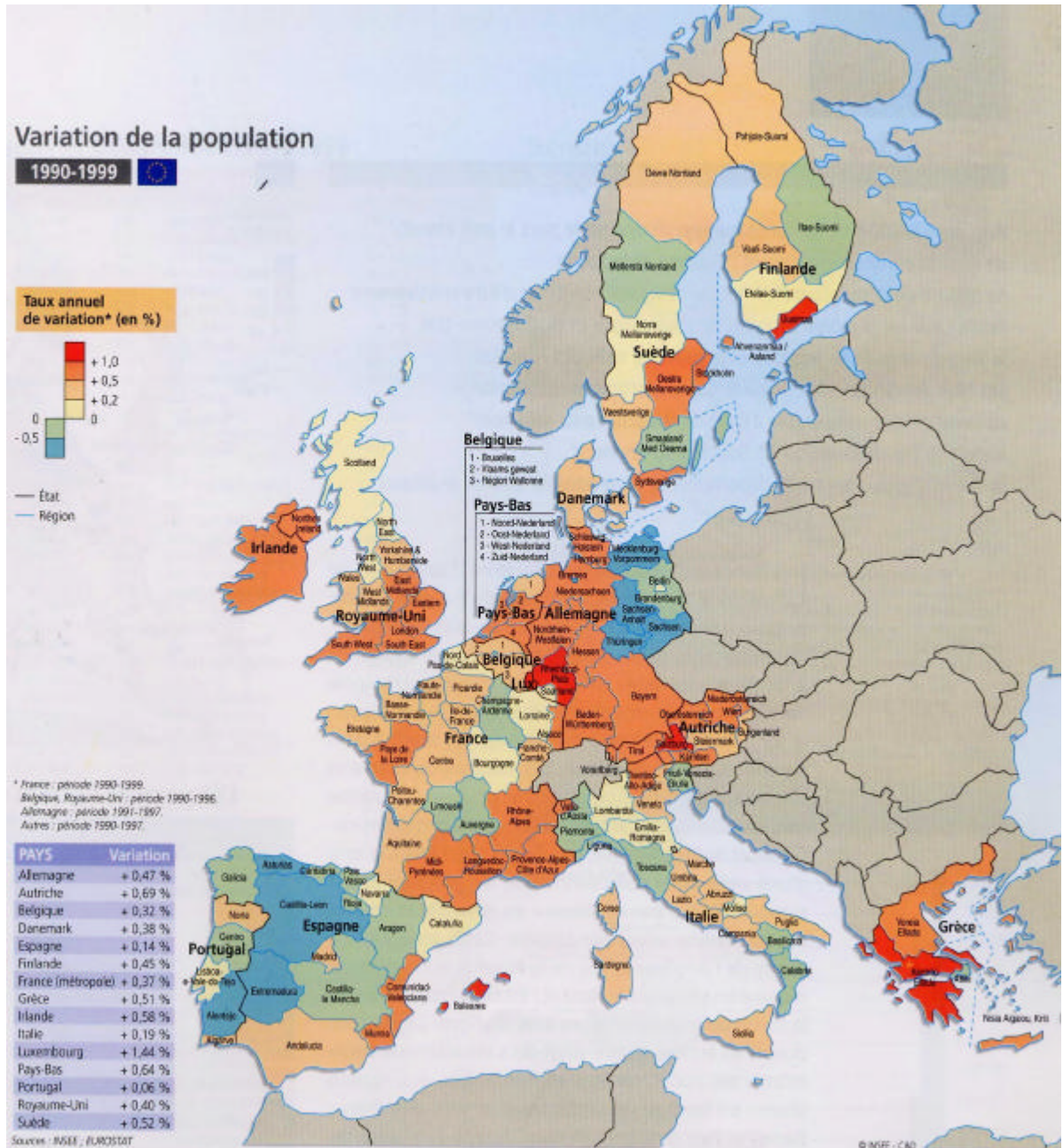
Cinq régions ont accueilli près des deux tiers de la croissance démographique au cours de la dernière période intercensitaire : Rhône-Alpes, Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon et Pays de Loire. Les régions du Sud et Rhône-Alpes ont poursuivi leur trajectoire de forte croissance démographique.

Durant la dernière décennie, le fait nouveau se situe à l'ouest de la France qui a bénéficié d'un dynamisme démographique renforcé, particulièrement révélé en Pays de Loire.

A l'inverse, des régions telles que l'Auvergne et le Limousin ont continué de se dépeupler.



Figure 1.3 - Variation de la population en Europe, par région



Source : INSEE et EUROSTAT

A l'échelle européenne (Figure 1.3), les régions qui se dépeuplent sont les zones rurales espagnoles, le sud de l'Italie (Mezzogiorno), ainsi que la Toscane et le Val d'Aoste, l'ex-Allemagne de l'est, ou encore le centre de la Suède. A l'opposé, la croissance démographique est soutenue dans les Iles britanniques et dans toute l'Europe médiane (Pays-Bas, Allemagne et Autriche ainsi qu'en Grèce).

**B. UN SOLDE MIGRATOIRE NÉGATIF EN ILE-DE-FRANCE ET FAVORABLE AUX RÉGIONS MÉRIDIONALES**

Lorsque les gains de population sont répartis entre le solde naturel (naissances moins décès) et le solde migratoire (entrées moins sorties), des contrastes saisissants apparaissent comme le souligne le tableau 1.1.

**Tableau 1.1 - Evolution de la répartition de la population sur le territoire métropolitain entre 1990 et 1999**

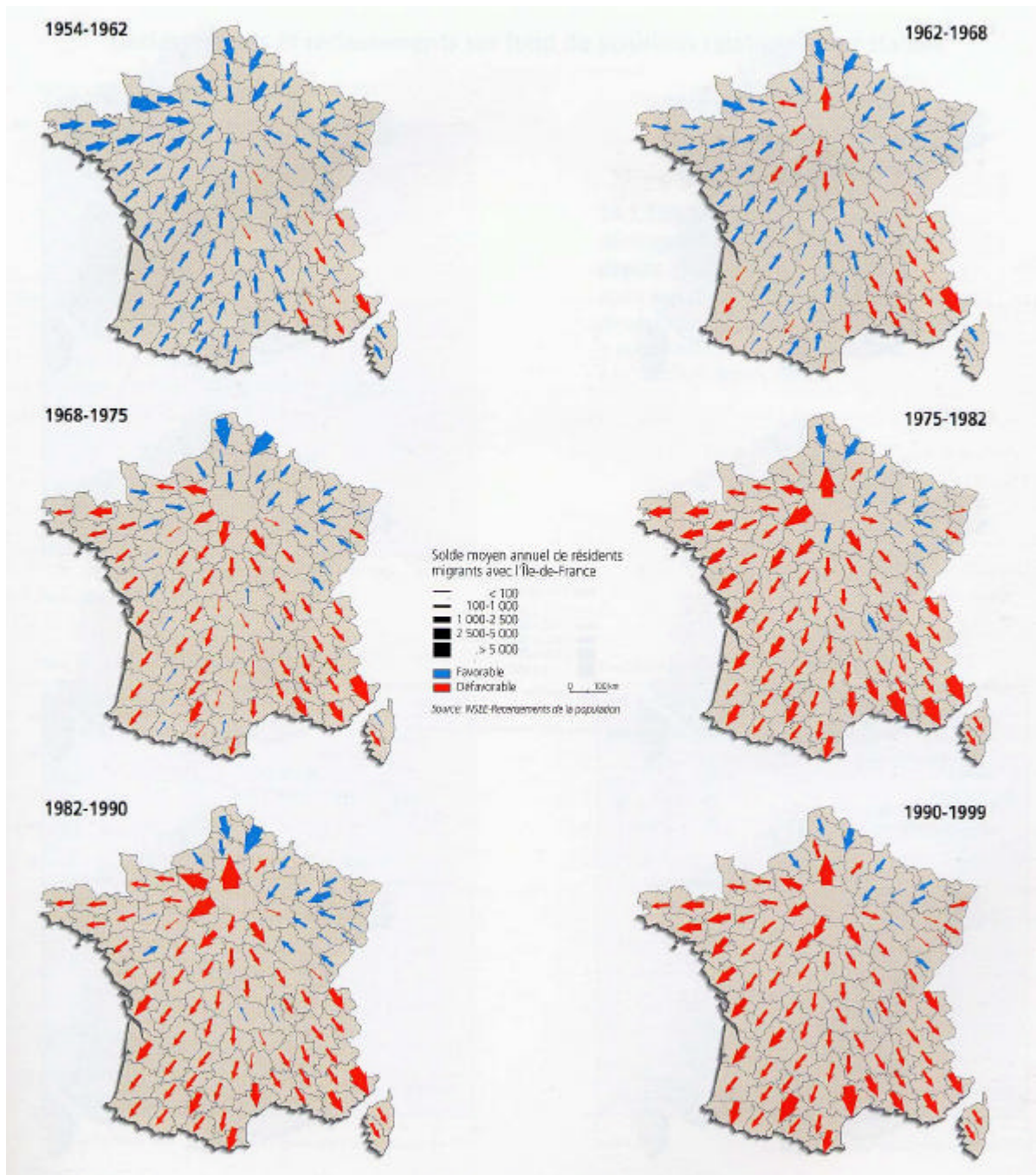
	Gain de population 1990 - 1999	Naissances moins décès	Entrées moins sorties	Population totale arrondie	Gain de population 1990 - 1999 en %
<b>Ile-de-France</b>	291 000	783 000	-492 000	11 000 000	2,6%
<b>Bassin parisien, hors Ile de France</b>	185 000	277 000	-92 000	10 500 000	1,8%
<b>Nord-Pas-de-Calais</b>	31 000	176 000	-145 000	4 000 000	0,8%
<b>Est</b>	133 000	177 000	-44 000	5 000 000	2,7%
<b>Ouest</b>	319 000	140 000	179 000	8 000 000	4,0%
<b>Sud-Ouest</b>	222 000	-9 000	231 000	6 000 000	3,7%
<b>Centre-Est</b>	283 000	230 000	53 000	7 000 000	4,0%
<b>Méditerranée</b>	439 000	100 000	339 000	7 000 000	6,3%
<b>Total métropole</b>	<b>1 903 000</b>	<b>1 874 000</b>	<b>29 000</b>	<b>58 500 000</b>	<b>3,3%</b>

Source : INSEE

**Le solde migratoire très fortement négatif de l'Ile-de-France** (- 492 000) est compensé par un solde naturel très élevé (+ 783 000) dû à la forte proportion des jeunes actifs. La faible attractivité de l'Ile-de-France est particulièrement marquée pour les ouvriers et pour les retraités. En revanche, cette région demeure très attractive pour les étudiants et pour les cadres. La région francilienne (18,8 % de la population métropolitaine) demeure ainsi une région jeune : elle concentre 22 % des naissances en France, 18 % des moins de 15 ans et 22 % des moins de 25 ans. A l'inverse, seulement 13 % des personnes de plus de 75 ans résident en Ile-de-France. Comme l'indiquent les cartes ci-jointes (Figures 1.4 et 1.5), la quasi totalité des régions françaises ont un solde migratoire positif avec la région capitale. Par contre, cette région a toujours eu une force d'attraction significative vis-à-vis des 20-29 ans, du fait de la forte population estudiantine et grâce à son dynamisme économique, qui permet aux jeunes d'y trouver leur premier emploi.



Figure 1.4 - Ile-de-France - Province, un renversement des soldes des migrations résidentielles

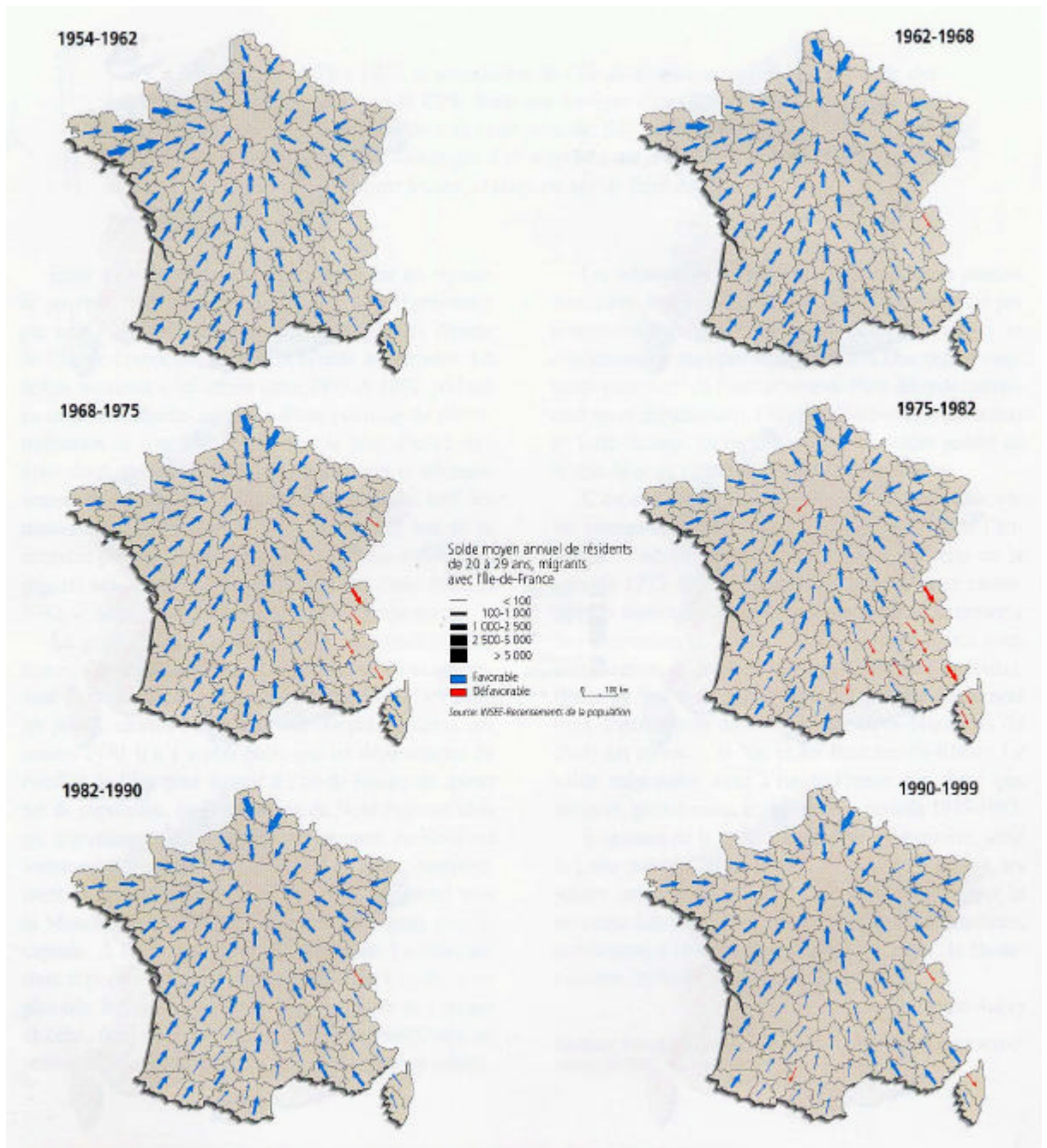


*Des soldes migratoires positifs dans leurs échanges avec l'Ile-de-France sont devenus la règle, pour les départements de province, à l'exception de quelques départements septentrionaux (Seine-Maritime, les deux départements du Nord-Pas-de-Calais, et la plupart de ceux des régions de Champagne-Ardenne et de Lorraine à l'exclusion de l'Aube et des Vosges).*

Source : Atlas de France – La Documentation française, 2001, p. 21



Figure 1.5 - Pour les 20-29 ans, l'Ile-de-France conserve intacte sa force d'attraction



*Inversant la tendance à l'attraction de la région francilienne pour les 20-29 ans, les départements du Sud-est affichent des soldes positifs entre 1968 et 1982. Cette résistance a peu duré. Entre 1990 et 1999, seuls trois départements dispersés ont un solde légèrement positifs (Savoie, Haute-Garonne et Haute-Corse).*

Source : Atlas de France – La Documentation française, 2001, p. 22

A la différence de l'Ile-de-France, **le Sud-Ouest**, dont la population âgée est importante et la fécondité traditionnellement faible, **subit un solde naturel négatif qui est contrebalancé par des flux migratoires fortement positifs**. L'attractivité de ces régions (Pays de Loire, Bretagne, Poitou-Charentes, Aquitaine, Midi-Pyrénées et Limousin) s'est renforcée entre 1990 et 1999.

### ***C. UNE MOBILITÉ RÉSIDENIELLE QUI CONTINUE À RALENTIR***

Après avoir augmenté rapidement de 1954 à 1975 au niveau national, la mobilité résidentielle continue de décroître tandis que les déplacements domicile- travail s'allongent, parfois considérablement (Tableau 1.2).

**Tableau 1.2 - Evolution de la mobilité résidentielle**

Période	Migrations par changement de			
	Logement	Commune	Département	Région
<b>1968 - 1975</b>	97,4	60,5	29,0	17,9
<b>1975 - 1982</b>	94,4	58,5	26,5	16,5
<b>1982 - 1990</b>	85,6	55,6	25,8	16,2
<b>1990 - 1999</b>	80,7	53,2	25,2	15,9

*Source : INSEE*

### **III. LE REGAIN DÉMOGRAPHIQUE DU RURAL SE GÉNÉRALISE BIEN QUE LES POPULATIONS URBAINES AUGMENTENT DE PRÈS DE 4 MILLIONS D'HABITANTS ENTRE 1990 ET 1999**

**Les zones urbaines sont les plus dynamiques démographiquement entre 1990 et 1999.** Elles ont gagné des habitants par des croissances tant naturelles que migratoires mais aussi grâce à la redéfinition des aires urbaines entre les deux périodes.

### **A. PLUS DES TROIS QUARTS DE LA POPULATION MÉTROPOLITAINE VIT DÉSORMAIS DANS UNE AIRE URBAINE**

En 1999, **45 millions d'habitants vivent dans une aire urbaine** (selon la définition de 1997), soit 77 % de la population contre 73 % en 1990, alors que 29 % des français résident dans une ville-centre. **L'urbanisation de la France métropolitaine tend donc à se poursuivre tout en s'accompagnant d'un phénomène de périurbanisation.**

En 1999, 3,8 millions d'habitants supplémentaires ont été dénombrés dans les aires urbaines. Cet accroissement est la conjonction de deux phénomènes. D'une part, la population a augmenté de 1,5 million dans les limites de 1990 des aires urbaines. D'autre part, 2,3 millions d'habitants ont été gagnés par l'extension géographique des aires urbaines entre 1990 et 1999. Les aires urbaines regroupent 13 908 communes en 1999, contre 10 687 en 1990, et couvrent 176 000 km<sup>2</sup> au lieu de 132 000 km<sup>2</sup> en 1990 (Tableau 1.3). Cet accroissement illustre l'étalement urbain.

Cette évolution s'est manifestée par l'augmentation de population dans les zones périurbaines (+ 0.96 %/an) tandis que la population au sein des pôles urbains n'a augmenté que de 0.28 %/an (soit à un rythme inférieur à la moyenne nationale).

Quant aux villes-centres, elles renouent avec la croissance, passant de - 0.09 %/an entre 1982 et 1990 à + 0.12 %/an entre 1990 et 1999.

La figure 1.6 permet de visualiser ces évolutions.

**Tableau 1.3 - La population dans les catégories du zonage en aires urbaines suivant les nouvelles et anciennes délimitations**

	Délimitations 1999			Délimitations 1990		
	Nombre de communes	Population en 1999	Population en 1990	Nombre de communes	Population en 1999	Population en 1990
Espace à dominante urbaine	18 030	47 965 268	46 129 541	13 224	44 890 927	43 234 159
Aires urbaines	13 908	45 052 901	43 379 988	10 687	42 792 703	41 277 871
Pôles urbains	3 100*	35 708 162	34 907 335	2 793*	35 216 858	34 372 027
Couronnes périurbaines	10 808	9 344 739	8 572 553	7 894	7 575 845	6 905 844
Communes multipolarisées	4 122	2 912 367	2 749 653	2 537	2 098 224	1 956 288
Espace à dominante rurale	18 535	10 553 127	10 485 614	23 341	13 627 468	13 380 996
<b>Ensemble</b>	<b>36 565</b>	<b>58 518 395</b>	<b>56 615 155</b>	<b>36 565</b>	<b>58 518 395</b>	<b>56 615 155</b>

\* Paris compte pour une commune.

Source : recensements de la population, Insee

Figure 1.6 - Variation annuelle de la population par type d'espace

	1982-1990	1991-1999
Espace à dominante rurale	+14 700	+27 400
Communes multipolarisées	+23 200	+15 800
Couronnes périurbaines	+120 000	+74 400
Banlieues	+142 200	+73 400
Villes-Centres	-153 000	+20 300

Source : INSEE

**Paris est la première aire urbaine de France** avec un peu plus 11 millions d'habitants. Viennent ensuite loin derrière Paris, Lyon, Marseille, Lille et Aix-en-Provence qui totalisent chacune plus d'un million d'habitants, jusqu'à 1,6 million pour Lyon. Les autres aires urbaines ont une population inférieure au million.

Au niveau européen, Paris est l'agglomération la plus peuplée, devant Londres et le pôle d'Essen en Allemagne. Lyon, seconde agglomération française vient en 25<sup>e</sup> position.

### ***B. LES DÉVELOPPEMENTS RÉSIDENTIELS EN « TROISIÈME COURONNE » DE MÉTROPOLE PROGRESSENT RAPIDEMENT***

Depuis les années 1970 on assiste à un phénomène de migrations des pôles urbains vers les couronnes périurbaines. La population vivant dans ces territoires augmente ainsi fortement : en 1999 elle représente 13 % de la population métropolitaine contre 8.7 % en 1968.

L'extension des aires urbaines évoquée précédemment traduit une poursuite de la périurbanisation qui profite en particulier aux communes rurales proches. Mais cet espace périurbain reste très dépendant du pôle urbain auquel il est rattaché par les emplois et par les services. Cette migration est le plus souvent le fait d'une population jeune et de familles en quête d'espace, qui disposent de revenus corrects. Ce phénomène est très marqué autour des métropoles dynamiques qui ont peu été affectées par la crise de l'emploi, telles que Strasbourg, Lyon, Annecy, Grenoble, Toulouse, Bordeaux, Nantes et Rennes.

### ***C. LE SOLDE MIGRATOIRE DEVIENT POSITIF MÊME DANS LE RURAL ISOLÉ***

**Dans les communes du rural sous faible influence urbaine, la population augmente de 0,53 %/an entre 1990 et 1999**, croissance imputable à un solde migratoire positif (0,56 %/an). Pour 58 % de cet espace, la population s'accroît par le seul jeu de l'apport migratoire. Une évolution similaire avait eu lieu entre 1982 et 1990.

**Pour les communes du rural isolé**, le schéma d'évolution démographique se transforme aussi. Lors de la période 1982-1990, leur solde migratoire était presque nul et leur dépeuplement était dû à un important déficit naturel. **Entre 1990 et 1999, le solde migratoire de cet espace devient significativement positif (+ 0,29 %/an)**. Il reste cependant insuffisant pour compenser un solde naturel globalement défavorable (- 0,34 %/an). Près de six communes du rural isolé sur dix ont un excédent migratoire positif et cinq sur dix gagnent des habitants.

### ***D. LA SUR-REPRÉSENTATION DES RETRAITÉS EN MILIEU RURAL***

Les retraités sont la catégorie socio-professionnelle pour laquelle la césure entre milieu rural et milieu urbain est la plus marquée.

En espace à dominante rurale, une personne sur quatre est retraitée. A l'inverse en milieu à dominante urbaine, leur part tombe à 17 %. Au sein de chaque grande catégorie d'espace, leur répartition est homogène. Elle est à peu près identique dans les communes périurbaines et les pôles urbains. La part des retraités est similaire dans toutes les catégories de l'espace à dominante rurale, bien que un peu plus importante dans la population totale du rural isolé.

### ***E. DES DIFFÉRENCE MARQUÉES ENTRE LE SUD ET LE NORD***

La distinction de trois types d'espace rural (le rural périurbain, le rural intermédiaire et le rural isolé) est plus ou moins pertinente selon le territoire considéré. Dans le sud de la France, une telle typologie s'applique parfaitement, où des zones rurales renaissent sous les effets conjugués de l'arrivée de retraités, du développement du tourisme et des résidences de vacances. Cependant dans les franges nord et est du pays, on passe directement des zones périurbaines à des zones rurales en voie de dépeuplement.



#### **IV. DES SITUATIONS TRÈS CONTRASTÉES EN TERMES D'ACTIVITÉS ET DE RICHESSES**

La France n'est pas uniforme en ce qui concerne la création et la répartition des richesses. Les régions dotées d'une grande métropole contribuent en effet en grande majorité à la valeur ajoutée nationale.

##### ***A. QUATRE RÉGIONS CONCENTRENT PLUS DE LA MOITIÉ DE LA CRÉATION DE LA RICHESSE NATIONALE***

**L'Ile-de-France représente 29 % de la richesse nationale en terme de PIB** contre 19 % de la population. Cependant, au cours des dix dernières années, sa part a très légèrement reculé. La deuxième région française, Rhône-Alpes, se situe loin derrière avec 10 % suivie à distance par PACA et le Nord-Pas-de-Calais, seules régions à dépasser 5 % (Tableau 1.4). Ces quatre régions produisent à elles seules plus de la moitié du PIB français.

Le classement du Nord-Pas-de-Calais et de PACA, s'explique principalement par leur poids démographique alors que la prépondérance de l'Ile-de-France résulte du positionnement économique de la région capitale axé sur des secteurs à forte valeur ajoutée.

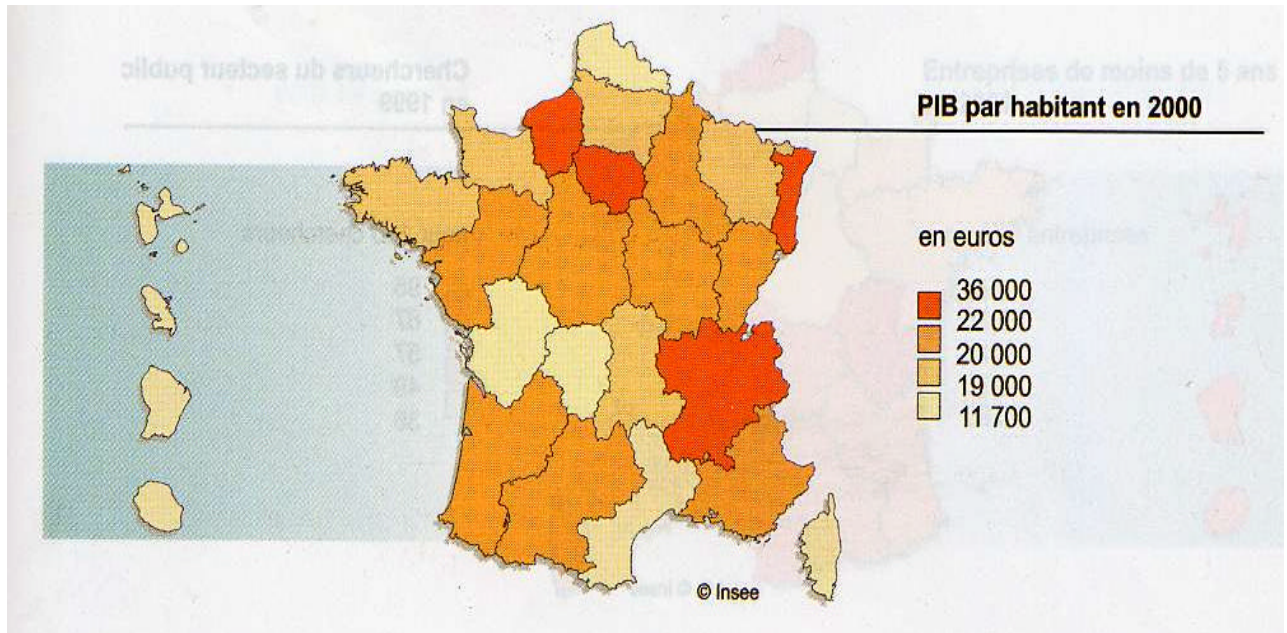
Tableau 1.4 - PIB et population par région

	PIB / régions (en millions d'euros)		Part du total métropole	Population / régions (nombre d'hab.)		Part du total métropole
	1990	2001	2001	1990	1990	2001
Ile-de-France	283 400	413 742	29 %	10 660 554	10 952 011	19 %
Rhône-Alpes	94 802	140 320	10 %	5 350 701	5 645 407	10 %
PACA	71 454	100 513	7 %	4 257 907	4 506 151	8 %
Nord - Pas-de-Calais	53 817	77 120	5 %	3 965 058	3 996 588	7 %
Pays de la Loire	45 365	69 835	5 %	3 059 112	3 222 061	6 %
Aquitaine	44 203	63 779	4 %	2 795 830	2 908 359	5 %
Bretagne	39 794	61 088	4 %	2 795 638	2 906 197	5 %
Midi-Pyrénées	37 503	55 538	4 %	2 430 663	2 551 687	4 %
Centre	39 177	53 242	4 %	2 371 036	2 440 329	4 %
Lorraine	34 224	45 827	3 %	2 305 726	2 310 376	4 %
Alsace	28 669	43 346	3 %	1 624 372	1 734 145	3 %
Languedoc-Roussillon	28 640	43 121	3 %	2 114 985	2 295 648	4 %
Haute-Normandie	27 143	40 214	3 %	1 737 247	1 780 192	3 %
Picardie	26 902	36 831	3 %	1 810 687	1 857 834	3 %
Bourgogne	25 688	35 250	2 %	1 609 653	1 610 067	3 %
Poitou-Charentes	22 199	32 575	2 %	1 595 109	1 640 068	3 %
Champagne-Ardenne	23 185	30 458	2 %	1 347 848	1 342 363	2 %
Basse-Normandie	19 796	29 099	2 %	1 391 318	1 422 193	2 %
Auvergne	18 425	26 884	2 %	1 321 214	1 308 878	2 %
Franche-Comté	16 763	23 695	2 %	1 097 276	1 117 059	2 %
Limousin	10 006	13 951	1 %	722 850	710 939	1 %
Corse	3 344	4 910	0 %	250 371	260 196	0 %
<b>Métropole</b>	<b>994 499</b>	<b>1 441 338</b>	<b>100 %</b>	<b>56 615 155</b>	<b>58 518 748</b>	<b>100 %</b>
DOM	14078	21634		1 459 060	1 667 436	
France (= Métropole + DOM + Hors territoire)	1 009 345	1 463 722		58 074 215	60 186 184	

Source : INSEE

La carte du PIB par habitant (Figure 1.7) met de nouveau en évidence une France au sein de laquelle les régions Ile-de-France et Rhône-Alpes demeurent privilégiées. Au-delà de l'opposition Paris-Province, l'ancienne opposition entre la France de l'Est et celle du Sud-Ouest est désormais effacée. La France ne connaît plus de grands écarts territoriaux qui affectent encore des pays tels que l'Espagne ou l'Italie.

Figure 1.7 - PIB par habitant par région française en 2000



***B. L'OUEST ET LA FAÇADE ATLANTIQUE BÉNÉFICIENT D'UN REGAIN D'ACTIVITÉ PARTICULIÈREMENT MARQUÉ***

De 1996 à 2001, **2 millions d'emplois ont été créés en France métropolitaine**, ce qui correspond à un taux de croissance annuel moyen de 1,7 %. **L'emploi a progressé dans toutes les régions** à un rythme allant de + 2,3 %/ an dans les Pays de la Loire à + 1,1 % en Champagne-Ardenne. L'évolution en Ile-de-France a été légèrement inférieure à la moyenne nationale (+ 1,6 %/an).

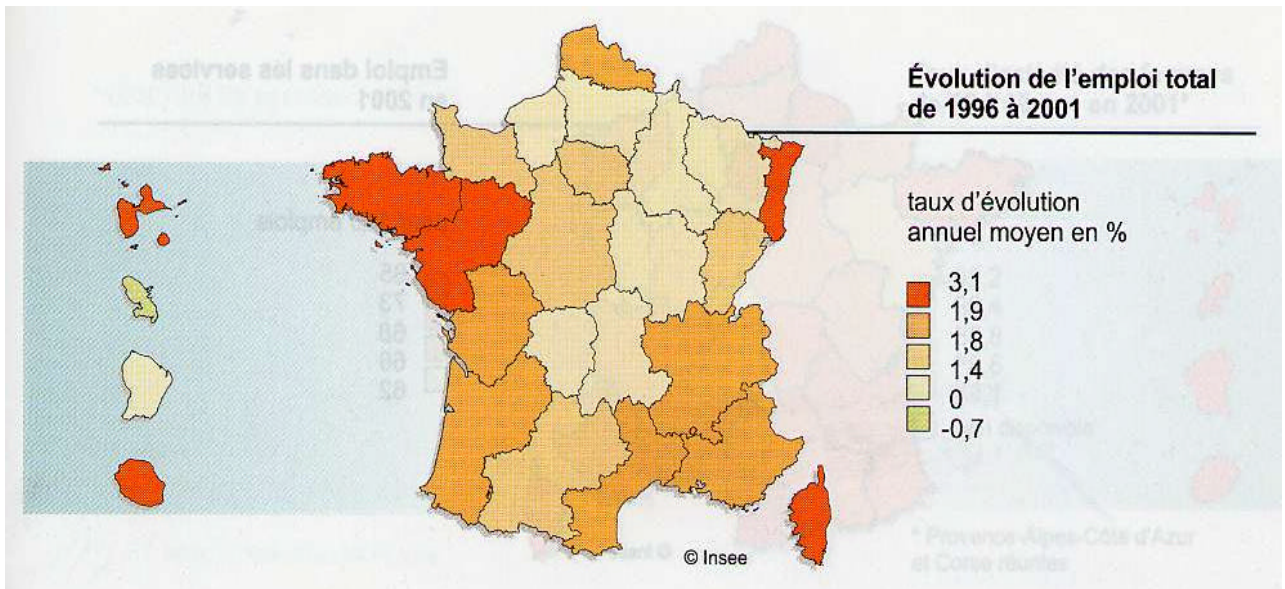
Les régions les moins dynamiques sont celles de l'Est (hormis l'Alsace), l'Auvergne et le Limousin et les régions du Bassin parisien autres que l'Ile-de-France et la Basse-Normandie.

**Les plus fortes croissances** de l'emploi ont au contraire été notées dans l'Ouest (+ 2,2 %/an pour la Bretagne et + 2,3 %/ an pour les Pays de la Loire), le Sud-Ouest (+ 1,8 %/an en Aquitaine et Poitou-Charentes) et le **Sud-Est** (1,8 %/an en PACA ainsi qu'en Languedoc-Roussillon et Rhône-Alpes). A noter, une croissance supérieure à la moyenne nationale en Alsace (+ 1,9 %/an).



Au total, les six régions de province (Aquitaine, Bretagne, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, PACA et Rhône-Alpes) qui comptent le plus d'emploi salarié (plus de 1 million fin 2000) ont gagné pendant cette période 850 000 nouveaux emplois, c'est-à-dire plus que les 15 autres réunies. **L'emploi régional s'est donc de nouveau concentré, dans la poursuite des tendances antérieures (Figure 1.8).**

Figure 1.8 - Evolution de l'emploi par région



***C. LE NORD ET LE LITTORAL MÉDITERRANÉEN SUPPORTENT DES TAUX DE CHÔMAGE DE PLUS DE 15 % CONTRE 5 % ENVIRON POUR UNE VINGTAINE DE DÉPARTEMENTS***

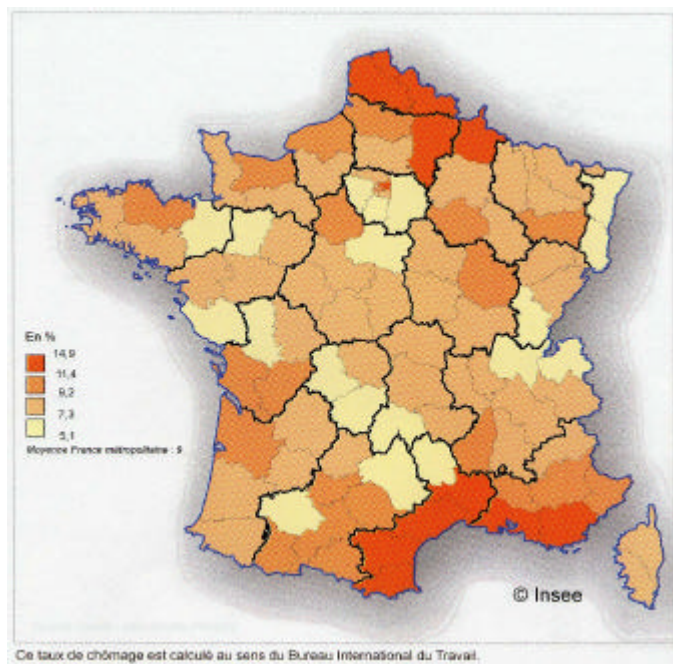
**Les régions les plus touchées par le chômage sont situées au nord et au sud de la France :** le Nord-Pas-de-calais, PACA et le Languedoc-Roussillon. En juin 2002, le taux de chômage de ces régions oscille entre 13.6 % et 11.7 % de la population active contre 9% au niveau national.

**A l'opposé, l'Alsace, la Franche-Comté, Rhône-Alpes, le Limousin, la Bourgogne et les Pays de la Loire ont des taux de chômage inférieurs à 8 %.**

**Toutes les régions métropolitaines ont connu une forte baisse du chômage entre 1996 et 2000 suivie d'une stagnation ou d'un légère remontée depuis.** Entre mi 1996 et fin 2000, les taux de chômage ont diminué en moyenne d'un quart de leur valeur initiale. Cette diminution n'a pas été la même dans toutes les régions de métropole et cette dispersion des baisses ne recoupe pas les valeurs initiales : ce ne sont pas les régions les plus touchées

où le chômage a décru le plus. Au contraire, certaines régions de chômage fort ont connu une assez faible réduction (Nord-Pas-de-Calais, Picardie). A l'inverse, d'autres régions où le chômage était déjà inférieur à la moyenne nationale ont connu des baisses significatives (Centre, Rhône-Alpes). **Au total, la carte de disparités des taux de chômage s'est confirmée ; elle est restée très stable depuis plus d'une décennie (Figure 1.9).**

Figure 1.9 - Taux de chômage par région



## V. DES PERSPECTIVES NOUVELLES S'OUVRENT POUR CERTAINS TERRITOIRES

Si, à long terme, la population française va augmenter faiblement et vieillir, certaines régions vont rester plus jeunes et plus dynamiques que d'autres, telles que l'Ile-de-France et le Nord-Pas-de-Calais. A l'inverse les régions du centre de la France vont constater le vieillissement de leur population à un rythme plus élevé que la moyenne nationale.

### ***A. LES DÉPARTS MASSIFS À LA RETRAITE VONT PROFITER DAVANTAGE À CERTAINES RÉGIONS***

Les régions Rhône-Alpes, PACA, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées et Aquitaine, outre les retraités, attirent désormais les actifs. Les modifications de la démographie du travail dans les années qui viennent, avec les départs à la retraite des générations du baby-boom, devraient conforter l'aménagement du territoire à une problématique nouvelle qu'il convient d'anticiper. Ces régions devraient donc bénéficier pleinement des transferts liés aux retraites compte tenu de la structure par âge de leur population.

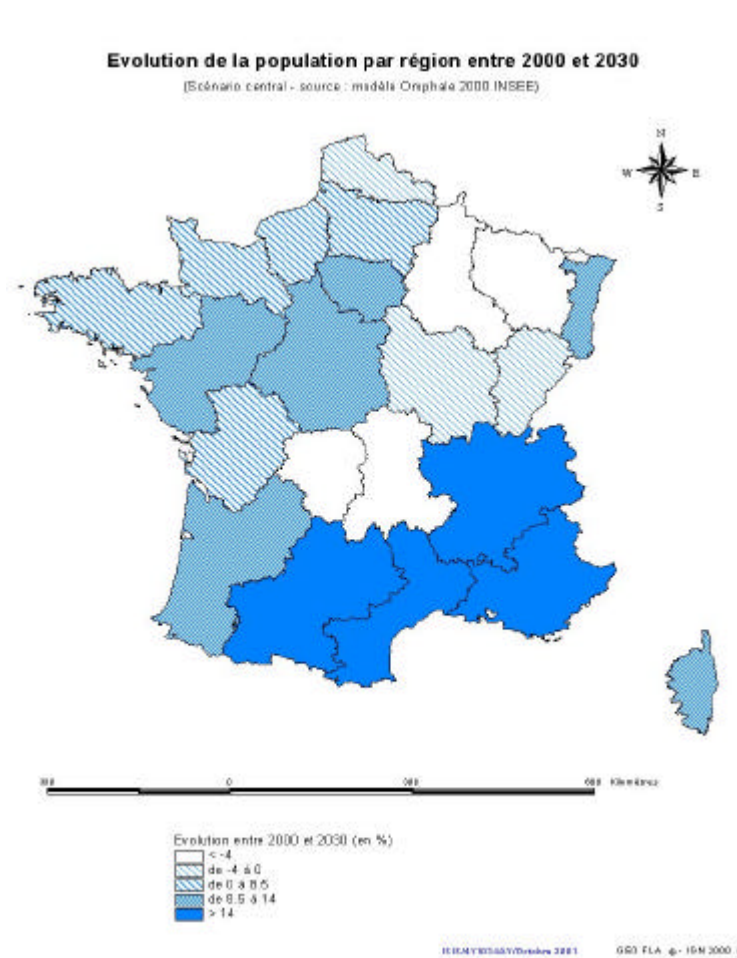
### ***B. LES PROJECTIONS DÉMOGRAPHIQUES DE L'INSEE JUSQU'EN 2030 DESSINENT UNE AUTRE FRANCE***

**La population projetée par l'INSEE pour la France métropolitaine en 2030** s'élève à 63 930 000 habitants. Cette croissance estimée ne sera pas uniforme sur tout le territoire : la concentration de la population devrait s'accroître au sud et diminuer le long d'une diagonale allant des Ardennes au sud du Massif Central.

**La croissance sera la plus forte dans le quart sud-est du pays.** Les augmentations de population les plus importantes seront en Languedoc-Roussillon, (+ 34 % entre 2000 et 2030), PACA (+ 21 %), Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes (+ 16 %). Avec un gain de population de 10 % en 30 ans, l'Ile-de-France maintiendrait son poids dans la population française en concentrant 20 % de la population française.

A l'opposé, les régions caractérisées par un poids important de l'agriculture et un faible taux d'urbanisation, ou par des difficultés de reconversion industrielle, devraient avoir du mal à maintenir leur population. Les régions les plus affectées seraient la Lorraine (- 10 %), l'Auvergne et Champagne-Ardenne (- 8 %).

La figure 1.10 met en évidence les différences d'évolution de la population entre régions à l'horizon 2030 d'après le scénario central de l'INSEE.

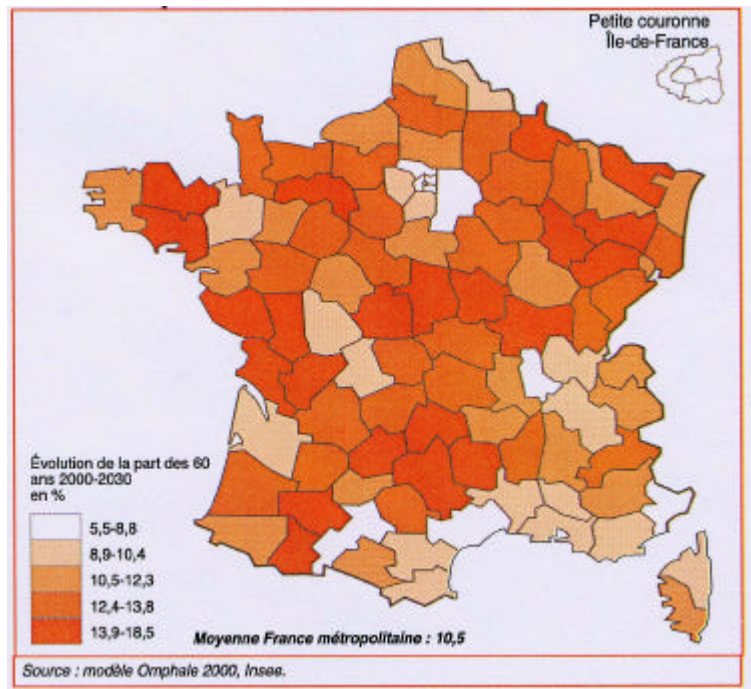


**En 2030, selon l'INSEE, près d'un habitant de la France métropolitaine sur trois aurait au moins 60 ans contre un sur cinq actuellement. Cette évolution s'explique essentiellement par le vieillissement des enfants du « baby-boom ». L'âge moyen des habitants pourrait ainsi augmenter de 5 ans et demi en 30 ans et approcher les 44 ans en 2030, les moins de 20 ans ne formant que 21 % de la population contre plus du quart actuellement.**

**Toutes les régions devraient être concernées par ce vieillissement. L'Ile-de-France serait de loin la moins touchée, elle serait la seule région de France où l'âge moyen resterait inférieur à 40 ans. La proportion de franciliens de 60 ans ou plus serait peu élevée : 23 % en 2030. Contre 31 % au niveau national. Le Nord-Pas-de-Calais resterait aussi une région jeune (les plus de 60 ans représenteraient 28 % de sa population).**

**Au contraire, le vieillissement s'accentuera à l'ouest et au centre : en Limousin, Poitou-Charentes, Auvergne et Bourgogne, près de 40 % de la population aurait plus de 60 ans en 2030. La figure 1.11 indique les évolutions de la proportion de personnes âgées par région entre 2000 et 2030.**

Figure 1.11 - Evolution de la proportion de personnes âgées entre 2000 et 2030



Source : INSEE



## CHAPITRE II

### L'HYPERTROPHIE MAINTENUE DE LA RÉGION ILE-DE-FRANCE SOULIGNE LES LIMITES DES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

En 1946, J.F. Gravier décrivait le territoire en rendant populaire l'expression « Paris et le désert français ».

« De tous les discours sur l'aménagement du territoire, celui qui dénonce la démesure de la concentration parisienne, et les disparités territoriales de tous ordres qu'elle entraîne avec elle, a sans doute été le plus constant »<sup>2</sup>.

Un demi-siècle plus tard, il convient de se demander si cette description est toujours d'actualité, si la hiérarchie urbaine demeure marquée par la suprématie parisienne, si la dichotomie Paris – Province persiste.

#### I. PARIS, MÉTROPOLE DUREMENT CONCURRENCÉE SUR L'ÉCHIQUIER MONDIAL

Avec 9.6 millions d'habitants, l'agglomération parisienne fait partie des grandes métropoles mondiales, même si, à la différence de ses rivales (New-York, Tokyo, Londres, Shanghaï , Bombay...), elle se situe dans une région peu densément peuplée.

A l'échelle de la planète, si son poids démographique est en recul relatif face à la croissance des villes des pays en voie de développement, Paris appartient et est reliée par des flux denses et divers au réseau des grandes places décisionnelles.

---

<sup>2</sup> Reclus, *Th. Saint-Julien (Dir), Atlas de France, Territoire et aménagement, Vol. 14, La Documentation française, 2001, 143 p.*

**Avec sa bourse, elle attire les capitaux étrangers et participe de la chaîne continue des transactions d'échelle mondiale.** De nombreuses multinationales choisissent l'implantation parisienne pour mieux couvrir ou pénétrer le marché européen. Elle dispose d'ailleurs de 16 millions de m<sup>2</sup> de bureaux, plutôt moins chers que dans les autres grandes métropoles mondiales.

**Cependant, la place financière parisienne, qui occupe le 4<sup>e</sup> rang mondial, souffre de l'insuffisance des services juridiques proposés aux entreprises qui préfèrent souvent installer leurs quartiers généraux en Grande-Bretagne, en Belgique, aux Pays-Bas ou en Allemagne.**

**Ainsi Paris, d'après certaines études, serait devancée par Londres dont le rôle est plus marquant en terme de stature internationale.**

La formation d'une métropole mondiale de ce gabarit renvoie à des causes historiques plus profondes que le système politico-institutionnel ; Paris et Londres ont en commun le statut de capitale royale, avec une ancienneté de l'ordre du millénaire, de centre commercial historique international, de capitale de grand Empire colonial.

Les fonctions politiques internationales seront limitées dans l'avenir par le renforcement de l'Union européenne, qui se fait plutôt au profit de Bruxelles, et par le retour en force de capitales au passé prestigieux en Europe Centrale, comme Vienne, Prague, Budapest et surtout Berlin, promue en juin 1991 capitale de l'Allemagne unifiée, ou Francfort, choisie comme place bancaire de premier rang.

**Les fonctions culturelles sont celles qui résistent le mieux à la concurrence internationale.** Pour beaucoup d'étrangers, Paris est surtout une ville mythique, un haut lieu culturel et touristique. Ainsi, la plupart des circuits touristiques étrangers passent par la capitale qui offre un patrimoine culturel et monumental considérable (plus de 125 musées, dont le plus grand du monde, 2 opéras, 150 théâtres et salles de concert) et qui apparaît comme le centre mondial de la gastronomie et de la haute couture. Plus largement, l'Ile-de-France est la première agglomération européenne pour les salons (8 sites principaux). Elle accueille près de 400 congrès internationaux par an, devant Londres, 2<sup>e</sup> ville mondiale en ce domaine, qui en accueille 185 (selon l'Union des associations internationales).

**On a coutume en France de se féliciter du statut international de la capitale, alors que, dans un contexte de métropolisation et d'élévation de nombreuses agglomérations des pays en voie de développement aux tous premiers rangs de la hiérarchie, celle-ci est en recul sur l'échiquier mondial.**

Parallèlement, les Français dénoncent la concentration excessive à Paris, qui tient au sein du territoire national un poids écrasant comme peu de capitales dans le monde, concentration qui a été incapable d'enrayer ou d'empêcher le recul évoqué ci-dessus.

## **II. UNE CONCENTRATION ET UNE SPÉCIALISATION PERSISTANTE DES FONCTIONS SOCIO-ÉCONOMIQUES ET POLITIQUES**

### ***A. UNE HÉGÉMONIE FRANCILIENNE TOUJOURS D'ACTUALITÉ***

Depuis l'après-guerre, l'agglomération parisienne a gagné près de 3 millions d'habitants, et a ainsi conservé son poids démographique au sein du territoire national. Pourtant le changement le plus important pour Paris ne concerne pas sa taille, mais ses fonctions métropolitaines. En tout état de cause, l'hégémonie francilienne est toujours d'actualité.

#### **1. Un poids démographique sans comparaison en Europe**

**Que les trois quarts de la population vivent aujourd'hui dans des « aires urbaines » ne fait que nous rapprocher de la situation des pays de niveau de développement comparable. Mais que l'agglomération parisienne abrite 19 % de la population française nous place à part. Enfin, que la « région capitale » soit plus peuplée que l'ensemble des grandes métropoles régionales, qu'il y ait un rapport de 1 à 7 avec la seconde agglomération du pays, voilà sans doute ce qui singularise la France.**

Si l'agglomération de Londres est d'une taille démographique tout à fait comparable à celle de Paris (avoisinant les 10 millions d'habitants), les systèmes urbains affichent des différences notables (Tableau 2.1). En Grande-Bretagne, l'écart entre la capitale et les grandes villes est moins prononcé que du côté français ; les cinq grandes villes (Birmingham, Glasgow, Leeds, Manchester, Liverpool) rassemblent près de 11 millions d'habitants, soit l'équivalent de la région urbaine de Londres <sup>3</sup>. En France, il faut prendre en compte les neuf principales aires urbaines pour aboutir au même résultat.

---

<sup>3</sup> Source : F. Damette, J. Scheibling, *La France, permanences et mutations*, Paris, Hachette Supérieur, 1995



Du côté britannique, les villes de plus de 500 000 habitants (en dehors de Londres) totalisent près de 20 millions d'habitants, soit le double de leur équivalent français.

L'armature urbaine allemande comporte deux singularités d'origine différente. La première est l'existence de l'énorme conurbation industrialo-urbaine de la Ruhr, qui avoisine les 10 millions d'habitants ; la seconde est la situation de Berlin, qui a subi une éclipse d'un demi-siècle ; de 1940 à 1990, de la seconde guerre mondiale à la chute du mur.

**Tableau 2.1 - Agglomérations millionnaires de l'Union européenne**

AGGLOMÉRATION	PAYS	Population (hab. en 1996)	AGGLOMÉRATION	PAYS	Population (hab. en 1996)	AGGLOMÉRATION	PAYS	Population (hab. en 1996)
Paris***	FRANCE	9 645 000	Lisbonne*	PORTUGAL	2 324 000	Lyon***	FRANCE	1 349 000
Londres*	ROYAUME-UNI	8 017 000	Manchester*	ROYAUME-UNI	2 299 000	Copenhague	DANEMARK	1 346 000
Rhein/Ruhr-Centrum/Essex	ALLEMAGNE	4 669 000	Rhein/Ruhr-Köln/Bonn	ALLEMAGNE	2 220 000	Valence	ESPAGNE	1 344 000
Madrid	ESPAGNE	4 581 000	Hambourg	ALLEMAGNE	2 151 000	Lille*	FRANCE/BELGIQUE	1 307 000
Barcelone	ESPAGNE	3 892 000	Bruelles	BELGIQUE	1 852 000	Porto*	PORTUGAL	1 195 000
Milan	ITALIE	3 800 000	Vienne*	AUTRICHE	1 814 000	Stuttgart	ALLEMAGNE	1 175 000
Berlin	ALLEMAGNE	3 692 000	Munich	ALLEMAGNE	1 655 000	Stockholm*	SUÈDE	1 149 000
Athènes*	GRÈCE	3 074 000	West Yorkshire/Leeds*	ROYAUME-UNI	1 530 000	Amsterdam**	PAYS-BAS	1 130 000
Naples	ITALIE	2 958 000	Turin	ITALIE	1 416 000	Séville	ESPAGNE	1 048 000
Rome	ITALIE	2 893 000	Francfort/Main	ALLEMAGNE	1 395 000	Arvers	BELGIQUE	1 045 000
Rhein/Ruhr-Wupper/Düsseldorf	ALLEMAGNE	2 503 000	Rotterdam**	PAYS-BAS	1 386 000			
West Midlands/Birmingham*	ROYAUME-UNI	2 330 000	Marseille - Aix-en-Provence***	FRANCE	1 350 000			

Sources : Base de données Géopolis ; FME ; INSEE

\* 1995 \*\* 1997 \*\*\* 1999

Source : INSEE, Portrait de la France – Le recensement de 1999, p. 1.

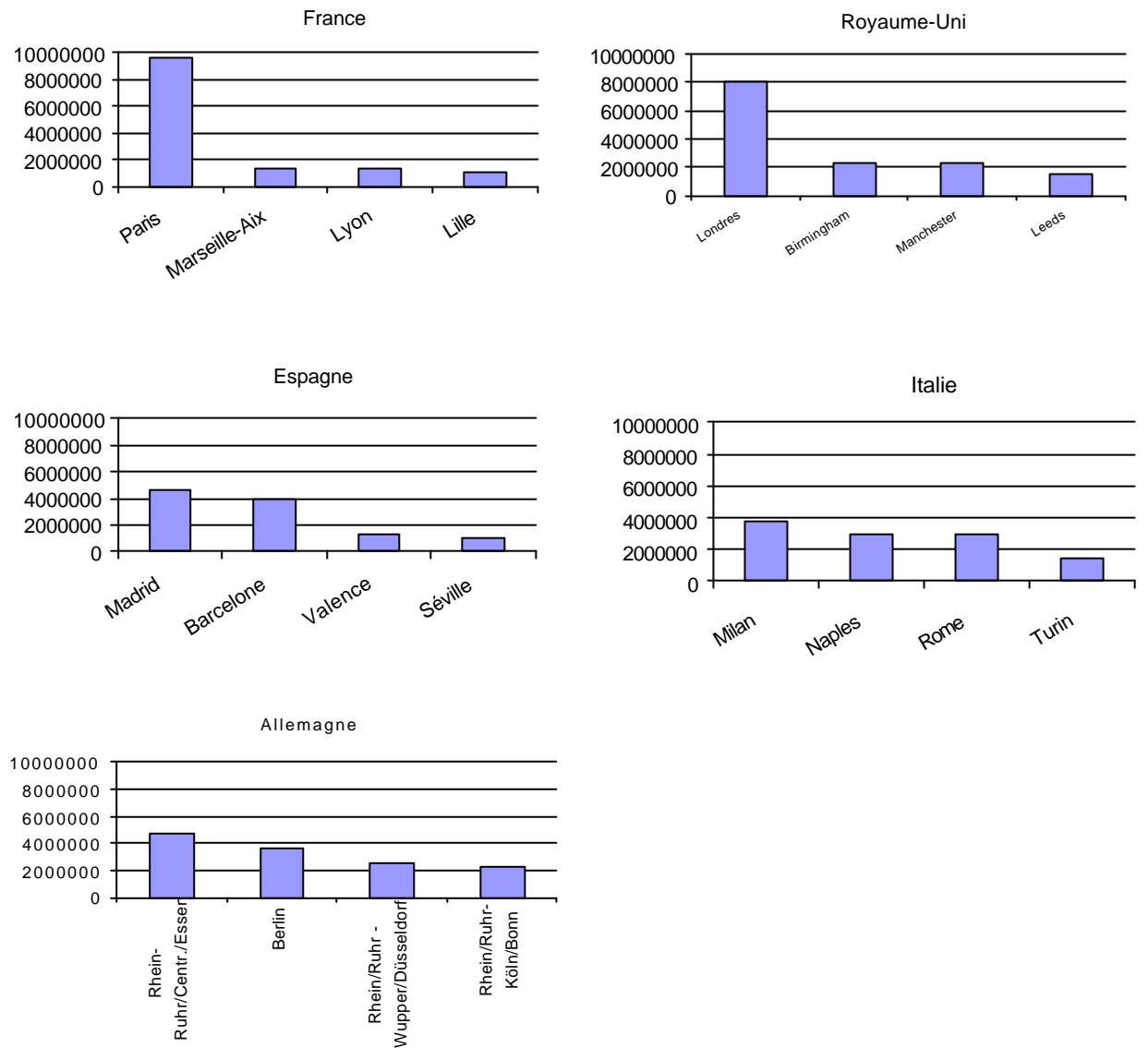
**Tableau 2.2 - Une hiérarchie urbaine beaucoup plus marquée en France que dans les pays voisins**

	France	Allemagne	Royaume-Uni	Italie	Espagne
Ecart entre la 1 <sup>ère</sup> agglomération et la somme des 3 suivantes	2,6	0,6	1,3	0,5	0,7
Ecart entre la 1 <sup>ère</sup> agglomération et la seconde	7,1	1,3	3,4	1,3	1,2

Source : INSEE ; Base de données Géopolis ; FME

La figure 2.1 et le tableau 2.2 mettent en évidence la forte hiérarchie urbaine en France, qui se distingue nettement des pays voisins.

**Figure 2.1 - Population des principales agglomérations en France et dans 4 autres pays d'Europe**



Source : INSEE; Base de données Géopolis ; FME

## 2. Un centre de décision national incontesté

De façon plus nette encore que du point de vue démographique, Paris constitue un centre de décision national de premier ordre. Regroupant 18.2 % de la population française, l'Ile-de-France concentre 28.1 % de l'activité économique nationale (en 2000). Mais ce qu'il convient de souligner, ce n'est pas seulement le poids économique de la région parisienne, c'est la place particulière occupée dans l'économie française, la performance globale des activités qui y sont localisées. L'Ile-de-France se caractérise par une spécialisation affirmée dans les activités à haute valeur ajoutée (en particulier les industries technologiques et les services aux entreprises), une concentration de la majeure partie des fonctions de recherche-développement, des fonctions décisionnelles et commerciales des entreprises.

### Part de la région Ile-de-France dans la vie économique et sociale française :

2.2 %	du territoire
18.5 %	de la population totale
33.0 %	de l'impôt sur le revenu
40.0 %	des cadres et professions intellectuelles
42.0 %	des contribuables soumis à l'ISF
48.5 %	des postes administratifs et commerciaux
50.0 %	des sièges sociaux d'entreprises
59.0 %	des chercheurs

Source : INSEE

Capitale de la France, Paris possède un pouvoir politique qui s'est affermi pendant des siècles grâce à une tradition jacobine jusqu'aux lois de décentralisation de 1982-83. Elle concentre les pouvoirs centraux de l'Etat, les principales administrations nationales, les sièges des partis politiques et syndicats.

**Tableau 2.3 - Part de la région Ile-de-France dans le nombre d'actifs au plan national (données 1994)**

Activités	Part de la région Ile-de-France
<b>Cadres supérieurs</b>	<b>40 %</b>
<b>Recherche dans les entreprises, dont :</b>	<b>52,5 %</b>
Recherche privée dans l'industrie automobile	73 %
Industries médicaux, mécanique de précision, énergie	70 %
L'industrie pharmaceutique et les services informatiques	65 %
Radio-télécommunication	59 %
Matériel informatique	52 %
Construction aéronautique et spatiale	48 %

Source : INSEE

Paris forme les élites avec ses universités, ses grandes écoles qui ouvrent l'accès aux emplois de direction dans l'administration et les entreprises. Avec ses laboratoires et ses centres de recherche, la capitale possède un pouvoir exceptionnel de conception et de création (Tableau 2.3). A titre d'exemple, l'Ile-de-France concentre 52 % des dépenses intérieures de recherche et développement des entreprises, 54,2 % des dépôts de brevets, c'est-à-dire plus que dans tout le reste du territoire.

La prépondérance francilienne repose aussi sur la localisation, le regroupement de nombreuses activités de services en quête d'externalités (avantages offerts aux entreprises du simple fait qu'elles sont installées à proximité les unes des autres), en particulier dans le secteur tertiaire, et a fortiori pour ce qui concerne les hautes technologies.

Coeur du système productif français, la région concentre donc une très forte proportion des lieux de décision (Tableau 2.4). Le contrôle exercé par les sièges sociaux parisiens des firmes de services est tel qu'il porte sur 61 % des établissements, 67 % des effectifs employés et 77 % des chiffres d'affaires réalisés au niveau national.

**Tableau 2.4 - Part (en %) des effectifs industriels français dépendant d'une entreprise dont le siège social est en Ile-de-France**

Activités	Part de la région Ile-de-France
Automobile	80 %
Industrie pharmaceutique	75 %
Biens d'équipements électriques et électroniques	75 %
Construction navale aéronautique, ferroviaire	75 %
Textile	15 %
Agro-alimentaire et Bois-papier	27 %
Etudes de marché	89 %
Ingénierie informatique, conseil et courtage en publicité	79 %
Service juridiques et fiscaux	74 %

Source : INSEE

#### **L'Ile-de-France : un degré écrasant d'influence décisionnelle**

L'Ile-de-France se caractérise par un degré écrasant d'influence décisionnelle : localisation des sièges sociaux, des fonctions stratégiques, de contrôle et de connectivité des entreprises.

Une entreprise de 100 salariés et plus sur trois a son siège social en Ile-de-France (principalement dans les zones d'emploi de Paris et Nanterre-La Défense) ; près de 2 sur 3 si l'on considère les entreprises de 500 salariés et plus ; 100 % pour les entreprises industrielles de plus de 1 000 salariés.

En conséquence, 40 % des effectifs industriels français dépendent d'une entreprise dont le siège social est en Ile-de-France.

Source : A. Bailly, J.M. Huriot, *Villes et croissance*, Anthropos, Paris, 1999.

La polarisation des activités économiques en Ile-de-France est également amplifiée par le déploiement spatial des grands groupes, aussi bien à capitaux français qu'étrangers couvrant à eux seuls une large part du marché national.

En 1995, ils contrôlaient en moyenne 52,4 % de l'emploi salarié marchand non agricole francilien contre 44,6 % dans le reste du pays. Ainsi la région occupe t-elle la première place au classement national pour la part des emplois situés dans les établissements contrôlés par des groupes.

Par rapport au reste du territoire métropolitain, l'Ile-de-France se singularise tout à fait par son poids économique, sa spécialisation dans les fonctions décisionnelles et de tertiaire supérieur.

### 3. Une région de plus en plus riche et creusant les écarts avec la province

**La productivité du travail est de 39,9 % plus élevée en Ile-de-France qu'en province** (source : INSEE, données 2000). La sur-productivité du travail en Ile-de-France par rapport à la totalité des régions de province est d'environ 30 % sur l'ensemble du secteur marchand, 47,5 % si l'on considère les seuls services marchands, 57 % pour les activités de services rendus aux entreprises.

La quantification des activités au travers des PIB rend compte du niveau de polarisation économique francilienne. **La région capitale représente 28,1 % de la valeur ajoutée nationale en 2000 (27,1 % en 1982), contre 22,1 % de l'emploi et 18,2 % de la population.** Seconde région au classement, Rhône-Alpes n'en représente que 9,8 %, ce que témoigne une nouvelle fois l'écrasante domination économique de la région francilienne.

**Plus encore, les données du recouvrement fiscal de la TVA en 2001 témoignent d'un poids considérable de la région Ile-de-France, atteignant 49,8 % de l'ensemble national** (Tableau 2.5). Aux rangs suivants, la somme des contributions de Rhône-Alpes (8,7 %), Nord-Pas-de-Calais (5,0 %) et Provence-Alpes-Côte-d'Azur (4,3 %) ne dépasse guère le tiers de la valeur atteinte par la région francilienne.

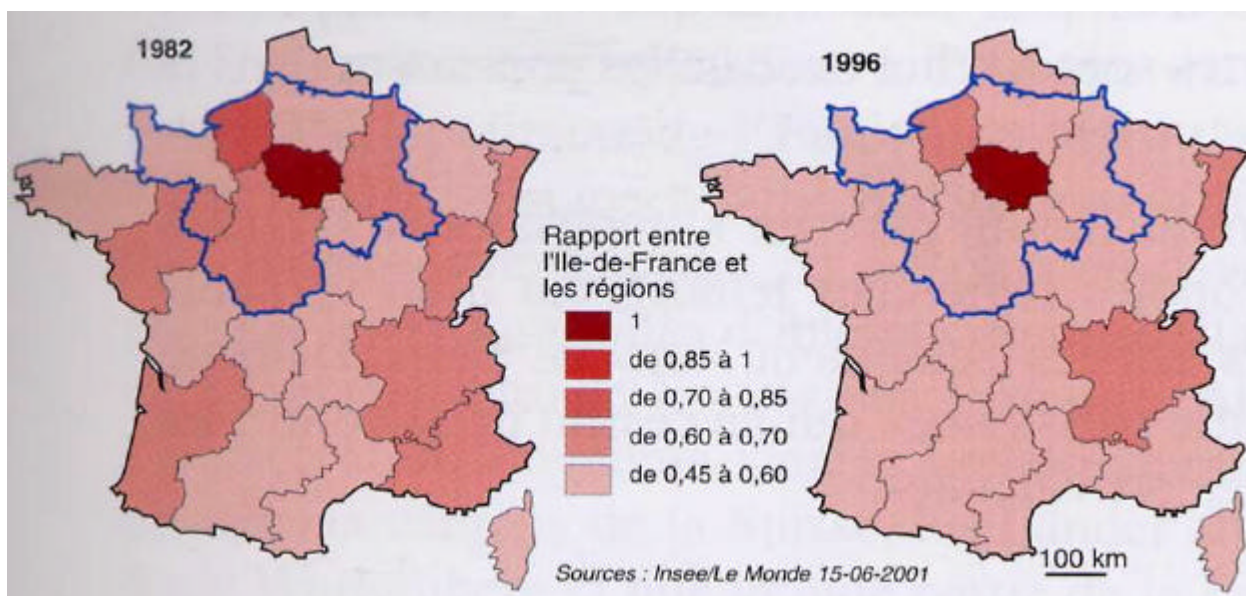
La valeur ajoutée par emploi et celle par habitant en Ile-de-France sont nettement supérieures à la moyenne française et l'écart a continué de s'accroître depuis les années 1980 ; concernant le PIB par emploi, il est supérieur de 22 % à la moyenne nationale et le dépassait de 28,0 % en 2000 (Figure 2.2). Comme la population francilienne compte une proportion importante de jeunes et d'actifs, l'écart est encore plus net, si l'on considère **le PIB par habitant, qui dépassait la moyenne nationale de 42 % en 1982, et de 54,0 % en 2000** (Tableau 2.6).

Tableau 2.5 - Recouvrement fiscal de la TVA en 2001 (millions d'euros)

REGION	TVA	Variation annuelle en %	Répartition
ILE-DE-FRANCE	59 407	2,1	49,8 %
CHAMPAGNE-ARDENNE	1 736	-3,7	1,5 %
PICARDIE	2 696	2,7	2,3 %
HAUTE-NORMANDIE	1 813	-1,1	1,5 %
CENTRE	2 837	2,9	2,4 %
BASSE-NORMANDIE	1 466	3,3	1,2 %
BOURGOGNE	1 653	1,8	1,4 %
NORD-PAS -DE-CALAIS	5 908	4,4	5,0 %
LORRAINE	2 771	1,6	2,3 %
ALSACE	3 521	1,3	3,0 %
FRANCHE-COMTE	1 104	-1,1	0,9 %
PAYS DE LA LOIRE	4 083	2,2	3,4 %
BRETAGNE	3 004	2,7	2,5 %
POITOU-CHARENTES	1 573	1,2	1,3 %
AQUITAINE	3 260	6,6	2,7 %
MIDI-PYRENEES	2 596	1,6	2,2 %
LIMOUSIN	639	2,4	0,5 %
RHONE-ALPES	10 409	6,0	8,7 %
AUVERGNE	1 208	3,2	1,0 %
LANGUEDOC-ROUSSILLON	2 244	2,0	1,9 %
PROVENCE-ALPES -COTE -D'AZUR	5 144	5,3	4,3 %
CORSE	159	5,3	0,1 %
<b>TOTAL FRANCE</b>	<b>119 615</b>	<b>2,7</b>	<b>100.0 %</b>

Source : Cour des Comptes, 2001

Figure 2.2 - PIB régionaux par habitant



Source : DATAR, *Aménager la France de 2020 – Le Bassin parisien*, Paris, La Documentation française, 2002, p. 21.

Tableau 2.6 - Le PIB en France et en Ile-de-France

	PIB			PIB/emploi			PIB/hab		
	1982	1990	2001	1982	1990	2001	1982	1990	2001
Rapport entre Ile-de-France et seconde région au classement	2,68	2,99	2,95	n.d	1,23	1,27	1,34	1,50	1,52
Rapport entre Ile-de-France et moyenne métropolitaine	1,26	1,28	1,29	n.d	1,24	1,28	1,42	1,51	1,54

*n. d. : non disponible*

*Source : INSEE, valeurs 1990 quasi-définitives, 2001 provisoires*

La logique territoriale française a toujours fonctionné selon le couple Paris-Province. Jusqu'aux années 1950, la capitale se définissait avant tout comme le lieu du pouvoir, politique et économique, comme siège de l'Etat, des banques et des grandes compagnies. Cette tendance séculaire s'est renforcée.

**Le fait nouveau le plus important réside dans le processus de concentration et de sur-représentation des ingénieurs et des cadres supérieurs dans la région capitale** (Figure 2.3). Désormais la société parisienne se distingue nettement de celle de province avec une proportion deux fois supérieure de cadres et d'ingénieurs. Les revenus moyens y sont donc plus élevés que dans le reste de la France.

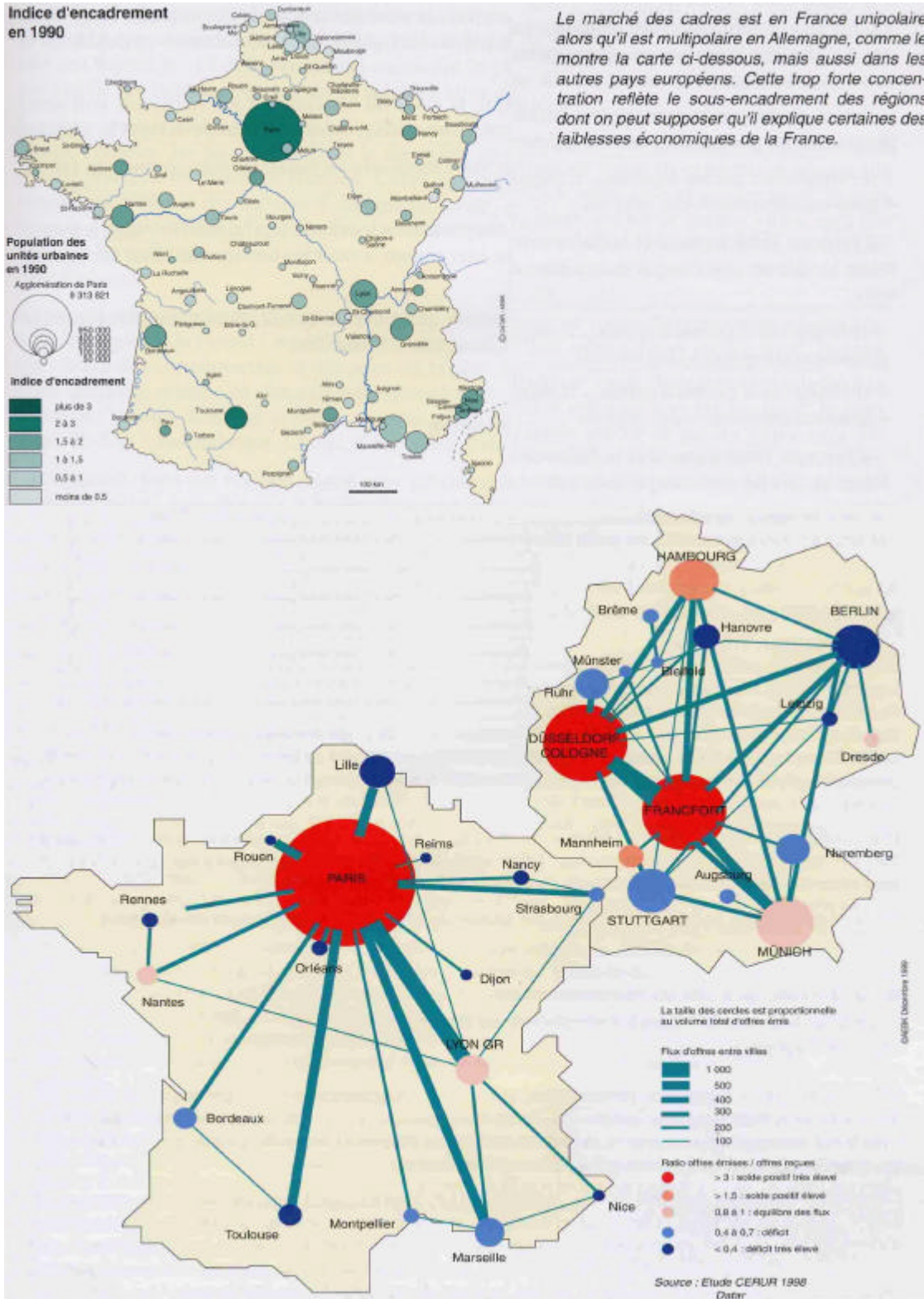


Le marché des cadres est en France encore très unipolaire, alors qu'il est multipolaire en Allemagne mais aussi dans la plupart des autres pays européens (Figure 2.3). Cette trop forte concentration reflète « le sous-encadrement » des régions qui explique certaines des faiblesses de la France, notamment en matière de décisions stratégiques.

**Il est incontestable que le processus de mondialisation économique, et en particulier financière, joue dans le sens de la spécialisation de la région francilienne et d'un renforcement de l'hégémonie parisienne. Celle-ci doit s'efforcer de tenir son rang de métropole mondiale, en s'appuyant notamment sur une forte concentration des activités de tertiaire supérieur.**

**Or, la tendance générale enregistrée s'inscrit en décalage avec une politique d'aménagement qui n'a manifestement pas réduit les déséquilibres du territoire.**

Figure 2.3 - Métropoles et organisation territoriale du marché de l'emploi des cadres



Source : DATAR, Aménager la France de 2020 – Mettre les territoires en mouvement, Paris, La Documentation française, 2002, p. 39.

## ***B. DES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE AUX EFFETS LIMITÉS***

**Dès 1963, le rééquilibrage du territoire apparaît comme l'objectif essentiel de la DATAR, sous deux formes principales : la décentralisation industrielle et les métropoles d'équilibre.** Une des premières orientations, qui a toujours été maintenue, était de résoudre le déséquilibre Paris-province et de renforcer l'armature urbaine.

**La population de l'Ile-de-France continue de progresser mais plutôt moins vite que la moyenne de la France métropolitaine (2,7 % en dix ans contre 3,5 %),** cette croissance s'explique essentiellement par le solde naturel positif entre les naissances et les décès, alors que les migrations enregistrent un bilan négatif. Globalement, l'Ile-de-France perd environ 600 000 personnes au cours des dix dernières années, par excédent des départs sur les arrivées.

Sur le plan économique, la question qui se posait était formulée dans des termes simples : « si l'on veut freiner la croissance parisienne, il convient d'arrêter la concentration industrielle qui en est la cause, et tenter de reporter sur la province une part des créations d'emplois destinés à la capitale ». La voie administrative - **l'agrément-redevance - a été utilisée pour limiter l'implantation de nouveaux établissements en région parisienne et pour inciter, d'autre part, les entreprises parisiennes à transférer en province leurs unités de production.**

### **L'agrément**

La procédure dite d'agrément mise en place en 1955, visait à soumettre à autorisation préalable la construction et l'occupation de locaux à usage professionnel et singulièrement de bureaux en région parisienne. Elle concernait aussi bien les services de l'Etat que le privé. Son objectif était de faire respecter les orientations de la politique d'aménagement du territoire, ainsi que de maintenir un équilibre entre les constructions de logement et de bureaux en Ile-de-France.

La situation actuelle, du moins pour ce qui concerne les bureaux, est la démonstration de l'échec d'un système, assoupli au gré des pouvoirs publics eux-mêmes, et maintes fois détourné. Il est clair que l'agrément, formule sans doute excessivement dirigiste, n'a jamais eu les faveurs des entreprises concernées. Mais la suppression de la procédure d'agrément a débouché sur la grave crise immobilière que l'on a connue. En 1985, le gouvernement a décidé de libéraliser la construction de bureaux « en blanc », c'est-à-dire sans utilisateur déclaré, et de relever le seuil au-delà duquel la construction des bureaux affectés est soumise à l'agrément. Les projets immobiliers se sont alors multipliés au détriment des tentatives de rééquilibrage des activités tertiaires sur l'ensemble du territoire.

**En apparence pourtant, la décentralisation autoritaire ou incitée a été efficace.** Mesurée en termes d'emplois, la région parisienne a vu ses effectifs industriels stagner au cours des années 1960, puis décroître rapidement (- 500 000 entre 1970 et 1985). Dans le même temps, 600 000 emplois industriels ont été créés en province. Plus récemment, entre 1996 et 2001, l'Ile-de-France a vu chuter de 2,1 % ses emplois dans l'industrie, alors que l'ensemble de la province en gagnait 0,3 % (Source : INSEE).

**Les délocalisations industrielles ont eu un impact significatif.** Un rééquilibrage a notamment été opéré avec l'implantation depuis les années 1950 de plusieurs industries à fort contenu de main d'œuvre dans l'ouest de la France (automobiles, moteurs, biens domestiques...) et celle d'industries de haute technologie dans plusieurs métropoles du sud (construction aéronautique à Toulouse, recherche et informatique à Grenoble, technopole du littoral méditerranéen).

La première impression est celle d'un fonctionnement en vases communicants, avec pour exemples Citroën quittant le quai de Javel pour décentraliser ses usines à Rennes et à Caen, Renault qui a développé ses implantations provinciales au Mans et le long de la vallée de Seine en aval de Paris. **Mais en fait rien ne prouve que les transferts de la région parisienne vers la province ne résultent pas de facteurs purement économiques.** Pour pouvoir affirmer l'efficacité de la politique de décentralisation, il faudrait que la carte des aides coïncide avec celle des créations d'emplois. Or, ce n'est pas le cas, en comparaison du Bassin parisien qui se trouvait dans une zone neutre et a été le lieu principal des créations d'emplois <sup>4</sup>.

**Le facteur essentiel tient vraisemblablement au mouvement d'extension du taylorisme au cours des années 1950 et 1960,** à la segmentation des filières qui permettaient la reconversion des activités haut de gamme dans la capitale mais aussi à la diffusion de la fabrication dans l'ouest pour utiliser une main d'œuvre moins coûteuse, et libérée par l'accroissement de la productivité agricole.

Les primes ont sans doute joué un certain rôle pour orienter les investissements, mais seulement à la marge. En clair, il semble s'être produit une conjonction entre une politique affichée de décentralisation et la vaste restructuration de l'industrie qui s'opérait au même moment, ce que confirment les investissements étrangers qui s'inscrivent en parfaite adéquation dans leurs choix d'implantation avec ceux des entreprises françaises.

---

<sup>4</sup> F. Damette, J. Scheibling, *La France, permanences et mutations*, Paris, Hachette Supérieur, 1995.

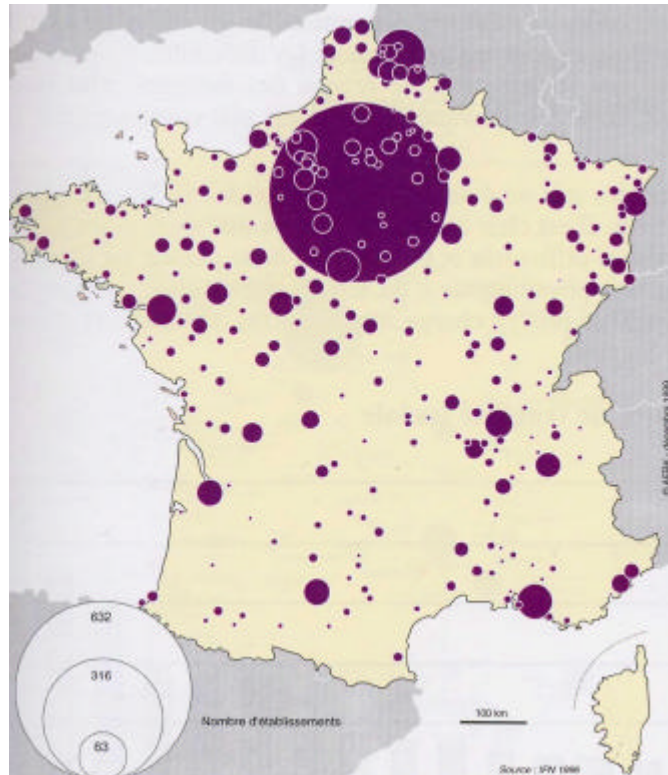
Avec la crise économique, le redéploiement de l'industrie dans le cadre national a changé, prenant une envergure internationale. Les groupes industriels ont recherché des localisations plus intéressantes, à l'étranger, entraînant des disparitions d'emplois massives.

**Aujourd'hui, l'agglomération parisienne ne concentre plus que 20 % des emplois industriels (25 % il y a vingt ans), traduisant un processus de déconcentration des fonctions de production, et d'essaimage sur le reste du territoire national.** Cependant, l'aire urbaine de Paris concentre encore une part significative des établissements industriels de grande taille (plus de 200 salariés), et conserve un poids très important dans la production européenne (Figure 2.4).

Ce poids est accru par la mise en chantier, depuis 1986, de 2,2 millions de m<sup>2</sup> annuels de bureaux en Ile-de-France, soit presque autant que dans les vingt et une autres régions réunies !

**Figure 2.4 - Nombre d'établissements industriels de plus de 200 salariés localisés par aires urbaines**

*Le poids de l'aire urbaine de Paris demeure très important dans la production européenne.*



Source : DATAR, *Aménager la France de 2020 – Mettre les territoires en mouvement*, Paris, La Documentation française, 2002, p. 37.

**Bien que l'emploi en Ile-de-France ait légèrement régressé entre 1990 et 1999, le poids de la région dans l'activité économique nationale reste nettement prépondérant (un cinquième des emplois de métropole), et supérieur encore à son poids démographique.**

**La tendance au renforcement de la concentration des fonctions économiques semble avant tout dictée par les mutations du système de production et par la métropolisation de l'économie. Elle souligne les limites sinon l'échec des politiques d'aménagement du territoire qui visaient à l'atténuation de l'hypertrophie parisienne.**

**Trop longtemps l'aménagement du territoire n'a été conçu que comme une redistribution des richesses du centre vers la périphérie, de Paris vers la province. Il s'agissait en somme d'entretenir le lien entre la capitale et ses marges, sans changer la nature du lien et sans déplacer le centre de pouvoir.** Ces transferts n'ont en fait jamais entamé la concentration des richesses et des pouvoirs dans la région francilienne.

L'analyse des relations entre Paris et le Bassin parisien permet d'avoir un éclairage plus net encore sur l'hypertrophie relative de la région francilienne.

### **III. UN BASSIN PARISIEN « SOUS LA COUPE » SUR PARIS**

Si ses limites restent floues, **et sa définition imprécise, le Bassin parisien, au sens géographique retenu ici, correspond à un vaste espace dont la cohérence est assurée par la métropole parisienne, et où Paris exerce un rôle organisateur.** Cet ensemble comprend 28 départements : ceux de l'Ile-de-France et une couronne formée de vingt départements, tous ceux dont une fraction significative des actifs résidents travaillent en Ile-de-France. Dans la présente étude, le Bassin parisien comprend les régions Haute-Normandie, Picardie, Champagne-Ardenne, Centre ainsi que, à l'est, le versant occidental de la Bourgogne (Yonne et Nièvre), à l'ouest la Basse-Normandie et la Sarthe.

### **Le Bassin parisien**

Le Bassin parisien est une entité lancée en 1992 par la DATAR, dans le Livre blanc du Bassin parisien puis accepté par l'ensemble des conseils régionaux concernés. C'est cette définition qui a été utilisée dans le cadre de cette étude.

Le découpage proposé par la DATAR était issu d'études datant des années 70 basé sur les limites géographiques naturelles de ce bassin, légèrement modifié : les régions Champagne-Ardenne et Basse-Normandie ne faisaient initialement que partiellement partie du Bassin parisien et ont souhaité y être totalement intégrées.

### **Les différentes couronnes autour de Paris**

La première couronne est composée des trois départements qui jouxtent Paris ; la seconde est constituée des départements qui jouxtent la première couronne (etc. pour la troisième).

Ces termes sont entrés dans le langage courant suite à la loi du 10 juillet 1964 portant sur la réorganisation de la région parisienne, qui a supprimé les départements de la Seine et de la Seine-et-Oise et créé les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne, les Yvelines, le Val-d'Oise et la Seine-et-Marne. La loi ne fait aucune allusion au terme « couronne », mais celui-ci a été adopté au fil des ans, sans qu'il ait vraiment de source « officielle ».

<b>Paris</b>	Paris
<b>Petite couronne</b>	Val-de-Marne, Seine-Saint-Denis, Hauts-de-Seine
<b>Grande couronne</b>	Seine-et-Marne, Val-d'Oise, Essonne, Yvelines,
<b>Troisième couronne</b>	Loiret, Oise, Eure, Yonne, Eure-et-Loir, Marne, Aube, Aisne
<b>Périphérie du Bassin parisien</b>	Calvados, Indre-et-Loire, Loir-et-Cher, Somme, Seine-Maritime, Orne, Cher, Indre, Sarthe, Manche, Haute-Marne, Ardennes

**Ces régions jouent un rôle central dans un hexagone très centralisé ; elles en subissent en permanence les avantages et les inconvénients.** Les inconvénients sont ceux d'une surcharge de problèmes, de contrastes plus accentués et surtout d'un phénomène « d'ombre portée » qui tend à stériliser tout ce qui se trouve directement sous l'emprise de la capitale, notamment d'un point de vue culturel. Les avantages découlent de la proximité en matière de transports, de services, d'industries, de migrations temporaires ou définitives, de décentralisation rapprochée ...

Le Bassin parisien présente la particularité d'articuler plusieurs grands espaces régionaux à proximité immédiate de la capitale. La première question que l'on se posera traitera de l'organisation spatiale de cet ensemble. **Voit-on une amorce d'espaces métropolitains à côté de la capitale, ou celle-ci domine-t-elle totalement les zones qui l'entourent, transformant progressivement les métropoles régionales en villes de grande banlieue ?**



Rien n'a permis de corriger une incompréhension réciproque des responsables et sans doute de l'opinion : un aveuglement des « parisiens » à l'égard de ces régions proches, méprisées sans le dire, abandonnées à leurs problèmes ... et un aveuglement des « provinciaux » attribuant volontiers tous leurs maux à cette « pieuvre » à laquelle ils sont en fait très étroitement associés.

Fondamentalement économique et géographique, la problématique d'aménagement du Bassin parisien se révèle aussi très marquée par ses composantes historiques, culturelles, psychologiques et politiques.

## ***A. UN ESPACE ORGANISÉ PAR PARIS***

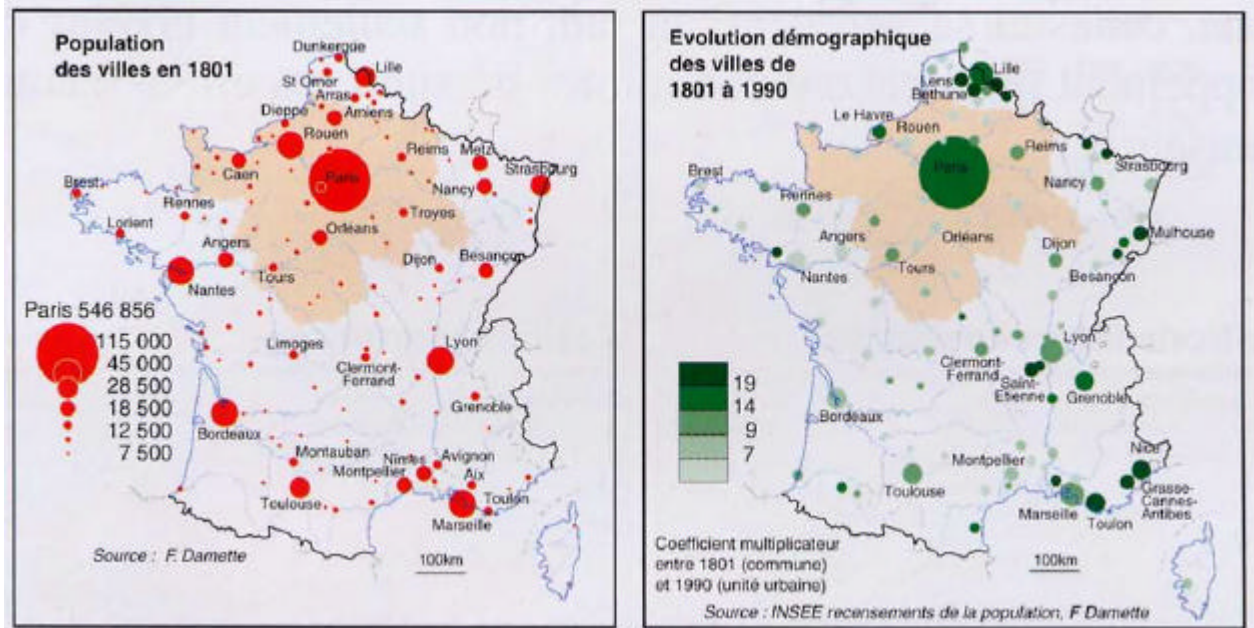
### **1. L'agglomération parisienne, cœur démographique d'un Bassin parisien qui représente plus du tiers de la population française**

**Le Bassin parisien compte 19.9 millions d'habitants en 1999 ; la moitié vivent en Ile-de-France, un cinquième dans les huit départements qui l'entourent et un quart dans le reste du périmètre.** Pour l'essentiel (82 %), il s'agit d'urbains : 16.4 millions de personnes résident dans l'une des 88 aires urbaines qui structurent ce territoire, soit 38 % de la population des 361 aires urbaines de la France métropolitaine.

**Au palmarès des agglomérations les plus urbanisées du Bassin parisien, Paris, avec 9 644 510 personnes en 1999, demeure vingt-cinq fois plus peuplée que Rouen (389 860 habitants), au second rang, laissant loin derrière elle Tours (297 631 hab.) et Caen (199 490 hab.).** Depuis deux siècles, cette prééminence parisienne n'a cessé de se construire au détriment des villes du reste du Bassin parisien (Figure 2.5).



Figure 2.5 - Le poids de la prééminence démographique parisienne



Source : DATAR, *Aménager la France de 2020 – Le Bassin parisien, Paris, La Documentation française, 2002, p. 21*

## 2. Un ralentissement de la croissance démographique francilienne, relayée par un étalement de la région métropolitaine sur le Bassin parisien

Le Bassin parisien compte un demi million d'habitants de plus en 1999 qu'en 1990. Sa population représente un gros tiers (34 %) de celle de la France métropolitaine en 1999, une proportion à peine plus faible qu'en 1990 (34,3 %).

La population de l'Ile-de-France continue certes à progresser grâce à son dynamisme naturel, mais de façon moindre que la moyenne nationale. Entre 1990 et 1999, 518 000 personnes environ ont quitté la région francilienne ; tous les départements sont touchés y compris ceux de la grande couronne. Les Yvelines, l'Essonne et le Val-d'Oise ont vu partir plus d'habitants qu'ils n'en ont accueilli. Seule la Seine-et-Marne se maintient.

Le cap des 11 millions d'habitants n'a pas été franchi. Avec 10 925 600 habitants, l'Ile-de-France gagne 265 000 habitants par rapport à 1990. Paris, comptant 2 116 200 habitants, continue à se vider avec 141 400 habitants de moins par rapport à 1990.

De 1990 à 1999, la population des aires urbaines du Bassin parisien s'est accrue à un rythme annuel plutôt faible (0,28 % contre 0,4 % pour l'ensemble des 361 aires urbaines), sauf dans les plus petites d'entre elles. Un tiers ont observé une diminution de leur population. Parmi les plus peuplées, seules celles d'Orléans, Tours et Caen croissent à un rythme soutenu.

La troisième couronne – constituée de l'ensemble des huit départements qui bordent l'Ile-de-France – progresse moins rapidement que la grande couronne. Mais l'écart ne cesse de se resserrer depuis le début des années soixante.

Finalement la principale tendance de fond de ces quarante dernières années tient dans cette convergence, vers un niveau faible, proche de zéro, des rythmes d'évolution des populations de Paris, de la petite couronne, de la grande couronne, de la troisième couronne, et de la périphérie du Bassin parisien.

**Aujourd'hui la région métropolitaine ne s'accroît plus dans ses propres limites. Elle se dilate et poursuit sa croissance par l'étalement de ses franges,** à la fois par soldes migratoires et naturels positifs, par migrations temporaires, par transformation de l'appareil productif, par étalement des facilités de communication, par extension du « système Ile-de-France » sur les départements voisins, phénomène déjà repéré dans la période antérieure et maintenant confirmé.

L'ensemble constitue un système territorial qui a beaucoup évolué au cours du dernier demi-siècle, mais dont la logique centre / périphérie, loin d'être altérée, s'est probablement accentuée en se modernisant. L'organisation territoriale s'appuie sur un réseau de transport dont les radiales convergent vers Paris sont l'élément fondamental.

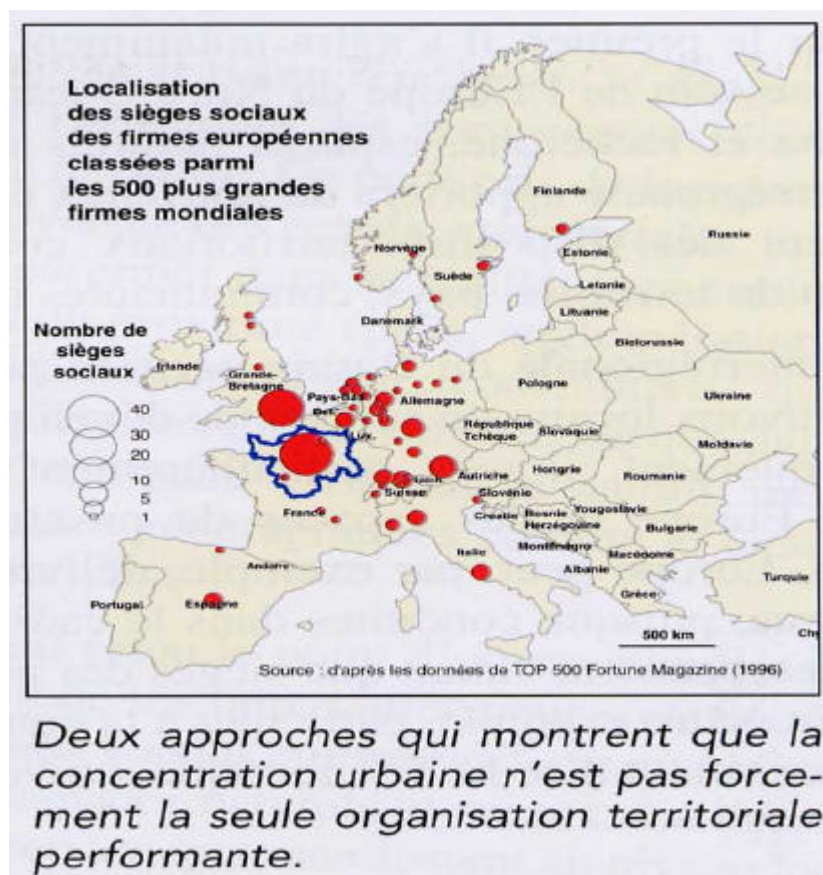
Sur cette trame, le schéma classique de l'organisation des territoires se traduit par des auréoles successives autour de Paris. Dans ce dispositif, les villes proches (Château-Thierry, Compiègne, Creil, Vernon, Evreux, Dreux, Chartres, Montargis, Sens) évoluent vers un statut de nouvelle grande banlieue, par élargissement du bassin de main d'œuvre parisien.

**Un vaste espace s'est structuré autour de la capitale. Il s'agit non seulement d'une extension toujours plus lointaine de l'espace francilien, dominé directement par Paris, mais aussi du glissement dans l'orbite de la capitale d'importants « blocs régionaux » qui jusqu'alors semblaient relativement indépendants de la région parisienne.**

## B. UN ESPACE AU SERVICE DE PARIS

La double concentration démographique et économique que représente la région urbaine francilienne est unique en Europe (Figure 2.6). Ce caractère d'exception lui permet sans doute de figurer à ces deux échelles de manière significative mais se traduit au niveau régional et interrégional par des situations aux contrastes extrêmes selon les secteurs géographiques et les types de contexte considérés, conduisant à une situation de déséquilibre flagrant.

Figure 2.6 - Sièges sociaux en Europe et dans le Bassin parisien



Source : DATAR, *Aménager la France de 2020 – Le Bassin parisien*, Paris, La Documentation française, 2002, p. 40

### L'hégémonie de Paris sur son bassin a des origines lointaines

Tout le réseau des routes royales converge vers Paris. Mais c'est avec le chemin de fer que la prééminence parisienne s'affirme le mieux et se perpétue jusqu'à nos jours ; pour aller d'une partie à l'autre du Bassin Parisien, il faut souvent passer par Paris.

Il a fallu la renaissance du transport routier pour redonner vie aux trafics transversaux, comme entre Le Havre ou Rouen et le Nord. Encore le réseau autoroutier, du moins à son origine, perpétue-t-il tous les défauts du système ferroviaire, parfois en les aggravant, comme l'autoroute A1 Paris - Lille ignorant Amiens, de même que le TGV nord.

**L'aménagement du Bassin parisien répond essentiellement aux besoins de l'agglomération parisienne. Les réseaux de communication matérialisent la polarité exercée par la capitale, formant une étoile centrée sur Paris.** La Seine constitue en outre un axe vital assurant les débouchés sur la mer.

Les moyens de transport drainent vers Paris un flux important de travailleurs venant de plus loin qu'autrefois, sous la forme d'intenses migrations alternantes quotidiennes, marquant plus encore son rôle de capitale nationale.

**Le Bassin parisien constitue un espace animé et dominé par Paris.** La capitale a pendant longtemps absorbé toutes les forces vives en drainant l'essentiel de l'exode rural qui a frappé très tôt les campagnes environnantes.

Paris a aussi transmis son dynamisme aux régions qui composent le Bassin parisien. Ainsi **la déconcentration industrielle de la capitale a permis une diffusion et un renouveau de l'industrie qui a renforcé l'axe de la vallée de la Seine et a réanimé les villes de la couronne parisienne.**

**Malgré ce processus, la dépendance à l'égard de la capitale demeure.** Paris exerce une prééminence intellectuelle et culturelle écrasante par ses universités, ses grandes écoles, ses groupes de presse, ses entreprises de spectacle. Son pouvoir de décision en matière économique se renforce.

Le réseau urbain porte la trace de cette influence étouffante de Paris. Hormis Orléans, les grosses agglomérations se sont dotées d'un tertiaire supérieur et de fonctions de commandement régional que lorsqu'elles se localisent à plus de 150 km de Paris.

### ***C. UNE « PÉRIPHÉRIE » DU BASSIN PARISIEN HORS ILE-DE-FRANCE BRIDÉE MALGRÉ LA DÉCENTRALISATION***

Dans ses limites officielles, au recensement de 1999, le Bassin parisien compte près de 35 % de la population sur environ 25 % du territoire métropolitain, et 44 % du PIB, dont 30 % pour la seule Ile-de-France. Ces chiffres révèlent le fait que **la « périphérie » du Bassin parisien hors Ile de France (16 % de la population sur 23 % du territoire hexagonal) est**

statistiquement affaiblie, en termes de population (densité moyenne : 77 hab/km<sup>2</sup>) comme en termes de richesse économique (13,1 % du PIB national en 1998), par rapport à Paris et à l'Ile-de-France (Tableaux 2.7, 2.8 et Figure 2.8). Ainsi, aucune des cinq régions françaises contiguës à l'Ile-de-France (Centre, Champagne-Ardenne, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Picardie) ne pèse plus de 4 % de la valeur ajoutée nationale.

Tableau 2.7 - Poids des régions du Bassin parisien dans le produit intérieur brut (PIB) métropolitain en 1982 et 1998

	% PIB 1982	% PIB 1998
Centre	3,9	3,7
Champagne Ardenne	2,4	2,1
Basse-Normandie	2,0	2,0
Haute-Normandie	3,2	2,7
Picardie	2,8	2,6
BP hors Ile-de- France	14,3	13,1
Ile-de-France	27,1	28,0
Bassin Parisien	41,4	41,1
Reste France	58,6	58,9
France métropolitaine	100	100

source : Insee (Hannoun [1998], Delisle, Grouthier, Jacquier [2000]).

Source : DATAR, *Aménager la France de 2020 – Le Bassin parisien, Paris, La Documentation française, 2002, p. 114*

Tableau 2.8 - PIB par emploi et par habitant des régions du Bassin parisien en 1982 et 1998

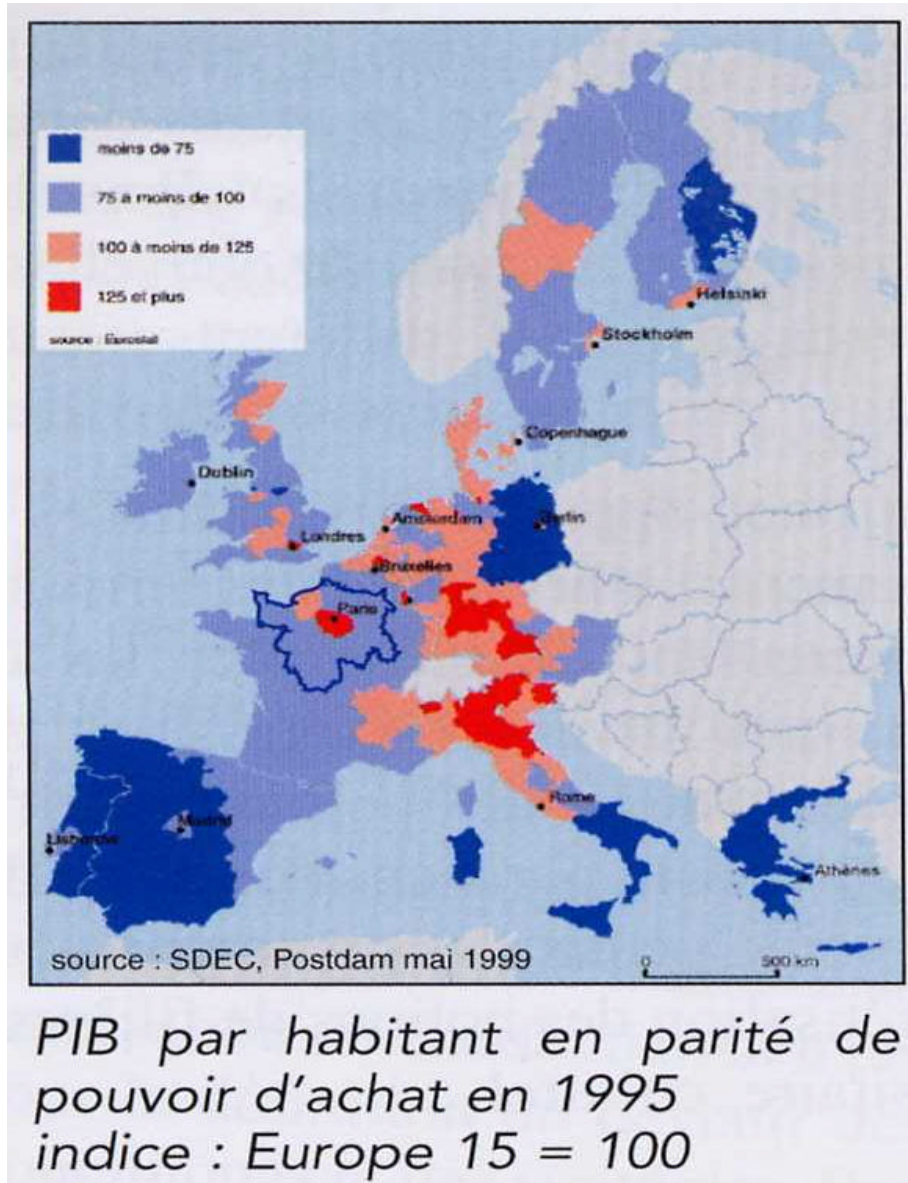
	PIB par habitant (en KF)	PIB par emploi	PIB par habitant (France métr. =100)		PIB par emploi (France métr. =100)		Emploi/ population (en %)
	1998	1998	1982	1998	1982	1998	1998
Centre	129	346	93	90	92	92	37,2
Champagne Ardenne	133	351	96	93	98	93,5	37,8
Basse-Normandie	121	316	79	85	79	84	38,4
Haute-Normandie	130	354	106	91	107	94	36,7
Picardie	119	350	85	84	93	93	34,2
Ile-de-France	215	479	145	150,5	122	128	44,9
France métropolitaine	143	375	100	100	100	100	38,1

source : Insee (Hannoun [1998], Delisle, Grouthier, Jacquier [2000]).

Source : DATAR, *Aménager la France de 2020 – Le Bassin parisien, Paris, La Documentation française, 2002, p. 114*



Figure 2.7 - PIB en Europe et dans le Bassin parisien



Source : DATAR, *Aménager la France de 2020 – Le Bassin Parisien*, Paris, La Documentation française, 2002, p. 40.

Les déséquilibres constatés entre l'Ile-de-France et les autres régions du Bassin parisien existent aussi avec l'ensemble des régions françaises, mais le plus souvent de façon moindre. En effet, les métropoles régionales hors influence parisienne ont pu développer leur potentiel sans subir les effets d'aspiration qu'imposent souvent la capitale aux régions périphériques. Ces dernières, supposées tirer parti du voisinage de la métropole parisienne, se voient non seulement privées d'une part de leur potentiel de développement mais encore contraintes de subir les effets secondaires d'un vaste mouvement d'urbanisation.

Cependant, si la région Ile-de-France devance de façon de plus en plus nette les autres régions en termes de PIB, elle n'atteint pas, en 1999, les résultats que l'on attendait d'elle sur le plan du développement économique. Cette contre-performance pourrait résulter de **l'isolement de la région capitale qui ne s'appuierait pas suffisamment sur les régions situées à sa périphérie pour renforcer ses capacités.**

Les six régions du Bassin parisien subissent une baisse de l'emploi, surtout la Champagne-Ardenne et la Basse-Normandie. La région Centre est la seule à faire exception ; la Basse-Normandie enregistre une poussée des cadres supérieurs qui ne comble que partiellement un retard en ce domaine. Dans la région Centre, le taux d'encadrement est le plus fort des six régions, mais il reste bien inférieur à la moyenne nationale. Toutes ces régions se caractérisent par une forte présence de l'emploi agricole et de l'emploi ouvrier.

Les entreprises ont refusé toute décentralisation véritable, se contentant, dans un premier temps, de déconcentrer des fabrications. Il s'agissait d'éviter les localisations trop lointaines et de donner la préférence aux cités les plus accessibles, comme Amiens ou les villes du Val-de-Loire. Ce sont en fait quelques axes privilégiés qui ont été les principaux bénéficiaires : vallée de la Seine de Paris à Rouen, vallée de l'Oise, Val de Loire, mais aussi le long de la voie ferrée Paris -Lyon et de ses antennes dans l'Yonne. Ainsi se renforcent des structures linéaires.

**Aujourd'hui on prend conscience du fait que la désindustrialisation de la capitale, la décentralisation des activités « fordiennes », n'a pas été suivie par des décentralisations tertiaires, remettant en cause la concentration des structures de direction.**

**Son rôle s'est accentué dans les domaines de la recherche, des capitaux, des techniques, risquant d'aggraver un divorce déjà sensible entre le tissu socio-économique parisien et celui de la province, et d'accroître par là même les différences de revenus avec le reste du pays.**

#### ***D. UNE DIFFICILE CONCILIATION ENTRE DES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DE NIVEAUX SPATIAUX DIFFÉRENTS***

**La région parisienne mêle plus qu'une autre les enjeux locaux, nationaux et internationaux** car elle est non seulement le cadre de vie et de travail d'une société très diversifiée mais aussi un centre directeur de la vie économique, politique, culturelle de la nation, en même temps qu'une vitrine internationale à l'échelle européenne et mondiale.



Tous les débats sur l'aménagement de la région sont donc marqués par la nécessité de prendre en compte simultanément ces différentes échelles.

**Malgré les progrès accomplis depuis sa création, la région Ile-de-France est sans doute la région française qui exerce le moins de pouvoirs sur l'aménagement de son propre territoire ; le paradoxe est qu'il s'agit de la plus riche, de la plus peuplée et de celle qui est confrontée aux plus sévères difficultés de fonctionnement.** Cette situation résulte d'une double dépossession : par l'Etat, soucieux de maîtriser les enjeux nationaux, mais aussi par l'enclave parisienne, qui échappe largement au contrôle de la région. **Or, l'erreur est de considérer que Paris est la capitale nationale et n'a pas de région à gérer.** C'est dans ce contexte que l'articulation de l'Ile-de-France au reste du Bassin Parisien est restée largement négligée jusqu'à la fin des années 80, et que l'Yonne a été rattachée à Dijon ou l'Oise à Amiens.

Une conception multipolaire du Bassin parisien est-elle concevable, sans affaiblir les atouts internationaux de l'agglomération parisienne ? La DATAR a publié en mai 1992 un Livre Blanc du Bassin parisien dans lequel le scénario souhaité était celui de la « métropole multipolaire centralisée » impliquant une modération de la croissance de l'Ile-de-France mais sans remise en cause son rôle directeur.

Dans cet esprit, une Charte d'aménagement du Bassin parisien a été établie en 1994 par la DATAR, sur les instructions conjointes des présidents et des préfets des huit régions concernées. Ses orientations ont servi de base à un contrat de plan interrégional (conclu en septembre 1994). Mais les moyens mis en place sont restés faibles (un milliard de francs pour 5 ans), et ce contrat de plan n'a pas été renouvelé pour la période 2000-2006.

**Depuis un demi-siècle, l'aménagement du territoire se trouve donc confronté à un dilemme : faut-il bloquer le développement de Paris ou se contenter d'encourager celui des métropoles ?**

Paris, appuyée sur l'Ile-de-France, joue un rôle majeur dans le réseau des villes mondiales, ce qui amène à se poser la question suivante : comment peut-elle maintenir, voire renforcer ce potentiel, sans aggraver le déséquilibre du réseau national ? Car la question du potentiel international des autres grandes métropoles françaises se pose : Lyon, deuxième métropole française, ne se classe qu'au 13<sup>e</sup> rang dans la hiérarchie des villes européennes.

Freiner le développement économique de la capitale permettrait peut-être de renforcer les métropoles régionales. Mais un certain nombre d'entreprises choisiraient alors les capitales étrangères au détriment de la France.

D'où la nécessité, dans un contexte où le moindre dysfonctionnement d'une région capitale a un retentissement supra-régional, de réduire les inégalités spatiales à l'intérieur du territoire national tout en préservant le développement d'un pôle central, compétitif à l'échelle internationale.

#### *E. UN ENSEMBLE MULTIRÉGIONAL SUSCEPTIBLE DE PROFITER DE SA PROXIMITÉ DE LA DORSALE EUROPÉENNE*

**Avec 5 % du PIB et 3 % de la population de l'Union européenne, l'Ile-de-France se place au premier rang des 196 régions de l'Union devant la Lombardie et le Grand Londres.**

**Le PIB de la seule Ile-de-France est l'équivalent de deux fois celui de l'Autriche et de près de quatre fois celui du Portugal (Source : Eurostat, 1999).**

Le Bassin parisien n'est pas un espace frontalier, à la différence de beaucoup de régions françaises (9 sur 22). Seule la région Champagne-Ardenne, qui en fait partie, se situe à la frontière de la Belgique, sur une fenêtre étroite face à l'Ardenne belge. Toutefois, le Bassin parisien constitue un espace ouvert sur l'Europe et occupe une position de transition entre les régions très peuplées du nord-ouest européen et l'Europe des moindres densités.

Les premières réflexions et décisions de l'Union européenne en ce qui concerne l'aménagement du territoire européen, le SDEC notamment, placent à juste titre le Bassin Parisien dans une « Aire métropolitaine de l'Europe du Nord-Ouest », au même titre que le Royaume-Uni et le Bassin de Londres, la Belgique et Bruxelles, le Randstadt hollandais, le Luxembourg ou encore le nord de la Rhénanie.

Replacés dans un contexte européen, Paris et la plus grande partie du Bassin parisien se trouvent à plus courte ou égale distance de Londres, de Bruxelles, d'Anvers, de Sarrebruck ou même de Rotterdam, de Cologne et de Bâle, que de Lyon ou de Bordeaux.

Le Bassin parisien possède une qualité rare et qui n'est partagée par aucune des régions européennes voisines, à la fois privilège et enjeu. Paris, la plus importante agglomération d'Europe avec Londres, se situe dans un bassin de peuplement aux densités relativement faibles, très loin des fortes concentrations du nord-ouest de l'Europe, dans un espace riche de ses milieux naturels, de ses systèmes agricoles et de son patrimoine historique et culturel. Il n'est pas encore totalement saturé par l'urbanisation.

Au nord du Bassin, les densités de population des régions européennes les plus proches se situent au-dessus de 300 habitants par km<sup>2</sup>, à de très rares exceptions près. C'est le cas de toutes les régions qui entourent le Grand Londres (au-dessus de 400 hab./km<sup>2</sup>), de la Flandre (425), des Pays-Bas (439), de Nordrhein-Westfalen (502). En France même, le Nord-Pas-de-Calais qui relève du même type de peuplement affiche une moyenne de 320 hab./km<sup>2</sup>. A contrario, le Bassin Parisien fait figure de zone relativement peu peuplée, si l'on excepte l'Ile-de-France (densité moyenne de 890). Les densités de population sont de 141 en Haute-Normandie, 79 en Basse-Normandie, 93 en Picardie et surtout 53 en Champagne-Ardenne et 61 dans la Région Centre. En outre, de vastes réserves d'espace non urbanisé existent dans toutes ces régions de la périphérie du Bassin parisien, constituant à la fois une richesse, une potentialité et une tentation.

Le cadre de vie du bassin parisien offre ainsi une qualité paysagère qui devient un luxe et un atout, au temps de l'urbanisation et d'une économie de loisirs de masse...

**Le pôle parisien a bénéficié, de façon beaucoup plus immédiate et beaucoup plus massive que les autres métropoles françaises, de son inscription dans un espace européen de plus en plus intégré et dans un espace mondial de plus en plus ouvert. La capitale doit conserver, voire renforcer sa position sur la scène internationale, dans les secteurs financiers, décisionnels et du tertiaire supérieur.**

**Dans le même temps, si rapporté à l'ensemble du territoire français le poids démographique relatif de Paris (cerné dans les limites de l'Ile-de-France) a connu une stabilisation depuis le milieu des années 1970, en revanche son poids économique, ses capacités à innover, à entreprendre, à sélectionner personnes et activités, à accumuler diversité et richesses semblent être restés très grands. Au sein même du Bassin parisien, la capitale et la région Ile-de-France reproduisent le modèle centre - périphérie vis-à-vis des territoires qui les bordent.**

**En somme, la dichotomie Paris-Province, principe majeur de différenciation du territoire national, n'a été que très modérément contrariée par la montée cependant remarquable des plus grandes capitales régionales.**

## CHAPITRE III

### UNE CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE DES MÉTROPOLES RÉGIONALES QUI NE S'ACCOMPAGNE PAS D'UN DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ÉQUIVALENT

En 1964 a été inaugurée une politique destinée à aider au rééquilibrage du territoire. Il s'agissait de s'attaquer à « l'hypertrophie parisienne » et d'aider au développement des 8 ensembles urbains provinciaux les mieux placés sur l'échiquier urbain de la France (Lille-Roubaix-Tourcoing, Nancy-Metz-Thionville, Lyon – Saint-Etienne – Grenoble, Aix-Marseille, Toulouse, Bordeaux, Nantes – Saint-Nazaire et Strasbourg), paraissant aptes à soutenir la comparaison avec les métropoles des pays voisins et susceptibles d'animer la vie économique, sociale et culturelle des régions <sup>5</sup>.

Pourtant aujourd'hui, bien que la plupart des métropoles régionales profitent d'une croissance démographique plus importante que la capitale, la suprématie politique et économique parisienne demeure. Parallèlement, dans un contexte de métropolisation, il semble se reproduire à l'échelle régionale le même schéma qu'au niveau national avec Paris.

#### I. UNE POLITIQUE DES MÉTROPOLES D'ÉQUILIBRE ÉTENDUE AUX PRINCIPALES AGGLOMÉRATIONS

##### A. DES HUIT MÉTROPOLES D'ÉQUILIBRE À LA PROMOTION DES CAPITALES RÉGIONALES

L'idée des métropoles d'équilibre est née dans les années 1960, dans un contexte de forte croissance et s'appuyait sur des perspectives démographiques (70 millions de citoyens à la fin du XX<sup>e</sup> siècle) que la réalité allait rapidement démentir <sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Source : F. Damette, J. Scheibling, *La France, permanences et mutations*, Paris, Hachette Supérieur, 1995

<sup>6</sup> J. Manesse, *L'aménagement du territoire*, Paris, 1998

Ce choix, reposant sur le développement d'un réseau maillé de grandes métropoles, plaçait déjà le modèle métropolitain dans une perspective polycentrique pour au moins deux d'entre elles (Nancy – Metz – Thionville et Lyon – Saint-Etienne – Grenoble). Il a surpris moins par ses fondements que par le courage politique qu'il supposait <sup>7</sup>.

Le trouble qu'il a suscité - à la fois les enthousiasmes et les espoirs des plus grands et les vives protestations des villes non retenues - a surtout porté sur l'échantillon. Ceci explique que, « dès le tournant des années 1970, l'expression de « ville assimilée aux métropoles d'équilibre » ait été appliquée par exemple à Rennes, Rouen, Dijon, Clermont-Ferrand ou Nice, ou encore que les grandes villes de l'ouest aient figuré dans certains affichages comme « pôles de développement ». Dans un second temps, ont été ajoutées Montpellier, Caen, Limoges, Saint-Etienne et Grenoble » <sup>8</sup>.

En fait, ont été ensuite concernées par cette politique d'armature urbaine toutes les capitales des régions administratives telles qu'elles avaient été définies à partir de 1964.

## ***B. L'EXTENSION AUX PRINCIPALES AGGLOMÉRATIONS***

« La politique d'armature urbaine a eu pour objectif l'arrêt du processus séculaire de concentration parisienne au prix d'une confiscation de nombreuses fonctions par la capitale et d'une relative stérilisation du développement métropolitain en région. Ce projet affiché par l'Etat, accompagnait la volonté des entreprises de ne plus assumer en direct les coûts d'urbanisation, en particulier ceux de la surconcentration parisienne, qui se répercutaient directement sur les salaires. La palette de la hiérarchie des villes offrait une gamme relativement large de points d'ancrage, les plus grandes villes après Paris représentant des points d'appui privilégiés pour les activités qui, bien que rares, étaient susceptibles d'engendrer de nouvelles dynamiques régionales »<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Reclus, Th. Saint-Julien (Dir), *Atlas de France, Territoire et aménagement, Vol. 14, La Documentation française, 2001, 143 p.*

<sup>8</sup> Reclus, Th. Saint-Julien (Dir), *Atlas de France, Territoire et aménagement, Vol. 14, La Documentation française, 2001, 143 p.*

## II. LE DÉVELOPPEMENT URBANISTIQUE ET ÉCONOMIQUE DES MÉTROPOLES RÉGIONALES

**Pour conforter le poids économique des métropoles d'équilibre, l'Etat n'a pas hésité à intervenir dans le développement des bureaux donc des services, par le biais d'une politique dite de déconcentration des activités tertiaires.**

Un agrément était nécessaire pour construire des bureaux dans l'agglomération parisienne alors que leur réalisation était encouragée et financée en province. La DATAR pouvait ainsi, en jouant sur l'agrément plus ou moins facilement accordé et les primes plus ou moins généreuses, orienter sinon commander la création de bureaux. Toutefois, l'influence de Paris et le souci de préserver les fonctions internationales de la capitale ont conduit à l'arrêt de cette politique.

Un autre volet de cette politique a consisté à déplacer vers la province certaines administrations de l'Etat.

### ***A. AMÉNAGEMENTS DE CENTRES D'AFFAIRES, DÉLOCALISATIONS DE SERVICES OU ADMINISTRATIONS, GRANDES OPÉRATIONS D'URBANISME***

#### **1. Les métropoles d'équilibre se sont dotées de centres d'affaires concentrant les activités de tertiaire supérieur**

« La politique des métropoles d'équilibre repose sur la décision de renforcer les équipements de ces villes tout en opérant une spécialisation de l'espace urbain. Les centres anciens sont rénovés et les centres villes accueillent des bureaux susceptibles d'attirer les activités tertiaires tant convoitées. Des quartiers anciens sont donc rasés pour laisser place à de nouveaux ensembles urbains mêlant habitations, commerces et bureaux »<sup>9</sup> comme on peut le voir, par exemple, avec le quartier Mériadec à Bordeaux, l'Ile Beaulieu à Nantes, la Part-Dieu à Lyon, Polygone à Montpellier ou encore Lille-Europe. Ces nouveaux ensembles doivent symboliser la modernité et le dynamisme des métropoles.

En parallèle, les centres villes ont été rendus plus accessibles par des axes urbains de bonnes caractéristiques et des voies rapides (tunnel de Fourvière à Lyon), tandis que des agglomérations se sont dotées de moyens de

---

<sup>9</sup> P. Mazet, *Aménagement du territoire*, A. Colin, Paris, 2000.

transports collectifs comme le métro à Marseille et Lyon. De même, de nouveaux aéroports sont créés à la périphérie avec de plus grandes capacités d'accueil (Satolas à Lyon, Mérignac près de Bordeaux) et les ports sont modernisés ou déplacés (par exemple, le nouveau port de Nantes-Saint-Nazaire, le port de Fos ou du Verdon). Les universités quittent les centres villes pour s'installer dans des campus localisés à la périphérie. « La politique des métropoles d'équilibre profite de la redéfinition des instruments d'urbanisme »<sup>12</sup>.

On a assisté tout d'abord à la modernisation des outils de planification urbaine avec la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 qui a institué les Plans d'occupation des sols (POS) et les Schémas directeurs d'aménagement et de l'urbanisme (SDAU). Ces outils sont destinés à organiser la croissance urbaine tout en maîtrisant le foncier.

A l'image de la région parisienne et afin d'assurer une croissance harmonieuse, certaines de ces grandes villes ont ensuite été dotées, jusqu'en 1983, d'organismes régionaux d'étude et d'aménagement (OREAM), dont le but était d'établir des schémas de développement de l'espace métropolitain.

« Cette politique des métropoles d'équilibre se trouve enfin institutionnalisée avec la création d'une nouvelle structure de coopération intercommunale instaurée par la loi du 31 décembre 1966 : la communauté urbaine. La création d'une communauté urbaine implique pour les villes concernées le transfert à la communauté d'un certain nombre de compétences comme la voirie, l'eau, l'assainissement, les transports, ... »<sup>12</sup>.

Tous ces instruments devaient permettre aux services techniques de l'Etat d'organiser la croissance urbaine tout en renforçant l'attractivité de grands pôles urbains.

A l'image de la région parisienne et afin d'assurer une croissance harmonieuse, certaines de ces grandes villes ont ensuite été dotées, jusqu'en 1983, d'organismes régionaux d'étude et d'aménagement (OREAM), dont le but était d'établir des schémas de développement de l'espace métropolitain.

**Aujourd'hui, bon nombre de problèmes dont souffrent les villes, que ce soit la présence de grandes ensembles, de banlieues étendues rendant nécessaire le recours à la voiture, résultent en partie des choix urbanistiques qui ont été effectués dans le cadre de cette politique<sup>10</sup>.**

Enfin, une politique des villes nouvelles fut mise en œuvre par l'Etat dans le cadre de la loi du 10 juillet 1970 (Loi Boscher). Le bilan en est globalement positif, car ces villes ont répondu à leurs objectifs, du moins dans la région parisienne (Cergy-Pontoise, Evry, Melun-Sénart, Marne-la-Vallée et

---

<sup>10</sup> P. Mazet, *Aménagement du territoire*, A. Colin, Paris, 2000.



Saint-Quentin-en-Yvelines), qui consistaient à offrir à une population un espace où trouver un logement et un emploi. Les agglomération nouvelles parisiennes ont drainé une population jeune plutôt aisée qui cherchait une meilleure qualité de vie. Le bilan reste plus contrasté pour les expériences provinciales (L'Isle d'Abeau, Villeneuve-d'Ascq, Vaudreuil et les Rives de l'Etang de Berre), où des systèmes de concertation entre les villes et l'Etat étaient prévus alors que, dans les faits, le pilotage central a dominé.

Les métropoles ont bénéficié d'une concentration massive des soutiens publics orientée sur les équipements tertiaires de niveau supérieur : administratifs, universitaires, hospitaliers, culturels, financiers et économiques. **Si toutes les capitales de Région ont été l'objet de rattrapages qualitatifs très significatifs, ce sont les plus grandes d'entre elles**, et certaines plus petites mais particulièrement dynamiques comme Montpellier, Orléans, Rennes, **qui ont opéré les rattrapages les plus importants**. Ceux-ci ont été particulièrement manifestes concernant l'accessibilité, la concentration d'équipements et de fonctions rares, ou encore le profond renouvellement des cadres de l'urbanité.

**Les métropoles ont acquis une visibilité européenne qui manquait à la plupart, souvent en se spécialisant dans un petit nombre de domaines d'excellence**, tertiaires (mutuelles d'assurances au Mans, recherche à Grenoble, ...), mais aussi industriels (aéronautique et aérospatiale à Toulouse, chimie fine à Lyon, ...)<sup>11</sup>.

L'exemple de la transformation de Lyon est saisissant. Des efforts ont été faits pour développer l'activité bancaire et l'industrie. La ville a bénéficié d'un nouveau centre tertiaire à la Part-Dieu, d'un métro, de l'aéroport international de Satolas, de la ville nouvelle de l'Isle-d'Abeau et de l'aménagement de la zone industrielle de la plaine de l'Ain, étendue sur quelques 400 hectares.

La création de technopôles reste le privilège des villes les plus grandes ou de celles qui peuvent se grouper en réseau dans lequel il est possible de développer des complémentarités ou des synergies. Ils permettent d'accéder à une certaine notoriété, fondée sur le rassemblement en un « parc technologique » d'entreprises, d'universités et de laboratoires spécialisés dans quelques secteurs de haute technologie, chacun espérant apparaître comme le champion dans un créneau porteur. C'est surtout dans les années 80 que le mouvement s'étoffe. En 1999, l'hexagone compte 41 technopôles labellisés.

La forte convergence de leurs trajectoires sur une période d'une trentaine d'années est remarquable.

---

<sup>11</sup> M. Fabriès-Verfaillie et al., *La France des villes*, Bréal, 2000.

Cependant, les limites de la décentralisation se remarquent dans ce que d'aucuns considèrent comme des équipements de prestige : conseils régionaux, palais des congrès, salles d'opéra, etc. Ainsi, la concurrence Montpellier-Nîmes dans les années 1980 et 1990 a entraîné dans chacune de ces villes un excès d'architecture « futuriste » et parfois sous-utilisée (Corum de Montpellier). Il est vrai qu'au cours de la même période Paris a donné en la matière le ton à toute la France ...

## **2. Un processus de délocalisation de services et administrations**

A la fin des années 1960, quelques services ou administrations ministériels ont été déménagés, mais c'est surtout depuis 1990 que ces délocalisations d'emplois tertiaires se sont développées, non sans susciter de controverses. Destinées à consolider les métropoles régionales, les « vagues de délocalisation » annoncées avec fracas en octobre 1991 par Edith Cresson, pour réduire l'hypertrophie parisienne et réactiver des villes de province déprimées en sont une illustration. En 2000, 30 000 emplois publics devaient avoir quitté Paris.

Cette initiative avait eu des précédents remarquables, certains réussis à l'image des transferts de l'Ecole nationale de l'Aviation Civile et de la Météo à Toulouse, d'autres moins tels que certaines décentralisations de Grandes Ecoles (Centrale, HEC).

Aujourd'hui, les Affaires culturelles sont implantées à Aix-en-Provence, les Affaires Sociales à Rennes, l'Etat-Civil à Nantes, l'Ecole de la Magistrature à Bordeaux, ou encore les Ecoles Normales Scientifique et Littéraire à Lyon.

D'un côté on les juge insuffisamment nombreuses malgré le côté spectaculaire – ou symbolique – de quelques-unes comme l'ENA à Strasbourg en janvier 1992 ; suivie de celle de l'Ecole du patrimoine à Lille, de l'ONF à Bourges, du Loto à Marseille, des Gobelins à Aubusson ... De l'autre elles se heurtent à l'hostilité des services concernés.

Ces décisions marquent un regain du volontarisme étatique, tout en ayant qu'un impact limité. Mais le fait est qu'elles apportent des salaires de fonctionnaires et induisent des activités et des relations multiples dans les villes d'accueil. L'augmentation du nombre d'établissements d'enseignement supérieur en province dans le cadre du plan université 2000 a contribué de son côté à étoffer le tertiaire dans les métropoles et les villes moyennes.

### 3. De grandes opérations d'urbanisme

Depuis une dizaine d'années, d'autres territoires présentent des enjeux importants pour l'aménagement de certaines métropoles. Sans parler des « Grands Projets de Ville », qui relèvent spécifiquement de la « politique de la ville », l'Etat s'investit, comme il l'avait fait dans le cadre de la création des villes nouvelles, pour développer de nouveaux projets de restructuration, généralement situés en zone urbaine dense, en proche périphérie des grandes villes et quelquefois même en centre-ville.

Ces opérations appellent un profond renouvellement urbain tant en matière de logement qu'en matière de développement économique. Elles sont appelées à créer des pôles essentiels du développement régional et de l'équilibre social. **Les villes se recomposent en profondeur par la transformation de quartiers entiers.** Les territoires urbains à la frange des centres-villes deviennent des lieux attractifs en terme de développement économique, universitaire et culturel. Ces « nouveaux centres », lancés dans le Mantois Seine-Aval (Yvelines), de la Seine à l'Arche, à Nanterre ou encore dans la Plaine de France (Seine Saint-Denis et Val-d'Oise), constituent la nouvelle frontière de nos grandes villes et sont porteurs d'équilibre et de solidarité locale.

« Le cas d'Euroméditerranée à Marseille illustre une coopération efficace des collectivités locales et de l'Etat associés dans un cadre contractuel (le protocole financier) et dans la conduite d'un instrument opérationnel décentralisé et commun, l'Etablissement Public d'Aménagement »<sup>12</sup>. Dans la cité phocéenne, l'intervention de l'Etat est largement justifiée par l'insuffisance des ressources financières des collectivités locales face à la dimension de l'opération ainsi que par l'ampleur du défi qu'il fallait relever et l'intérêt national qui s'y attachait.

Il s'avère que « les grandes métropoles françaises ont les moyens financiers et opérationnels de leur développement »<sup>15</sup>. Mais elles peuvent aller plus loin, plus vite si l'Etat les désigne en tant que territoires stratégiques du développement national et vient appuyer par son concours leur démarche sur certains projets bien ciblés. C'est pourquoi **inscrire l'aménagement de pôles de développement ambitieux dans les grandes métropoles françaises, pour les placer dans la compétition européenne, peut, dans l'avenir, devenir un des grands objectifs de la politique d'aménagement du territoire** <sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Groupe central des grandes opérations d'urbanisme, Note concernant la politique d'aménagement du territoire vis-à-vis des grandes métropoles françaises.

#### **4. Une évolution s'expliquant davantage par le dynamisme local que par les investissements publics**

Dans les années soixante, la politique des « métropoles d'équilibre » a guidé l'aménagement du territoire, et a été jugée globalement réussie. Or, cette politique ne s'est pas traduite par des investissements publics significatifs. Les villes concernées ont bénéficié de financements proportionnels à leur population, ni plus ni moins. « Si elles se sont développées, parfois de façon spectaculaire, elles le doivent moins aux mesures gouvernementales qu'au dynamisme de leur région ou aux effets des logiques économiques »<sup>13</sup>.

**La concentration à Paris des sièges sociaux des grands groupes industriels et financiers est due non à une politique, mais aux logiques de gestion des firmes qui cherchent des avantages de proximité dans la localisation parisienne.**

De la même façon, les capitales régionales les plus grandes se sont en général montrées dynamiques sans que cela puisse être clairement attribué à la politique censée les favoriser ; leur ancrage dans une région à l'économie forte ou faible se révèle souvent plus décisif. Lille et Lyon, face aux problèmes de reconversion industrielle, Marseille touchée de plein fouet par la crise portuaire n'ont qu'une croissance faible. A l'inverse, Bordeaux, Toulouse, Nantes, appartenant à des régions faiblement industrialisées, tirent mieux leur épingle du jeu.

Dans un contexte de sensible renforcement des équipements des métropoles, il convient de s'interroger sur l'hypothèse d'un rééquilibrage démographique avec la capitale.

### **III. UN POIDS DÉMOGRAPHIQUE ET ÉCONOMIQUE ENCORE TRÈS EN RETRAIT PAR RAPPORT À LA CAPITALE ET AUX MÉTROPOLIS DES PAYS VOISINS**

#### ***A. UN DÉBUT DE RÉÉQUILIBRAGE DÉMOGRAPHIQUE ENTRE PARIS ET LES GRANDES MÉTROPOLIS***

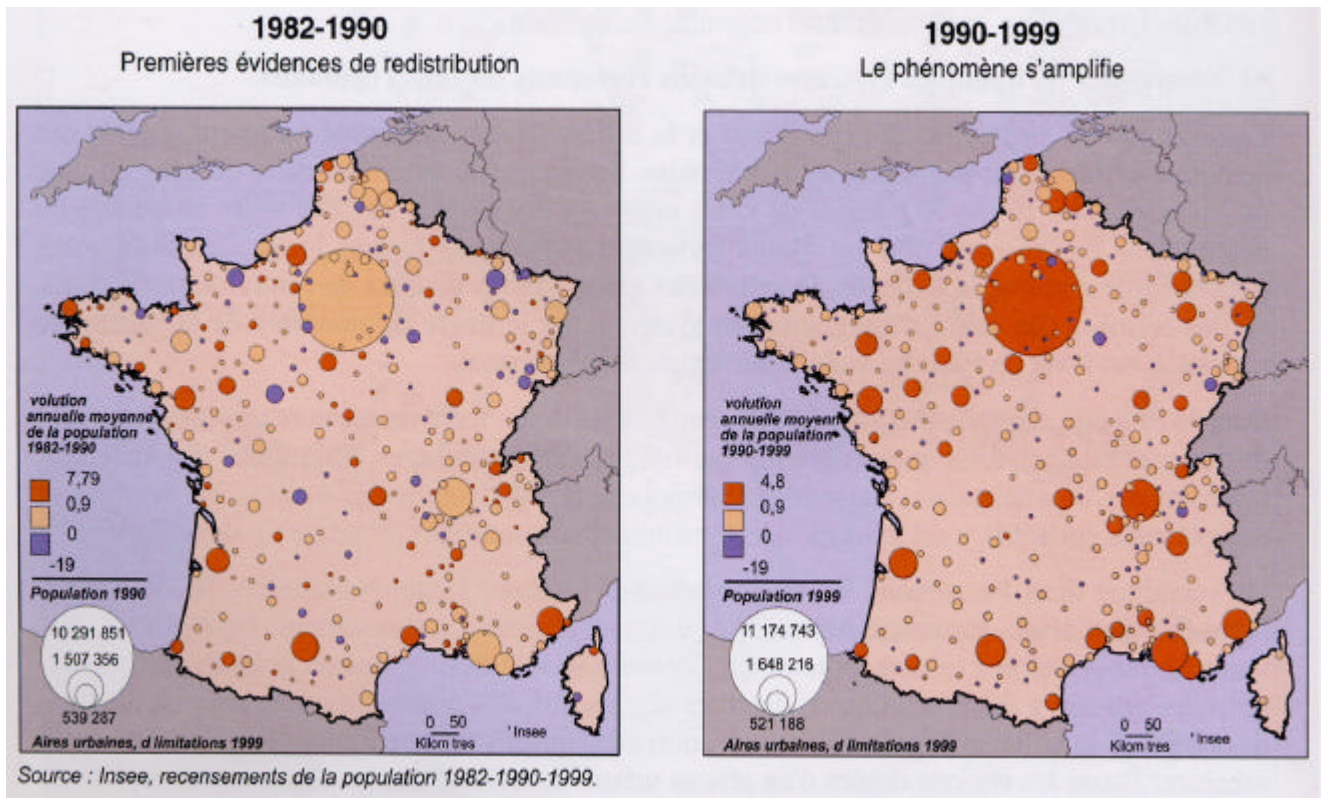
**Le recensement de 1999 confirme certaines tendances. L'urbanisation se poursuit, non pas tant par une concentration de la population dans les zones urbaines que par une extension du périmètre urbain.**

---

<sup>13</sup> Source : F. Damette, J. Scheibling, *La France, permanences et mutations*, Paris, Hachette Supérieur, 1995.

La moitié des 4,5 M d'habitants supplémentaires recensés en France entre 1975 et 1999 sont installés dans six aires urbaines seulement (Paris, Toulouse, Lyon, Montpellier, Bordeaux, Nantes).

Figure 3.1 - Evolution comparée des populations urbaines



DATAR, *Aménager la France de 2020 – Mettre les territoires en mouvement*, Paris, La Documentation française, 2002, p.24.

La France compte aujourd'hui 52 aires urbaines de plus de 150 000 habitants, qui représentent 52 % de la population du pays. Les vingt-cinq premières aires urbaines totalisent les trois-quarts de la croissance démographique urbaine de la dernière période intercensitaire (Figure 3.1).

Les dix unités urbaines atteignant ou dépassant 500 000 habitants concentrent 32 % de la population nationale.

A elles seules, les huit premières agglomérations totalisent la moitié de l'accroissement observé entre 1990 et 1999 : Paris, Toulouse, Lyon, Montpellier, Nantes, Rennes, Marseille-Aix-en-Provence et Bordeaux (Tableau 3.1).

La dynamique urbaine concerne d'abord les métropoles. Un tiers des aires urbaines ont perdu des habitants, notamment les vieux pôles industriels.

**Tableau 3.1 - Les onze aires urbaines qui contribuent le plus à la croissance démographique de la France au cours des deux dernières périodes intercensitaires (délimitation de 1999)**

Aire urbaine (délimitation de 1999)	Contribution à la croissance entre 1990 et 1999 (en %)	Accroissement de 1990 à 1999		Accroissement de 1982 à 1990	
		Absolu	Taux annuel (%)	Absolu	Taux annuel (%)
Paris	16,6	315 084	0,32	628 291	0,75
Toulouse	6,5	123 645	1,53	103 704	1,66
Lyon	5,1	97 083	0,68	101 814	0,85
Montpellier	3,7	71 169	1,88	60 537	2,14
Nantes	3,5	66 803	1,10	46 589	0,94
Marseille-Aix en Provence	3,2	61 218	0,46	22 733	0,20
Rennes	3,0	57 822	1,31	40 859	1,16
Bordeaux	2,8	54 019	0,67	71 337	1,07
Strasbourg	2,3	43 140	0,81	27 971	0,63
Nice	2,2	41 761	0,51	84 544	1,25
Toulon	1,8	33 752	0,69	40 731	1,00
Genève-Annemasse	1,2	22 900	1,28	32 181	2,35
France métropolitaine	100,0	1 903 240	0,37	2 200 284	0,51

Source : INSEE

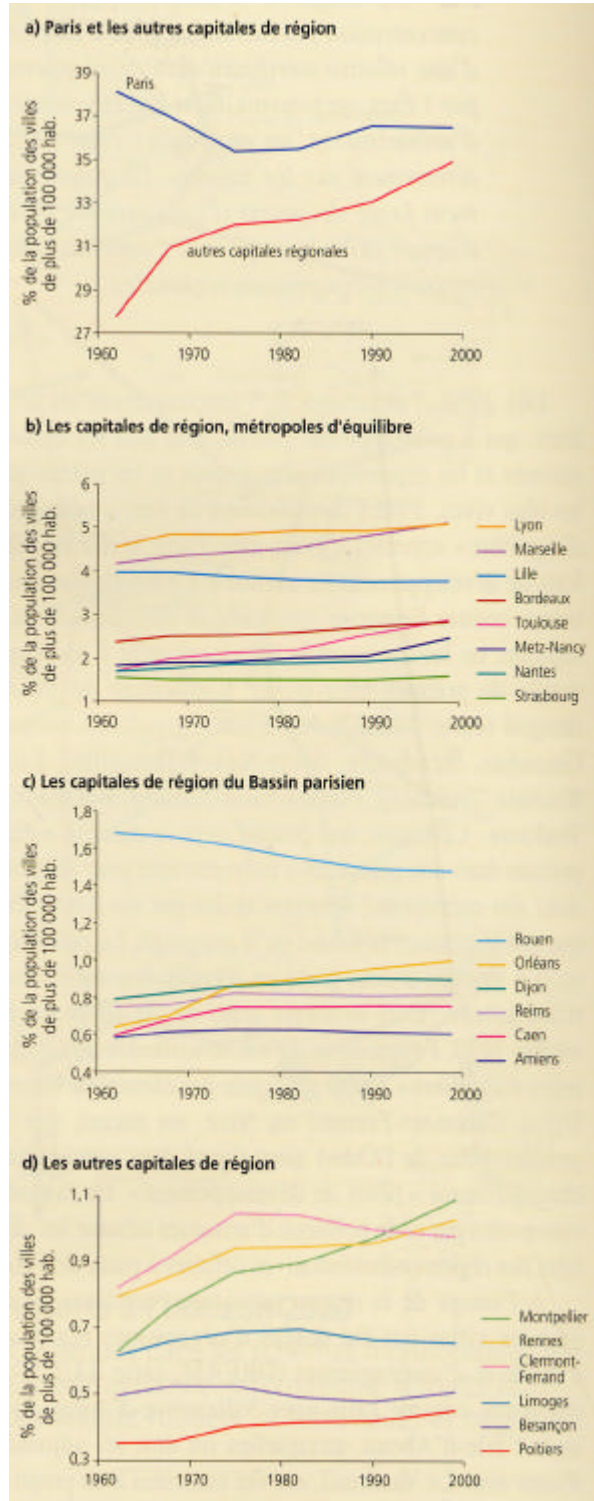
Ainsi, **la croissance démographique est plus vive dans les métropoles régionales que dans la capitale.**

On peut se demander si le ralentissement relatif de la progression de la population francilienne par rapport à l'évolution des métropoles régionales est le résultat de la réussite des politiques d'aménagement du territoire ou simplement des difficultés que rencontrent les parisiens dans la vie quotidienne : trajets pénibles domicile-travail, manque de transports collectifs en périphérie, logements exigus, loyers élevés, embouteillages, pollution, etc. ?

La plupart des départs se font vers les métropoles régionales. Cependant, celles-ci, soutenues par l'aménagement du territoire, jouent-elles désormais leur rôle de contrepoids face au système parisien ?



Figure 3.2 - Le dynamisme des capitales de région



Source : Reclus, Th. Saint-Julien (Dir), Atlas de France, Territoire et aménagement, Vol. 14, La Documentation française, 2001, p. 62.



En comparant l'évolution des parts relatives de l'agglomération parisienne et de l'ensemble agrégé des capitales régionales dans la population des unités urbaines de plus de 100 000 habitants, la très nette croissance de ces dernières, assez spectaculaire entre 1990 et 1999, contraste avec les pertes de parts démographiques de Paris jusqu'en 1980 et sa relative stagnation par la suite<sup>14</sup> (Figure 3.2 et Tableau 3.2).

**Tableau 3.2 - Population sans double compte des 12 plus grandes unités urbaines françaises**

Agglomérations		1962	1968	1975	1982	1990	1999
Agglomération Parisienne (A)	Paris	7 838 669	8 536 722	8 981 016	9 057 844	9 469 563	9 644 507
11 principales agglomérations (B)	Marseille	1 012 029	1 190 437	1 296 751	1 330 323	1 315 373	1 349 772
	Lyon	1 004 540	1 145 906	1 240 901	1 247 311	1 295 385	1 348 832
	Lille (*)	852 734	914 864	961 983	963 548	978 794	1 000 900
	Nice	534 532	627 246	722 234	780 485	855 969	888 784
	Toulouse	392 777	481 993	560 165	588 224	666 941	761 090
	Bordeaux	527 438	588 436	636 339	661 205	712 358	753 931
	Nantes	361 606	407 697	456 082	468 082	496 078	544 932
	Toulon	317 472	376 392	426 390	462 456	494 553	519 640
	Douai-Lens	548 443	561 979	547 878	534 484	527 465	518 727
	Strasbourg (*)	316 203	351 051	375 987	385 119	403 331	427 245
	Grenoble	265 121	335 265	392 085	395 901	405 108	419 334
Rapport A / B		<b>1,28</b>	<b>1,22</b>	<b>1,18</b>	<b>1,16</b>	<b>1,16</b>	<b>1,13</b>

Source : INSEE

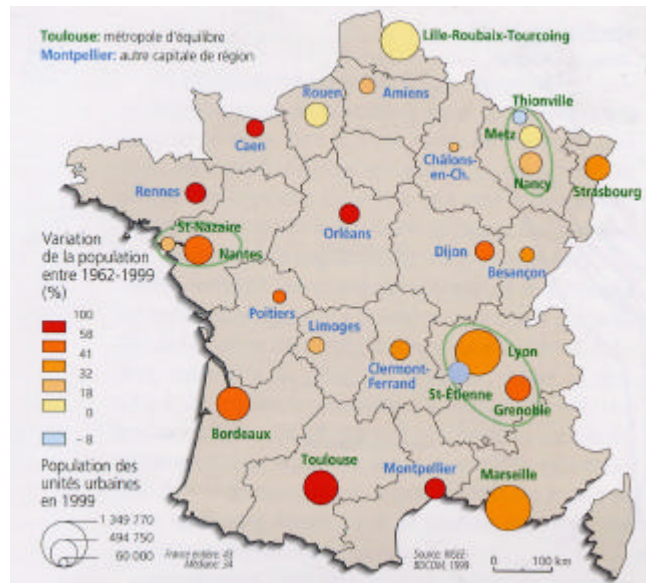
« Si l'on excepte l'agglomération lilloise, toutes les métropoles d'équilibre appartiennent plutôt à la catégorie des villes qui ont non seulement bien défendu leur contribution à l'ensemble, mais qui ont amélioré leur poids relatif, de manière particulièrement significative dans les cas de Marseille et Toulouse, toutes deux métropoles méridionales »<sup>17</sup> (Figure 3.3).

Les trajectoires des capitales de Région situées dans le bassin parisien marquent, au contraire, Orléans et Rouen exceptées, une certaine langueur depuis 1975, réussissant à peine à conserver les positions acquises.

Parmi les autres capitales régionales, les trajectoires sont très contrastées. Les dynamismes de Montpellier et de Rennes, voire celui de Poitiers ne font que mieux ressortir le reflux relatif de Clermont-Ferrand et la simple résistance de Besançon, et de Limoges depuis 1975.

<sup>14</sup> Reclus, Th. Saint-Julien (Dir), *Atlas de France, Territoire et aménagement, Vol. 14, La Documentation française, 2001, 143 p.*

Figure 3.3 - Métropoles d'équilibre et autres capitales de région à l'épreuve du temps



Source : Reclus, Th. Saint-Julien (Dir), Atlas de France, Territoire et aménagement, Vol. 14, La Documentation française, 2001, p. 64.

**En dépit des évolutions enregistrées, avec un million d'habitants seulement, les trois plus grandes capitales régionales, Lille, Lyon, Marseille restent très loin derrière la capitale, qui en compte neuf millions.**

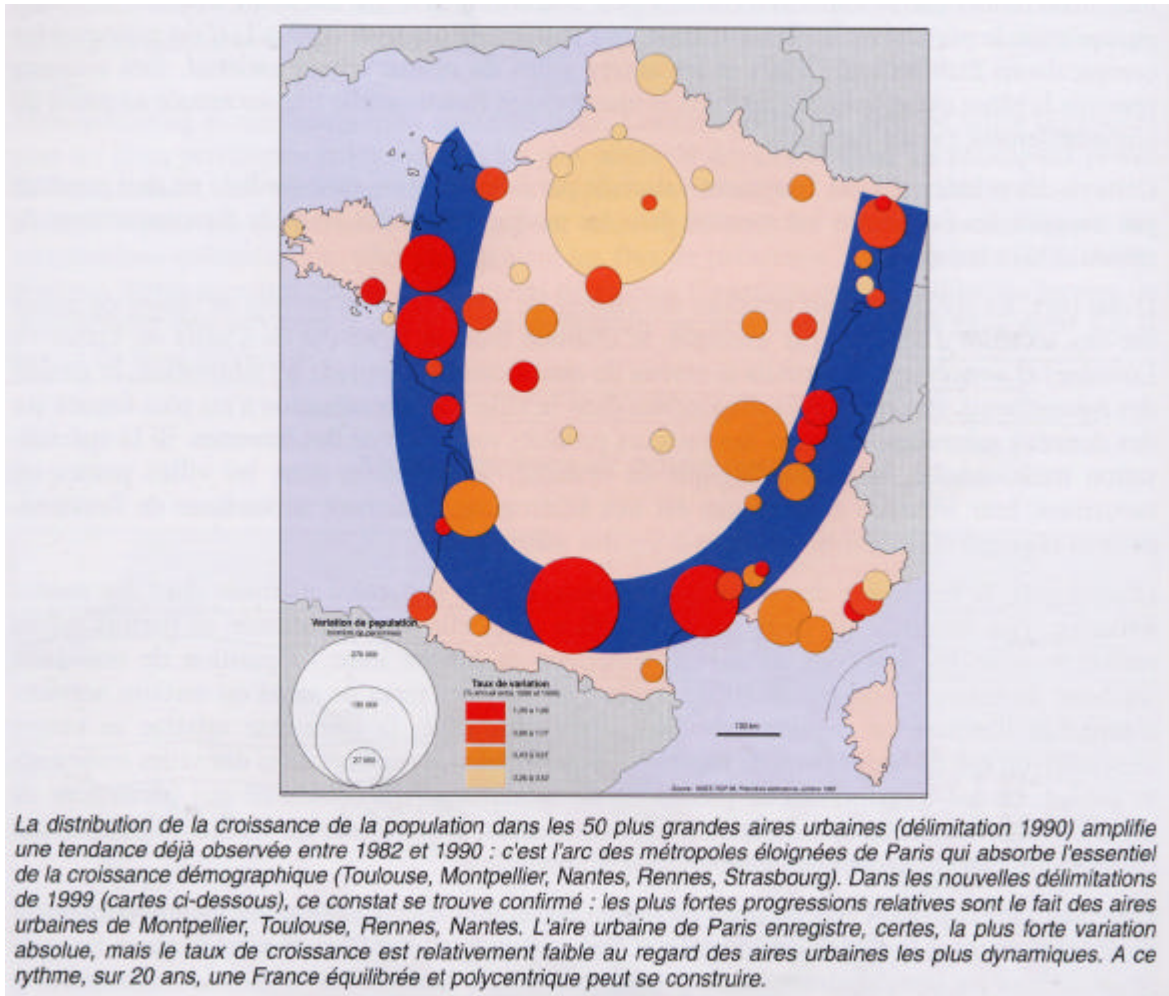
Le poids de Paris a rejeté les métropoles de plus de 300 000 habitants à la périphérie du territoire national, dans les régions littorales et proches des frontières (Figure 3.4). Mais plus encore, l'originalité du réseau des villes tient au fait que la deuxième ville française (Lyon) n'est que la vingt-quatrième d'Europe occidentale, et la troisième, Marseille, est vingt-huitième.

Il est cependant inexact de penser que la France possède moins de grandes villes que les autres pays européens. Elle compte 30 agglomérations de plus de 200 000 habitants sur 165 en Europe (14 pays), soit 18 %, alors que son poids démographique est de 16 %. Seul manque en fait l'échelon intermédiaire : des villes de 1.5 à 5 millions d'habitants, du type Milan ou Munich.

En somme, **malgré un manifeste dynamisme démographique des métropoles régionales françaises, le retard par rapport aux agglomérations des autres pays d'Europe persiste.**

**Figure 3.4 - Le dynamisme urbain**

*Les 50 premières aires urbaines ayant le plus contribué à la croissance démographique entre 1990 et 1999*



Source : DATAR, *Aménager la France de 2020 – Mettre les territoires en mouvement*, Paris, La Documentation française, 2002, p. 24

## ***B. UNE PUISSANCE ÉCONOMIQUE ENCORE NETTEMENT INSUFFISANTE***

**Trois indicateurs** socio-économiques donnent un autre éclairage pour apprécier puissance économique des régions.

**La vitalité du tissu productif régional** peut s'analyser à partir de la répartition des sièges sociaux des entreprises qui comptent au moins 100 salariés. Ces sociétés sont peu nombreuses mais regroupent la plus grande partie des salariés et contribuent à l'essentiel de la valeur ajoutée. Leur présence contribue au rayonnement métropolitain et à la présence d'emplois qualifiés. Sur 5 855 sièges d'entreprises de plus de 100 salariés, on en recense 3 826 dans la capitale dont l'hypertrophie en la matière se révèle flagrante. A

côté, une dizaine d'agglomérations seulement comptent entre 100 et 500 sièges ; il s'agit dans l'ordre décroissant de : Lyon, Lille, Nantes, Marseille, Toulouse, Strasbourg, Rouen, Bordeaux, Saint-Etienne, Rennes, Grenoble.

**La mesure de l'emploi dans douze fonctions stratégiques** (effectifs de cadres supérieurs ou d'ingénieurs dans des secteurs considérés comme stratégiques : gestion, recherche-industrie, informatique, banque-assurance, télécommunications, transports, commerce de gros ...) est un autre moyen de cerner les forces et faiblesses des villes françaises.

La capitale détient à elle seule 705 000 emplois stratégiques. Lyon vient ensuite avec 60 000 emplois de ce type. Là encore transparaît l'hypertrophie parisienne. Les villes qui comptent entre 10 000 et 40 000 emplois comparables sont dans l'ordre décroissant : Marseille, Toulouse, Lille, Bordeaux, Grenoble, Nantes, Strasbourg, Montpellier, Nice, Rennes, Nancy et Rouen. Soit quatorze cités qui pourraient être classées métropolitaines.

**Le dernier indicateur concerne l'équipement des grandes villes.** Sont retenues comme villes très bien dotées celles qui disposent de 20 services remarquables dans les transports (tramway ou métro, transports collectifs après 23 heures), dans les services et commerces (foire-exposition, hôtels « 4 étoiles »), dans les loisirs (Palais des congrès, patinoire, terrain de golf) dans le système éducatif (3<sup>e</sup> cycle universitaire, Université du 3<sup>e</sup> âge ...).

Seulement huit villes en France possèdent la totalité des services de qualité et donc une qualité de vie élevée : Paris, Lyon, Marseille, Lille, Toulouse, Nantes, Grenoble, Strasbourg. Il s'agit de villes déjà perçues comme métropolitaines.

**Qu'ont été durant la même période les trajectoires qualitatives de ces métropoles ?**

**En premier lieu on observe une rapide tertiarisation, bien que présentant des rythmes contrastés.** Certaines d'entre elles, telles Lille, Lyon, Clermont-Ferrand, Besançon ou Rouen, ont effectué des rattrapages spectaculaires dans les activités de services. D'autres sont parties d'un modèle tertiaire traditionnel.

Toutes ont, beaucoup plus intensément que les autres villes de plus de 100 000 habitants, élargi leur portefeuille d'activités en direction des services publics et des services aux entreprises.

Globalement, les capitales de Région se ressemblent beaucoup plus à la fin du XX<sup>e</sup> siècle qu'elles ne se ressemblaient vers 1960, quand elles ont été désignées capitales de ce qui n'était encore que des circonscriptions d'action régionale.

De façon générale, **les grandes villes sont les grandes gagnantes de l'évolution économique. Elles accueillent une part croissante des activités, elles sont les premières à bénéficier de la modernisation des réseaux de communication, et sont reliées aux réseaux de télécommunications les plus modernes. Une petite douzaine d'entre elles peuvent prétendre au titre de métropole, mais aucune ne renverse la hiérarchie.**

**Elles sont très en retrait vis-à-vis de Paris, qui reste la capitale économique et conserve une suprématie absolue, mais aussi par rapport aux métropoles européennes voisines** comme Barcelone, Milan, Stuttgart, Bruxelles ou Genève. **Ainsi, si une métropolisation s'esquisse en France, elle demeure incomplète.**

La plupart des grandes métropoles régionales ont entre 500 000 et 1 400 000 habitants. Leur aire d'influence est vaste, couvrant ou dépassant le territoire de la région (Bordeaux ou Toulouse). Elles sont souvent des capitales historiques, à la tête d'un réseau bien établi de villes relais, et la régionalisation a accru leur pouvoir. Elles ont bénéficié de la modernisation des voies de communication, LGV et autoroutes, et disposent d'un aéroport avec des relations trans-européennes. Elles ont ainsi renforcé leur position de carrefour régional.

On peut cependant distinguer deux groupes. Les vrais capitales : Marseille, Lyon et Lille avec plus d'un million d'habitants et au centre de régions densément peuplées et urbanisées. Par leur taille, elles tendent à s'apparenter aux autres capitales régionales européennes. Le second groupe est celui des capitales en devenir (Toulouse, Bordeaux, et Nantes), moins peuplées.

Les grandes villes de 100 000 à 500 000 habitants sont constituées par les villes intermédiaires à caractère industriel (Grenoble et Saint-Etienne) et les petites capitales régionales dont les fonctions sont essentiellement tertiaires (Rennes, Limoges ...). Présentant un déséquilibre dans l'une des branches secondaire ou tertiaire, elles seront toutes, à terme, dotées d'établissements d'enseignement supérieur, et développeront des technopôles.

Elles peuvent avoir une aire d'influence sur leur région par leur potentiel commercial (Rouen), universitaire (Poitiers) ou leur presse quotidienne (Rennes avec *Ouest-France*). Mais certaines capitales régionales ne polarisent pas l'ensemble de leur région (Limoges ou Orléans) ; leur accessibilité est inégale. Grenoble est la plus importante de ces agglomérations par sa population (500 000 habitants) et par le dynamisme de ses activités.

**Armature urbaine et disparition des frontières : les villes françaises étouffées par la suprématie parisienne**

« La structure urbaine française marquée par la forte primauté parisienne et le caractère encore insuffisant du développement des métropoles de province ne constituait pas un handicap majeur tant que chaque système économique fonctionnait à l'intérieur de ses frontières nationales. La disparition des frontières transforme les règles du jeu ».

« Des relations interurbaines vont se nouer à l'échelle, non plus seulement des Etats, mais du marché, c'est-à-dire de l'Europe. Dans cette optique c'est la structure urbaine de type italien ou germanique qui apparaît comme la plus efficace, la mieux à même d'assurer conjointement la connexion internationale et la couverture intégrale du territoire ».

« Ce modèle italo-germanique concerne toute l'Europe médiane, de la plaine du Pô à la vallée du Rhin, de Milan à Cologne. La France n'en est pas exclue [...]. Des villes comme Lyon et Strasbourg font partie de cet ensemble. La France dispose donc d'un potentiel urbain de ce type, actuellement sous-utilisé et en partie occulté par la suprématie parisienne ».

*Source : F. Damette, J. Scheibling, La France, permanences et mutations, Paris, Hachette Supérieur, 1995.*

#### **IV. L'AMPLIFICATION DES ÉCARTS AU NIVEAU RÉGIONAL ENTRE LES MÉTROPOLES ET LE RESTE DU TERRITOIRE**

**La politique des métropoles a connu des résultats mitigés. Si elles ont reçu des équipements nombreux, elles n'ont pas toujours gagné beaucoup d'autonomie par rapport à Paris ; leur développement a été rapide, mais a souvent paru se faire au détriment des pays environnants. Leur poids a augmenté à l'intérieur des régions. Finalement, il apparaît peu souhaitable de reproduire, au niveau régional, une concentration excessive d'hommes et d'activités analogue à celle qu'on déplore au niveau national.**

**A l'objectif d'un développement quantitatif se substitue peu à peu celui d'un développement qualitatif : le plus important est d'y installer des services de haut niveau, de favoriser les transport urbains et d'améliorer le cadre de vie.**

##### ***A. LES MÉTROPOLES ORGANISATRICES DÉFICIENTES DE L'ESPACE RÉGIONAL***

Le premier critère du rayonnement des villes est celui du poids démographique, le deuxième est celui des services rendus en matière de commerce, administration, information ... Sont particulièrement pris en compte les services rares, auxquels on a moins fréquemment recours ou qui sont limités à une partie seulement de la population. Il s'agit du commerce de

gros et de luxe, des activités tertiaires de niveau supérieur (gestion, publicité, arts graphiques, culture et recherche), des activités bancaires, d'assurance, de conseil. Sont également significatives, les possibilités de distraction, l'importance des emplois qualifiés et du pouvoir de décision.

Plus on s'élève dans la hiérarchie urbaine, plus l'espace qui dépend de la ville est vaste.

Le rayonnement est mesuré par une carte des flux et du bassin de fréquentation (flux financiers, d'information, mouvements migratoires, réseau de transport et recours aux services sociaux ...). Celle du bassin d'emplois ou de main-d'œuvre, c'est-à-dire de l'espace décrit par l'ensemble des migrations quotidiennes de travail autour de la ville, est particulièrement significative.

Des relations d'échange et de dépendance sont nouées entre les villes d'une part et entre les villes et les campagnes d'autre part. Le rayonnement d'une ville s'exerce sur les campagnes environnantes et sur d'autres villes de taille inférieure. C'est un pouvoir spatial. C'est ce qu'on appelle aussi l'aire d'influence d'une ville. **L'espace ainsi dominé est dit polarisé. L'étalement des espaces urbains, matérialisé par l'extension des zones périurbaines, et la plus grande portée de leurs fonctions ont considérablement accru l'aire d'influence des villes.**

#### ***B. AU FINAL, LE RISQUE DE LA REPRODUCTION À L'ÉCHELLE RÉGIONALE DU MÊME SCHÉMA QU'AU NIVEAU NATIONAL AVEC PARIS***

**Il s'avère que cette politique dite des pôles de croissance a tendance à reproduire à l'échelle régionale le même schéma qu'au niveau national avec Paris. L'Ile-de-France concentre 20 % de la population nationale, poids qui est dépassé par 9 métropoles vis-à-vis de leur région !**

Durablement vive a été la polémique sur la question de la prétendue confiscation, par les métropoles et plus largement par les capitales de région, des soutiens de l'Etat au développement, confiscation que d'aucuns assimilaient à une reproduction à l'échelon régional de la dualité pluriséculaire qui opposait Paris et le reste du territoire national. La concentration de l'emploi, de plus en plus nette depuis les années 1960, rend compte de ce processus (Figure 3.5).

Toujours est-il que les relations des métropoles avec l'environnement régional ne sont pas réellement satisfaisantes. **Actuellement, villes et régions semblent faire jeu à part et évoluer selon des logiques différentes.**



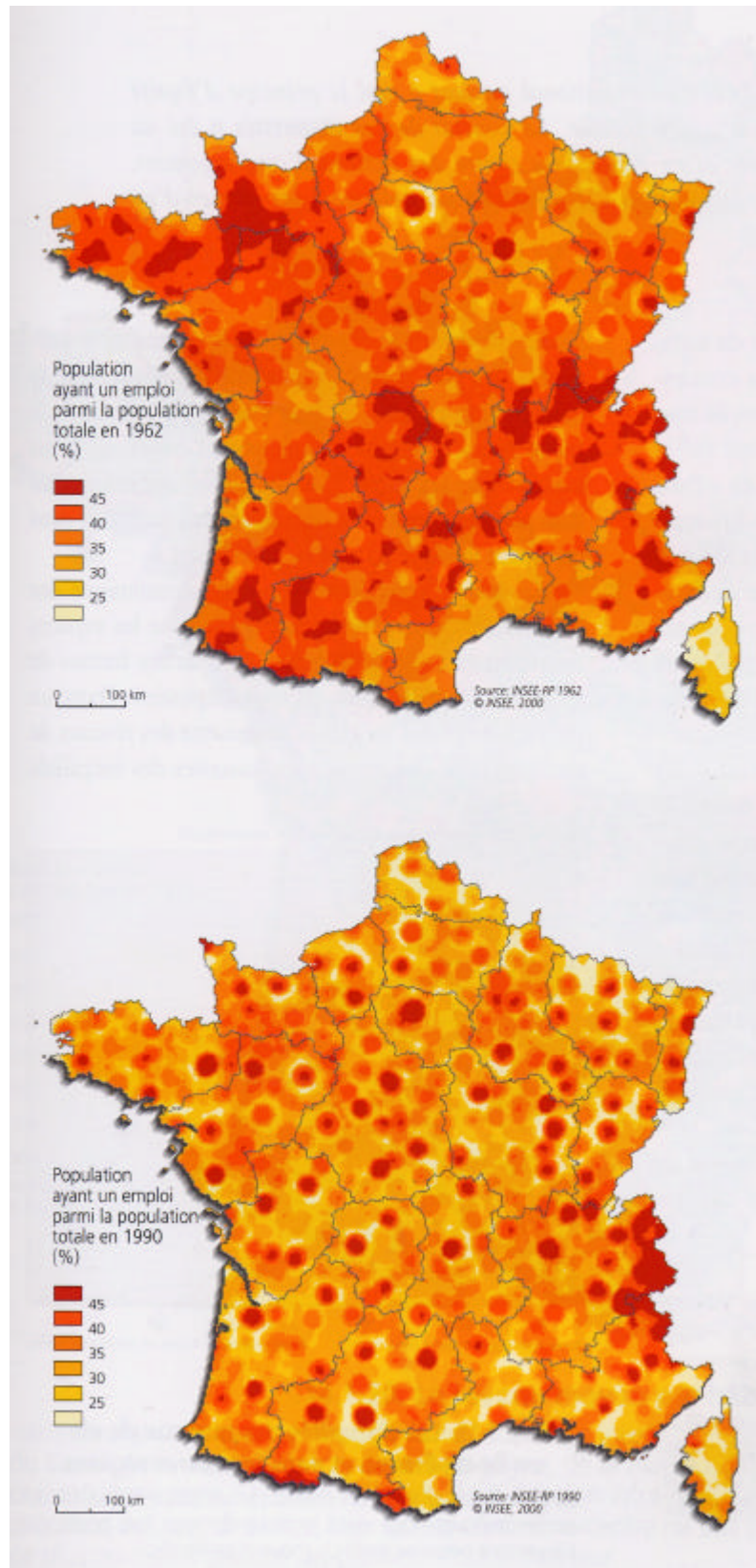
Métropole dynamique, Toulouse semble se comporter avec la région Midi-Pyrénées comme Paris avec la France, en collectant toutes les forces vives, sans entraîner son arrière-pays. Ses relations majeures s'effectuent en bipôle avec Paris, ou, dans le cadre de la mondialisation, comme concurrente de Seattle ou Hambourg pour le titre de capitale mondiale de l'aéronautique. Par ailleurs la région Midi-Pyrénées piétine, avec un affaiblissement du réseau des villes secondaires.

De la même façon, le dynamisme lillois est lié à la constitution d'un nœud ferroviaire au cœur de l'Europe, très attractif pour les capitaux internationaux mais qui n'entraîne pas de reprise économique sensible dans l'ensemble de la région Nord-Pas-de-Calais.

Sur l'axe mosellan, le couple Metz-Nancy, évolue essentiellement selon une dynamique transfrontalière, et non pas régionale.

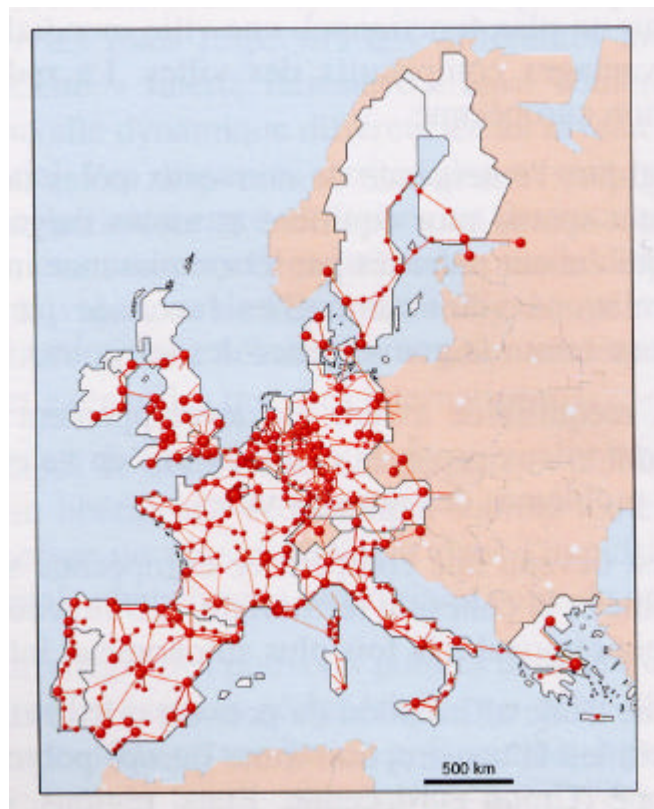
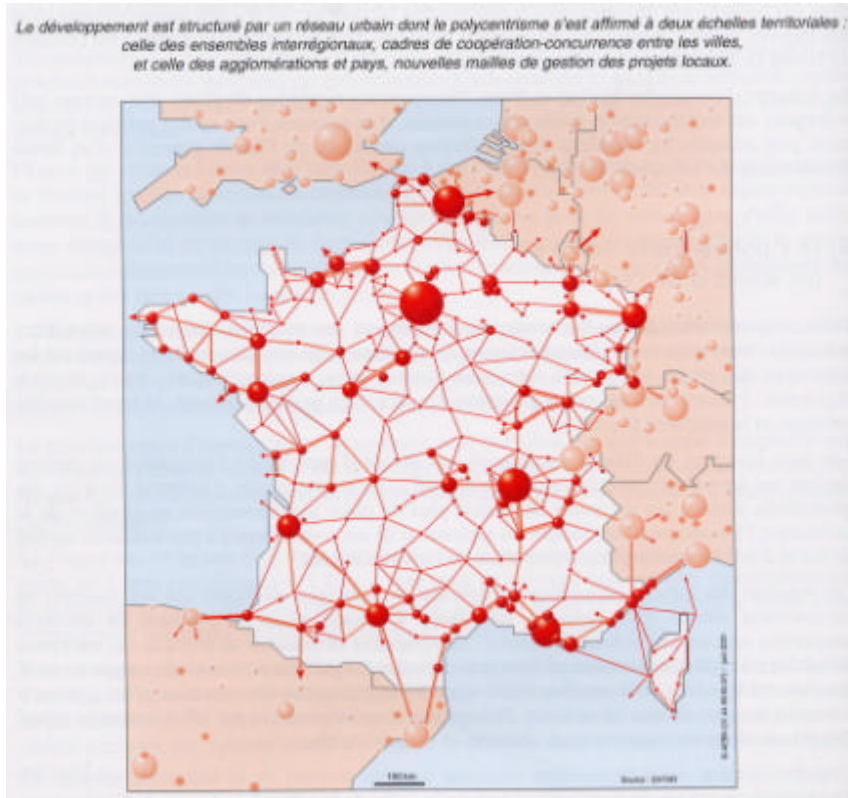
Ainsi se met en place une métropolisation du territoire, de niveau international. Dans ce cadre, certaines villes s'associent, soit dans le cadre de réseaux qui peuvent associer des villes de taille différente, soit dans le cadre d'alliances transnationales (Figure 3.6). Mulhouse et Bâle, associées dans Regio Basiliensis, partagent la gestion de plusieurs équipements ; Metz et Sarrebrück coopèrent dans le domaine universitaire et technologique ; depuis 1986, Lyon, Milan, Stuttgart et Barcelone, réunies dans le « quadrige européen » passent des accords de coopération dans quatre domaines représentant leur points forts : céramique, médecine, fibres optiques et aménagement rural. En avril 1991, à l'initiative de la ville de Vendôme, a été adoptée une charte de coopération entre douze villes d'Europe.

Figure 3.5 - La centralisation de l'emploi en 1962 et en 1990



Source : Atlas de France, Territoire et aménagement, Vol. 14  
La Documentation française, 2002, p. 29

Figure 3.6 - Scénario 4 : "Le polycentrisme maillé"



Source : DATAR, *Aménager la France de 2020 – Mettre les territoires en mouvement*, Paris, La Documentation française, 2002, p. 70

**La politique des métropoles d'équilibre, complétée par la prise en compte de l'ensemble des métropoles régionales, a permis un rééquilibrage – significatif même s'il est encore insuffisant – avec la région francilienne, qui permet d'écarter l'expression empruntée par J.-F. Gravier (« Paris et le désert français ») il y a un demi-siècle.**

**Les trajectoires de croissance démographique des agglomérations de province attestent d'un début de rééquilibrage démographique avec la capitale.**

**Elles ont par ailleurs massivement profité d'aménagements urbains de grande ampleur, et pour la plupart d'entre elles (Lyon, Strasbourg, Toulouse, ...) acquies une visibilité européenne qui leur manquait, en se spécialisant dans certains domaines d'excellence.**

**Mais les métropoles régionales demeurent encore très en retrait, non seulement, comme il est normal, vis-à-vis de Paris, qui reste la capitale économique et conserve une suprématie absolue, mais aussi par rapport aux grandes métropoles européennes voisines. Seule Lyon fait figure de capitale régionale de rang européen. Il reste sans doute aux autres à se spécialiser pour se singulariser et se faire connaître : Toulouse et l'aéronautique, Strasbourg et la fonction européenne.**

**Reste que sans métropole régionale forte, la France ne pourra prétendre s'inscrire dans la compétition économique européenne. Les efforts entrepris et les progrès effectués depuis plusieurs décennies doivent donc être pérennisés et plus encore dynamisés.**

**Elles doivent d'autre part composer, à un autre niveau, avec le risque de reproduire à l'échelle régionale le même schéma que Paris au niveau national. Une meilleure synergie doit être instaurée pour que le développement économique des métropoles entraîne celui des territoires sous leur influence. Cette dynamique commune passe par un fonctionnement en « réseaux de villes », au sein desquels les métropoles joueraient un rôle moteur.**

**Aujourd'hui, alors que l'internationalisation des activités tend à renforcer les pôles et les réseaux déjà très actifs, on peut se demander comment communiquer aux villes moyennes le dynamisme résultant des réalisations internationales des métropoles.**

## CHAPITRE IV

### L'ESSOR PUIS LES DIFFICULTÉS DES VILLES MOYENNES

**Prolongeant la politique des grandes métropoles, la politique des villes moyennes (1973-1979) marque un changement important dans les orientations de l'aménagement du territoire.**

Elle était conçue comme ville moyenne, selon l'Instruction ministérielle d'Olivier Guichard, envoyée aux préfets le 7 février 1973, « toute agglomération d'un poids démographique déjà notable dans la population d'une région, exerçant des fonctions diversifiées au bénéfice et au service d'un arrière-pays suffisamment important, et dotée d'une qualité urbaine qui lui assure un rayonnement reconnu ».

#### **I. LES ANNÉES 1970 : LA NAISSANCE D'UNE POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE FAVORISANT LES VILLES MOYENNES**

En matière d'aménagement du territoire, les V<sup>e</sup> et VI<sup>e</sup> plans ont accordé une place particulière aux villes moyennes dans la politique de rééquilibrage du territoire face à l'expansion de Paris et de la région parisienne. **Dans les années 1970, un discours, fondé sur la qualité de la vie et la notion de « ville à taille humaine », a conduit l'État à aider les villes moyennes à se développer par l'établissement d'une politique contractuelle spécifique.**

### ***A. UNE FORTE CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE AU COURS DES ANNÉES 1960-1970***

Comme le montre Nicole Commerçon <sup>15</sup>, l'évolution de la situation des villes moyennes depuis la fin de la seconde guerre mondiale permet de souligner leur croissance démographique pendant les « Trente glorieuses », provoquée, tout d'abord, par un solde migratoire résultant de l'exode rural, puis par un accroissement naturel qui s'est interrompu entre les recensements de 1975 et de 1982.

Ce dynamisme démographique a eu pour conséquences :

- un approfondissement de la différence entre la ville et son environnement rural qui s'est vidé d'une partie importante de sa population ;
- une réorganisation de l'espace urbain, les quartiers se spécialisant selon leurs fonctions ;
- l'apparition de difficultés en termes d'aménagement et de politique foncière (voirie, logements, services collectifs, etc.).

**En définitive, les opérations menées ont davantage été basées sur l'urbanisme que sur l'aménagement.** Entre 1945 et 1975, les élus locaux ont joué un rôle de « bâtisseurs » pour permettre à leurs communes d'absorber l'exode rural et leur croissance démographique.

En outre, les villes moyennes ont eu, au plan sociologique, un rôle de « diffuseur de mode de vie ». Ainsi les premiers hypermarchés se sont-ils d'abord installés dans la périphérie des villes moyennes, et non dans celle des grands centres urbains. Elles ont, plus encore exercé la fonction de « convertisseur social » puisqu'elles ont fixé dans un cadre urbain des populations modestes et des classes moyennes venues du monde rural, tandis que les élites se renouvelaient de génération en génération par le mouvement conjugué de « l'ascenseur social » et de la fuite vers les métropoles.

---

<sup>15</sup> *Directeur de Recherche au CNRS, spécialiste notamment des villes moyennes.*



## **B. LA QUÊTE D'UN DÉVELOPPEMENT QUALITATIF À TRAVERS LA PROMOTION DE LA QUALITÉ DE VIE DANS LES VILLES DE DIMENSION MOYENNE**

Cette politique vise davantage les effets qualitatifs que quantitatifs, puisqu'il s'agit de développer des villes « à taille humaine » où les phénomènes d'engorgement et de ségrégation sociale qui assaillent les grandes villes seraient évités.

**Figure 4.1 - Les contrats de villes moyennes**



*Plus de 70 villes moyennes ont répondu positivement aux propositions de contrat faites par l'Etat. Les contrats ont été particulièrement peu nombreux avec les villes moyennes du Bassin Parisien.*

*Source : Reclus, Th. Saint-Julien (Dir), Atlas de France, Territoire et aménagement, Vol. 14 La Documentation française, 2001, p. 64.*

L'objectif est d'offrir à une classe moyenne en plein essor un cadre de vie agréable où les habitants peuvent accéder à des pratiques culturelles jusque là réservées aux grandes agglomérations.

« Le dispositif connu sous le nom de « contrats de villes moyennes » a expérimenté, pour l'aménagement, un nouveau mode contractuel de relations entre l'Etat et les villes de taille moyenne, l'Etat apportant son aide (un tiers du financement de l'ensemble) pour la réalisation de projets de



développement, de modernisation et d'embellissement définis au départ par chacune des villes contractantes »<sup>16</sup> (Figure 4.1).

Entre 1973 et 1979, 73 villes, parfois pour la première fois de leur histoire, ont été ainsi incitées à penser leur devenir en termes d'aménagement.

Par ce dispositif, l'Etat a pu expérimenter d'autres modes d'action que ceux plus directement interventionnistes appliqués aux métropoles d'équilibre. Si la procédure est restée très centralisée, cette expérience des années 1970 a permis à des élus locaux de faire l'apprentissage du procédé contractuel, de la démarche de projet et de la négociation avec les services de l'Etat. En ce sens, elle a marqué la culture des milieux locaux en charge du développement urbain et de l'aménagement des villes.

## II. DEPUIS LES ANNÉES 1980, UN DÉCLIN RELATIF

Aujourd'hui, la notion de ville moyenne est difficile à cerner :

– au plan de la démographie, il s'agit des villes de 20 000 à 100 000 habitants (même si certains experts fixent le haut de la fourchette à 200 000 habitants), qui ne sont pas situées à proximité immédiate des grands espaces urbanisés. Elles assurent, de ce fait, une fonction « généraliste » et constituent une interface entre le monde rural et les grandes métropoles.

– au plan économique, elles ont longtemps été caractérisées par la présence d'un tissu industriel traditionnel à fort emploi de main-d'œuvre d'exécution.

Enfin, sociologiquement, elles souffrent parfois d'une connotation de médiocrité que traduisent tout un pan de la littérature française, de même que le désintérêt relatif des historiens et du monde politique à leur égard.

Le semis urbain des villes moyennes est inégalement distribué sur l'ensemble du territoire.

En observant la répartition des unités urbaines selon le recensement de 1999, on peut noter que, en dehors de l'Ile-de-France, 52 départements sont dépourvus de « villes significatives » atteignant les 100 000 habitants. Ils correspondent aux régions appartenant à la « France du vide », diagonale qui prend en écharpe le pays du Nord-Est au Sud-Ouest et à laquelle il faut ajouter les Alpes du Sud et la Bretagne médiane.

---

<sup>16</sup> Reclus, Th. Saint-Julien (Dir), *Atlas de France, Territoire et aménagement*, Vol. 14, La Documentation française, 2001, 143 p.

Pour une bonne dizaine de départements, les plus mal desservis, les villes n'atteignent même pas 30 000 habitants. C'est le cas de Mende et Florac en Lozère, Cahors et Figeac dans le Lot, Tulle en Corrèze, Auch dans le Gers, Guéret dans la Creuse, Mont-de-Marsan dans les Landes, Saint-Lô dans la Manche, Chaumont en Haute-Marne, Vesoul en Haute-Saône, Gap en Hautes-Alpes, Laon dans l'Aisne, Bar-le-Duc dans la Meuse et Privas en Ardèche.

***A. UNE TENDANCE, SEMBLABLE À CELLE OBSERVÉE DANS LE RESTE DE L'EUROPE, À PERDRE LES POPULATIONS LES PLUS JEUNES ET LES PLUS DIPLÔMÉES AU PROFIT DE POPULATIONS D'ÂGE MÛR***

Le choc pétrolier de 1975 et la crise économique qui a suivi ont particulièrement affecté les petites industries traditionnelles fortement implantées dans les villes moyennes.

En conséquence, le mouvement de croissance démographique qui les dynamisait s'est brutalement interrompu pour céder le pas à une longue phase de stagnation dont ont témoigné les recensements de 1982, 1990 et 1999.

Aujourd'hui encore, les villes moyennes ont tendance à perdre les populations les plus jeunes et les plus diplômées au profit des populations d'âge mûr. Dans ce contexte, elles sont passées au second plan aux yeux des aménageurs.

***B. UNE RELATIVE SPÉCIALISATION DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE***

**Les villes petites et moyennes, ayant moins de 100 000 habitants, sont économiquement des pôles locaux.** Le plus souvent, le secteur tertiaire y est dominant avec une sur-représentation des emplois de la fonction publique, à travers le réseau des préfectures qui assurent l'encadrement du territoire par l'administration et les équipements publics. Parfois le tourisme est promu au rang de catalyseur du développement économique.

Mais de façon générale, les situations sont très diverses. Les activités sont nombreuses et la gamme des équipements spécialisés parfois très étendue : université, centre hospitalier universitaire, tribunal, centre administratif, etc.

**La question de l'équipement des villes moyennes est difficile à résoudre.** Toute amélioration de l'accessibilité est une arme à double tranchant, puisque de meilleures conditions d'accès peuvent être à l'origine de nouveaux départs.

**L'équipement universitaire est l'objet de vives discussions.** Le vivier d'étudiants risque vite d'être trop étroit. L'autre danger serait que des pôles généralistes médiocres se constituent et deviennent des nasses culturelles et professionnelles pour les étudiants les plus défavorisés qui n'auraient pas accès à la migration.

**Dans quelques cas, les villes moyennes se caractérisent par une sur-représentation industrielle** comme à Montbéliard avec Peugeot, Montargis et Montluçon pour l'industrie du caoutchouc.

**La plupart des villes moyennes françaises animent leur région et jouissent d'une aire d'influence ayant un rôle de marché local et régional.** Quelques-unes ont développé une fonction qui dépasse le cadre local, comme Niort et les assurances mutuelles. Un exemple original du dynamisme de ces villes est celui de Cholet, pôle industriel local du Maine-et-Loire. L'agglomération concentre une part croissante de l'activité industrielle avec l'habillement, les matières plastiques et l'industrie décentralisée des pneumatiques.

**Leurs atouts fonctionnels semblent limités.**

Nombre de villes moyennes que la révolution industrielle avait étroitement spécialisées et rendues vulnérables se sont diversifiées pour leur plus grand profit, en attirant de nouvelles activités (électronique à Colmar et dans ses environs ou à Bayonne, par exemple).

Elles sont obligées à une relative spécialisation de l'activité, mais cela les précarise. Le cas de Romans-sur-Isère (32 000 habitants) est intéressant à observer. Le licenciement de 4 salariés sur 5 au début des années 90, dans l'industrie de la chaussure, avait fait monter le chômage à plus de 24 % de la population active. Une reconversion en magasins d'usine s'est effectuée, en limite du centre-ville sur une ancienne caserne désaffectée, les producteurs vendant directement au public la partie de leur production non écoulee selon les circuits traditionnels. Aujourd'hui les emplois créés ont limité le chômage bien qu'il demeure élevé. Une douzaine de villes effectuent ce type de reconversion dont Roubaix dans le Nord ou Talange en Moselle.

La redynamisation des industries reste une priorité pour la DATAR qui cherche à acclimater en France des districts industriels à l'italienne. Le comité interministériel d'aménagement du territoire (CIADT) de décembre 1997 s'est fixé comme objectif de faire émerger de 150 à 200 districts industriels, appelés aussi systèmes productifs localisés (SPL). Ces projets ont

été plus ou moins pris en compte dans les contrats de Plan Etat-région (2000-2006). Les exemples de districts en voie de constitution foisonnent : SPL du Choletais (chaussure et textile) ; SPL du décolletage dans la vallée de l'Arve ; SPL de plasturgie autour d'Oyonnax ; SPL du papier-carton autour de Dax, etc ...<sup>17</sup>.

### III. UN DYNAMISME TRÈS DÉPENDANT DE CELUI DE L'ENVIRONNEMENT RÉGIONAL

La « redynamisation » des villes moyennes est rendue difficile par le phénomène de « métropolisation » favorisant les deuxième et troisième couronnes urbaines, la ville moyenne se trouvant au cœur du processus actuel de transition économique, sociale et spatiale du pays.

**Comme dans le reste de l'Europe, les villes moyennes connaissent en France un déclin relatif, sauf si elles sont insérées dans l'aire d'urbanisation d'une grande métropole ou si elles appartiennent à des systèmes urbains régionaux ou interrégionaux. C'est en ce sens que leur développement est conditionné par l'environnement socio-économique et le maillage urbain dans lesquels elles s'insèrent.**

Ces villes se trouvent aujourd'hui confrontées à leur « dilution » dans un espace de plus en plus « métropolisé », à un certain renouveau de l'espace rural, à un « changement structurel » dans leur comparaison avec les grandes métropoles (la différence entre villes moyennes et grandes villes, qui était historiquement une différence de degré, tendant à devenir une différence de nature), et, enfin, à un déficit d'innovation et de main-d'œuvre de haut niveau.

Dans ce cadre, le développement dépend souvent des initiatives locales qui permettent à un échantillon de villes moyennes de s'extraire du processus de métropolisation et de contrarier la tendance à la concentration urbaine des fonctions économiques.

**Le « renouveau » des villes moyennes passe à présent aussi par leur capacité à s'organiser en réseaux afin que des « synergies exogènes » (en matière de spécialisation économique ou de structuration de services) compensent leurs faiblesses « endogènes », et en particulier leur taille limitée. A un autre niveau, elles devraient pouvoir miser sur des rapports de complémentarité avec les grandes agglomérations. Enfin, elles peuvent capter l'innovation par une stratégie d'implantation de structures universitaires susceptibles de « requalifier » l'image de la ville, d'élever le niveau local d'éducation et de rénover le tissu local des PME.**

---

<sup>17</sup> M. Fabriès-Verfaillie et al., *La France des villes*, Bréal, 2000.

## CHAPITRE V

### LE RENOUVEAU DES ESPACES RURAUX

**Le rural retrouve au sein du corps social une perspective positive : aux racines, à l'authentique, s'ajoutent une montée de l'exigence de cadre et de qualité de vie renouvelant les exigences de la société. Entre l'urbain et le rural s'est produite une inversion des valeurs, à la faveur d'une perception du rural redevenue positive.**

**Ces mutations, qui accompagnent une banalisation des comportements et des modes de vie au profit de l'urbain, sont porteuses de conflits d'usages, et de conflits de valeurs délicats à gérer dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire qui se doit de ne pas considérer nos campagnes comme le résidu d'une civilisation citadine.**

#### **I. UNE PLURALITÉ DE DÉFINITIONS DE L'ESPACE RURAL**

Comme le propose Robert Chapuis <sup>18</sup>, en premier lieu il convient de définir « l'espace rural français » au travers de deux définitions possibles, reposant sur des critères plus ou moins quantitatifs. A titre de comparaison, et pour montrer les variations d'un pays à l'autre, on présentera quelques définitions étrangères.

##### ***A. UNE DÉFINITION BASÉE SUR LES RELATIONS AVEC LA NATURE***

L'espace rural se caractérise par une densité de population relativement faible, par un paysage à couverture végétale prépondérante (champs, prairies, forêts, autres espaces naturels), par une activité agricole relativement importante, du moins par les surfaces qu'elle occupe.

---

<sup>18</sup> *Professeur émérite, spécialiste de géographie des espaces ruraux, Laboratoire de Géographie THEMA-CNRS, Université de Bourgogne.*

## ***B. LES DÉFINITIONS DE L'INSEE...***

En France, durant de nombreuses décennies, le découpage du territoire reposait sur la notion d'agglomération ou unité urbaine basée sur la continuité de l'habitat. Il s'agissait d'un ensemble de communes dont le territoire était partiellement couvert par une zone bâtie d'au moins 2 000 habitants. Dans cette zone bâtie, les constructions étaient séparées de leurs voisines de moins de 200 mètres. Les campagnes, ou espaces ruraux, étaient en quelque sorte le négatif des agglomérations.

A présent, l'INSEE distingue toujours deux grands types d'espaces, mais avec des définitions différentes : d'une part, l'espace à dominante urbaine où sont inclus, outre les pôles urbains, les couronnes périurbaines et les communes multipolarisées (plus de 40 % de la population active y travaillent dans une aire urbaine), d'autre part l'espace à dominante rurale, lui-même divisé en sept sous-types.

Si l'on peut incontestablement considérer comme rurales les communes de l'espace à dominante rurale, la question se pose toutefois de savoir si les couronnes périurbaines et les communes multipolarisées peuvent être caractérisées comme rurales. On répondra ici par l'affirmative car, si ces communes sont fonctionnellement dépendantes des pôles urbains, leurs habitants sont massivement d'accord pour estimer qu'ils habitent la campagne et la couverture végétale y reste très prépondérante : nous les incluons donc dans l'espace rural aux côtés de l'espace à dominante rurale.

Ainsi défini, **l'espace rural comptait 22,8 millions d'habitants en 1999 (22,2 millions en 1990)**. Cette définition a cependant l'inconvénient de considérer que l'espace rural s'organise en partie en fonction de la proximité et de la taille des villes : même si ce « modèle » de la campagne correspond largement à la réalité, il est cependant réducteur de la complexité rurale.

## ***C. A L'ÉTRANGER, DES DÉFINITIONS DU RURAL TRÈS DIVERSES***

**Ces définitions sont extraordinairement variées puisque l'annuaire des Nations Unies en recense une centaine.** La méthode la plus courante consiste à fixer une taille limite entre ville et campagne, limite qui varie cependant sensiblement d'un Etat à l'autre. Le seuil des 2 000 habitants par unité administrative de base (la commune pour la France, par exemple), le plus utilisé, a été choisi dans des pays aussi différents que la France,

l'Allemagne, le Luxembourg, les Pays-Bas, Israël, l'Ethiopie, le Liberia, le Honduras, la Bolivie, Cuba ; la limite très voisine de 2 500 habitants, elle aussi fréquente, est utilisée aux Etats-Unis, au Mexique, au Venezuela, à Porto-Rico, à Bahrein. Le seuil des 5 000 habitants est retenu dans plusieurs pays d'Afrique (Cameroun, Soudan, Tchad) ainsi qu'en Inde, en Iran, en Autriche, en Tchécoslovaquie. La limite peut cependant monter jusqu'à 10 000 habitants (Sénégal, Jordanie, Portugal) et même à 50 000 au Japon, pour tomber à 1 000 habitants au Canada, en Nouvelle-Zélande, en Irlande, à 500 en Papouasie-Nouvelle-Guinée, à 400 en Albanie et à 200 dans les pays scandinaves.

Certaines définitions étrangères intègrent d'autres critères, en plus de la taille : nature des activités (pourcentage d'actifs agricoles relativement élevé par exemple), densité maximum de population (390 habitants/km<sup>2</sup> en Inde), manque de certains équipements (au Cameroun, en Inde). Enfin, les critères sont parfois purement administratifs : les chefs-lieux d'un certain niveau peuvent être considérés comme des villes, quelle que soit leur population, ou bien l'administration dresse elle-même la liste des villes (plusieurs pays africains, ainsi que la Hongrie).

**La notion d'espace rural est donc floue et varie d'un pays à l'autre.** De ce fait, il faut se donner une définition précise et s'y tenir si l'on veut pouvoir suivre des évolutions. **Nous retiendrons ici la deuxième définition, celle de l'INSEE, pour laquelle des statistiques globales sont disponibles** et qui, rappelons-le, inclura dans l'espace rural les communes des couronnes périurbaines et celles des espaces multipolarisés que nous regrouperons sous le terme générique de "communes périurbaines".

## **II. LES NOUVEAUX VISAGES DES ESPACES RURAUX DEPUIS 20 ANS : L'EFFACEMENT DE LA DICHOTOMIE VILLES - CAMPAGNES**

**Selon Robert Chapuis, les espaces ruraux ont connu trois transformations majeures au cours de ces vingt dernières années, certaines déjà largement amorcées précédemment, d'autres apparues plus récemment.**



***A. DES COMPORTEMENTS DES RURAUX DE PLUS EN PLUS URBAINS, ET UN REGARD DES CITADINS SUR L'ESPACE RURAL DEVENU POSITIF***

**L'image d'un monde rural replié sur lui-même, d'un mode de vie rural particulier et autonome n'est évidemment plus de mise. Les ruraux français se sont ouverts sur la planète entière** par l'intermédiaire de la télévision (la quasi totalité des ménages en est dotée et les ruraux sont des téléspectateurs particulièrement assidus), de l'internet (même si ce média est encore moins utilisé qu'en ville), des voyages touristiques, etc. Les agriculteurs ont été soumis aux pressions de l'Organisation Mondiale du Commerce dont les décisions ont fortement contribué à l'inflexion de la Politique agricole commune vers une baisse des prix agricoles et un soutien direct aux agriculteurs, etc. Les entreprises industrielles rurales, agro-alimentaires ou autres, sont désormais soumises à une concurrence mondiale.

**Les ruraux se sont ouverts sur l'Europe.** La PAC règle plus que jamais la vie et le revenu de nos agriculteurs. L'orientation vers une agriculture plus durable a amené ces derniers à utiliser des techniques plus respectueuses de l'environnement (la consommation des engrais chimiques est en baisse). La mise en place d'une politique régionale européenne a eu des impacts, significatifs même s'ils restent limités, sur les campagnes (Objectif 5b).

**Les ruraux se sont ouverts sur le territoire national :** 85 % des ménages ruraux sont dotés d'une voiture et souvent de deux, le réseau routier et autoroutier s'est étendu et amélioré, les liaisons ferroviaires sont devenues plus rapides, parfois il est vrai aux dépens des dessertes locales ; les ruraux se sont mis à partir en vacances, même si c'est moins longtemps, moins souvent et moins loin que les citadins.

Les ruraux se sont ouverts sur leurs voisins. Ceux de la ville qu'ils côtoient plus souvent qu'autrefois puisqu'ils vont eux-mêmes souvent travailler en ville ou y faire leurs courses, ou parce qu'ils voient s'installer dans leur propre village des citadins en mal de terrain à bâtir bon marché et de tranquillité. Les ruraux se sont ouverts également sur leurs voisins des autres villages : «l'esprit de clocher» recule avec la mobilité des individus. Les associations pluricommunales fleurissent à la campagne et surtout l'intercommunalité progresse avec une rapidité qui déjoue les prévisions : les "pays" connaissent un réel succès (même si celui-ci est inégal selon les régions), les communautés de communes se multiplient à un rythme rapide, au risque, il est vrai, d'une superposition des circonscriptions d'administration ou de projet, dans laquelle les élus eux-mêmes se perdent parfois ; au risque également d'une concurrence avec les conseillers généraux ou au contraire d'une mainmise de ces derniers sur ces nouvelles circonscriptions ; au risque enfin d'une concurrence avec les régions qui s'intéressent elles aussi aux espaces ruraux.

Cette ouverture sur le monde, cette mobilité des hommes et des idées impliquent une mutation des comportements et des représentations à la fois chez les ruraux et chez les citadins.

**Les comportements spécifiquement ruraux n'existent plus vraiment : bien des ruraux sont plus ou moins «urbains»** comme en témoignent la progression des départs en vacances et des voyages lointains, la multiplication de nouvelles associations locales (sportives, culturelles, musicales, d'animation, du troisième âge, etc.), le rapprochement du vote des ruraux (par ailleurs très différencié) de celui des citadins, sauf exceptions locales. L'image, plutôt négative, que les ruraux avaient traditionnellement d'eux-mêmes et de la campagne (retard, isolement, etc.) s'est inversée : ils sont fiers aujourd'hui d'habiter la campagne, de bénéficier du calme, de la nature, du "bon air" et regardent avec une certaine condescendance les citadins soumis, selon eux, au bruit, à la pollution, à l'insécurité, à l'entassement ...

**L'image négative que les citadins avaient traditionnellement de la campagne s'est inversée également : celle-ci est devenue symbole d'identité à défendre, de patrimoine à valoriser, de nature et de paysage à conserver, de calme et de sécurité à préserver.** Moins qu'un espace agricole, l'espace rural est désormais pour les citadins un espace de détente, une réserve de nature et, pour certains, un cadre de vie désiré. Les citadins estiment désormais avoir un droit de regard sur l'espace rural : ils sont sensibilisés aux pollutions agricoles et à la transformation des paysages par l'urbanisation, par l'implantation d'axes de communication, par les reboisements, les remembrements, les friches, etc.

**A un niveau plus concret, l'espace rural a connu des transformations profondes, à la fois dans ses structures démographiques et dans ses structures sociales.**

## ***B. UN REDRESSEMENT DÉMOGRAPHIQUE DE L'ESPACE RURAL***

**Globalement les campagnes ne se dépeuplent plus depuis 1975** (Tableau 5.1). Alors que leur population avait encore un peu diminué entre 1968 et 1975, elle se met à augmenter de près de 1 % par an entre 1975 et 1982 (soit trois fois plus vite que la population urbaine), puis encore de 0,7 % entre 1982 et 1990, enfin de 0,5 % entre 1990 et 1999.

**Cette évolution se double d'un processus d'inversion de la dynamique démographique des espaces ruraux à partir de 1975. Avant cette date, les campagnes françaises perdaient des habitants en raison de soldes migratoires déficitaires non compensés par l'excédent naturel ; depuis, ces territoires profitent d'une croissance démographique grâce à**

**un solde migratoire à présent positif, compensant largement les scores négatifs des variations naturelles.**

**Tableau 5.1 - La population de la France métropolitaine par catégorie d'espace de 1962 à 1999**

	Population (en millions d'habitants)				Population (en %)			
	Pôles urbains	Communes péri-urbaines	Espace à dominante rurale	France métropolitaine	Pôles urbains	Communes péri-urbaines	Espace à dominante rurale	France métropolitaine
1962	27,146	5,666	13,613	46,425	58,5	12,2	29,3	100,0
1968	30,381	5,859	13,473	49,712	61,1	11,8	27,1	100,0
1975	32,878	6,537	13,177	52,592	62,5	12,4	25,1	100,0
1982	33,357	7,715	13,263	54,335	61,4	14,2	24,4	100,0
1990	34,372	8,862	13,381	56,615	60,7	15,7	23,6	100,0
1999	35,217	9,674	13,628	58,519	60,2	16,5	23,3	100,0

1. Délimitations définies à partir du recensement de 1990.

Source : INSEE

Ce renversement est d'autant plus étonnant qu'à chaque recensement les communes les plus dynamiques, qui sont généralement les plus proches des agglomérations urbaines, sont absorbées statistiquement par ces dernières. Cependant, ce tableau global, qui pousse à l'optimisme pour l'avenir de l'espace rural, doit être fortement nuancé (Tableau 5.2). En effet, les communes rurales connaissent des évolutions contrastées. La plus spectaculaire des transformations est évidemment celles qui touche les communes proches des agglomérations (Tableau 5.3).

En effet, **la population des agglomérations a comme débordé sur les communes rurales voisines**, par installation de ménages citadins qui conservent généralement leur emploi en ville et font donc chaque jour des navettes pour se rendre de leur résidence rurale à leur travail en ville (Figure 5.1). La hausse du niveau de vie, l'amélioration et le développement des voies de communication, le coût moins élevé des maisons et des terrains à bâtir, les aides au logement qui encouragent l'accession à la propriété ont permis à certaines catégories de ménages de réaliser leur désir de posséder une maison individuelle et d'acheter la ou les voitures nécessaires à leur installation à la campagne.

Il s'agit donc d'une nouvelle forme d'extension de la ville plus que d'une « renaissance rurale », puisque la dépendance au pôle urbain est manifeste : la majorité des emplois et des services se trouve dans le pôle urbain, la majorité des achats s'y réalise grâce à la forte mobilité des ménages périurbains. Cependant, comme indiqué plus haut, cet espace périurbain peut être considéré comme encore rural par certains côtés, notamment par son

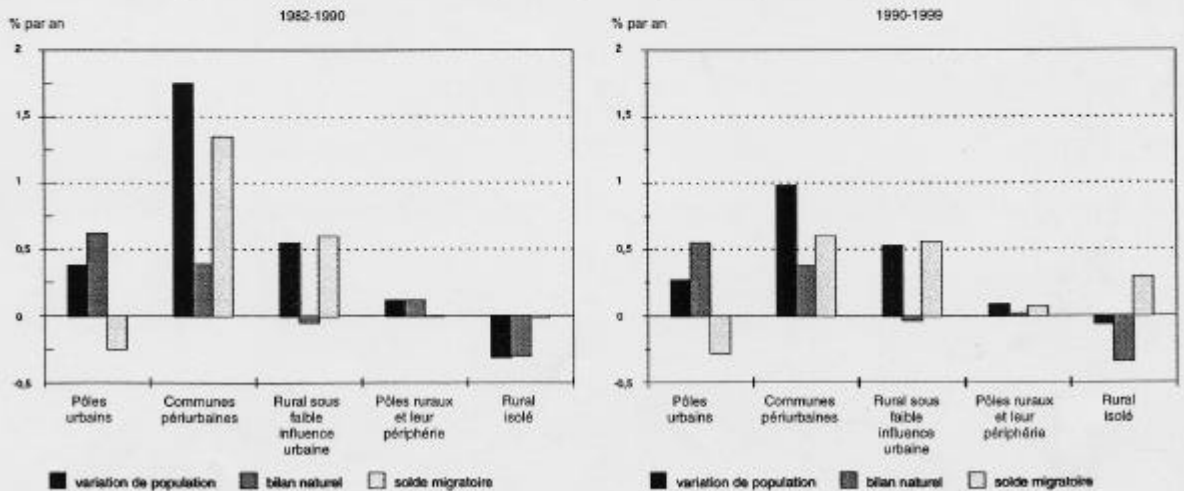
paysage à dominante de cultures, de prairies et de forêt, par la prédominance de l'habitat individuel, par une densité de population relativement faible (environ 70 habitants/km<sup>2</sup>), par des commerces et des services locaux encore insuffisants, et par l'impression des périurbains eux-mêmes d'habiter la campagne... Il est important de reconnaître l'originalité de cet espace mi-rural, mi-urbain (qualifié parfois de « rurbain ») car la plus grande partie du renouveau démographique des campagnes doit lui être attribué.

**Tableau 5.2 - Bilan naturel et solde migratoire de 1962 à 1999 par catégorie d'espace<sup>1</sup>**

En millions d'habitants								
	Pôles urbains		Communes périurbaines		Espace à dominante rurale		France métropolitaine	
	Bilan naturel	Solde migratoire	Bilan naturel	Solde migratoire	Bilan naturel	Solde migratoire	Bilan naturel	Solde migratoire
1962-1968	1,455	1,780	0,197	-0,005	0,261	-0,401	1,912	1,374
1968-1975	1,833	0,664	0,149	0,529	0,074	-0,370	2,056	0,824
1975-1982	1,484	-1,005	0,130	1,049	-0,128	0,214	1,486	0,256
1982-1990	1,682	-0,666	0,259	0,888	-0,113	0,231	1,828	0,452
1990-1999	1,722	-0,877	0,314	0,496	-0,163	0,410	1,872	0,031

1. Délimitations définies à partir du recensement de 1990.  
Source : recensements de la population, Insee

**Variation de population, bilan naturel, solde migratoire par catégorie d'espace**



Source : recensements de la population, Insee

Source : INSEE

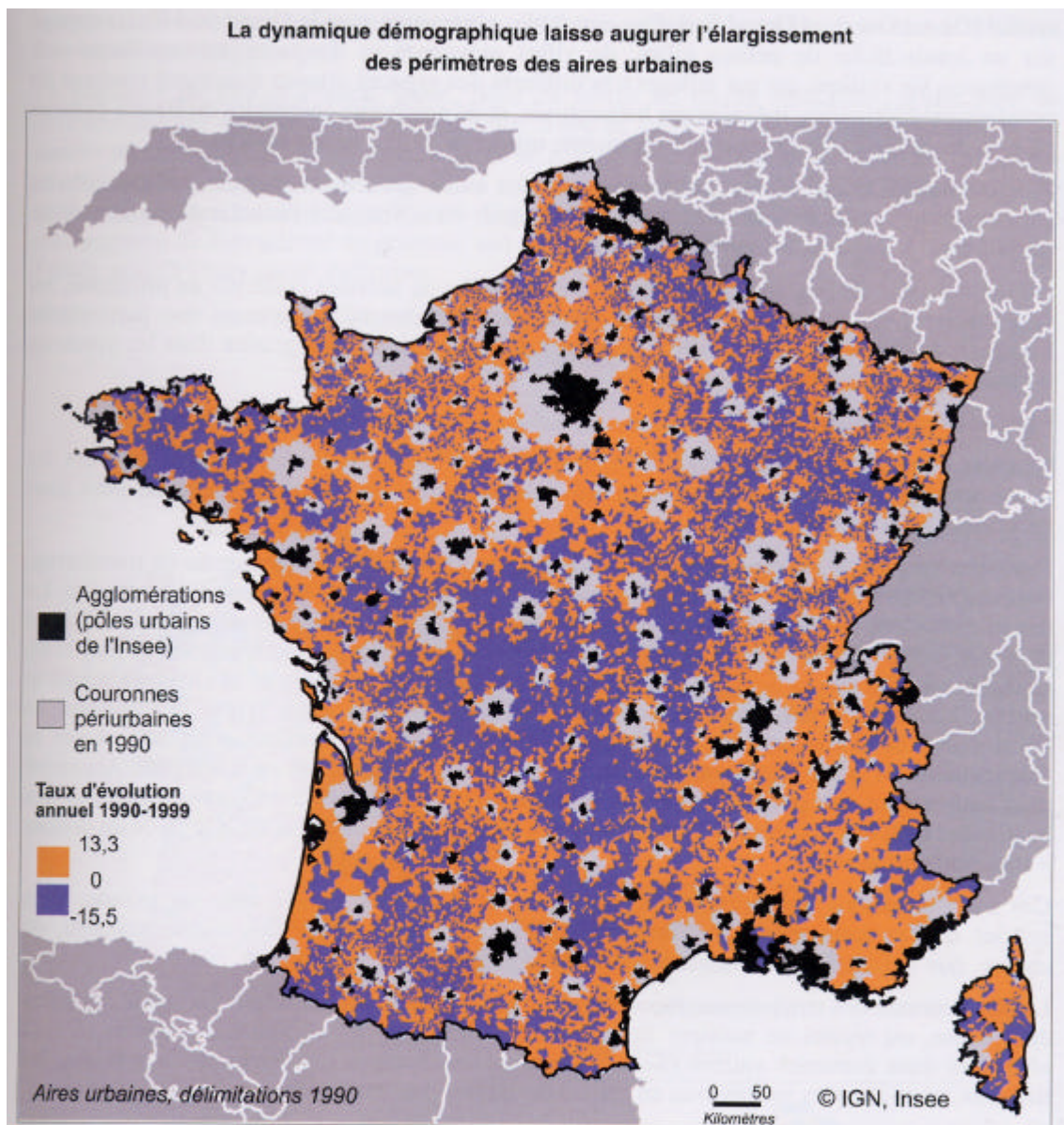
**Tableau 5.3 - Excédent migratoire de 384 000 habitants pour les communes du rural aux environs des aires urbaines les plus dynamiques**

	Nombre de communes	Superficie (en km <sup>2</sup> )	Distance moyenne à l'aire urbaine la plus proche (en km)	Population en 1999	Solde naturel 1990-1999	Solde migratoire 1990-1999	Taux d'évolution annuel moyen 1990-1999 (en %)		
							Total	dû au solde naturel	dû au solde migratoire
Evolutions positives de l'aire urbaine et de l'espace à dominante rurale connexe	10 082	169 473	11,5	7 193 548	- 23 133	383 735	0,59	- 0,04	0,62
Evolutions négatives de l'aire urbaine et de l'espace à dominante rurale connexe	6 134	103 444	14,1	2 972 020	- 80 362	- 9 639	- 0,33	- 0,29	- 0,03
Evolutions positives de l'aire urbaine et négative de l'espace à dominante rurale connexe	4 932	76 944	13,6	2 310 340	- 67 447	14 294	- 0,25	- 0,32	0,07
Evolutions négatives de l'aire urbaine et positive de l'espace à dominante rurale connexe	2 193	33 725	11,6	1 151 913	7 520	21 857	0,29	0,07	0,22
Ensemble de l'espace à dominante rurale	23 341	383 586	12,6	13 627 821	- 163 422	410 247	0,20	- 0,13	0,34

Source : INSEE



Figure 5.1 - Poursuite de l'étalement urbain entre 1990 et 1999



Source : Insee, recensements de la population 1990-1999.

*Cette carte, qui positionne les aires urbaines (dans leurs délimitations de 1990) par rapport aux espaces en croissance démographique, témoigne de l'influence urbaine sur ce dynamisme et de l'étalement urbain. Les aires urbaines (dans leurs délimitations de 1999) ont, de fait, confirmé l'extension des aureoles périurbaines dans la plus grande majorité des cas.*

*Aussi, ce qui différencie les régions, c'est l'inégale diffusion du dynamisme dans l'espace à dominante rurale et sa plus ou moins grande compacité. S'opposent ainsi le cœur du Bassin parisien et le quart Sud-Est où la diffusion couvre tout l'espace à dominante rurale et l'Ouest et le Sud-Ouest où la croissance rurale est plus lacunaire.*

Source : DATAR, *Aménager la France de 2020 – Mettre les territoires en mouvement*, Paris, La Documentation française, 2002, p. 25.

### **Le zonage en aires urbaines et son complément rural**

La notion d'**unité urbaine** repose sur la continuité de l'habitat. Il s'agit d'un ensemble de communes dont le territoire est partiellement couvert par une zone bâtie d'au moins 2 000 habitants. Dans cette zone bâtie, les constructions sont séparées de leurs voisines de moins de 200 mètres.

Le **pôle urbain** est une unité urbaine qui offre 5 000 emplois ou plus, et qui n'appartient pas à la couronne périurbaine d'une autre pôle urbain.

Une **aire urbaine** est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

La **couronne périurbaine** (d'un pôle urbain) est l'ensemble des communes de l'aire urbaine à l'exclusion de son pôle urbain.

Les **communes multipolarisées** sont les communes rurales et les unités urbaines situées hors des aires urbaines, dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans plusieurs aires urbaines, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles, et qui forment avec elles un ensemble d'un seul tenant.

Les communes des couronnes périurbaines et les communes multipolarisées sont des communes périurbaines.

La ville-centre est la commune la plus importante de l'unité urbaine.

L'ensemble des pôles urbains et des communes périurbaines forme l'espace à dominante urbaine.

L'**espace à dominante rurale** est l'ensemble des communes qui n'appartiennent pas à l'espace à dominante urbaine. Il comprend à la fois des petites unités urbaines et des communes rurales.

Un **pôle rural** est une commune rurale ou une unité urbaine qui offre de 2 000 à moins de 5 000 emplois et dont le nombre d'emplois offerts est supérieur ou égal au nombre de résidents actifs.

*L'espace rural sous faible influence urbaine est constitué de communes dont au moins 20 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans les aires urbaines.*

L'**espace rural isolé** est le complément de toutes les autres catégories.

Source : INSEE

Avant 1975, la population des communes périurbaines augmentait déjà, alors que celle des autres communes rurales continuait de diminuer rapidement. Depuis cette date, la population de nombreuses autres communes rurales s'est mise à augmenter également, quoique beaucoup plus lentement. Il en résulte que **la désertification ne frappe plus qu'une minorité de communes rurales.**

Comme le montre le Tableau 5.4, entre 1975 et 1982, la croissance atteint + 2,4 % par an dans les premières, alors qu'elle est à peine positive dans les secondes (+ 0,1 %) ; entre 1982 et 1990, le rythme de progression des



communes périurbaines se tasse (1,7 %), mais celui des communes non périurbaines reste identique ; entre 1990 et 1999, l'écart se resserre mais reste nettement en faveur des premières (+ 1 % par an contre + 0,2 %).

Entre 1975 et 1999, les communes périurbaines ont vu leur population augmenter de 70 % et aujourd'hui environ 10 millions de personnes y résident, soit près de 16 % de la population française, contre 24 % dans les autres communes rurales.

**Tableau 5.4 - Taux de variation annuelle de la population en France depuis 1968 et par types d'espace**

Période intercensitaire	Soldes	Pôles urbains	Communes périurbaines	Espace à dominante rurale
1968-1975	Solde total	+ 1,13	+ 1,58	- 0,32
	Solde naturel	+ 0,84	+ 0,36	+ 0,08
	Solde migratoire	+ 0,31	+ 1,24	- 0,40
1975-1982	Solde total	+ 0,21	+ 2,39	+ 0,09
	Solde naturel	+ 0,63	+ 0,28	- 0,14
	Solde migratoire	- 0,44	+ 2,15	+ 0,23
1982-1990	Solde total	+ 0,38	+ 1,75	+ 0,11
	Solde naturel	+ 0,62	+ 0,41	- 0,11
	Solde migratoire	- 0,25	+ 1,37	+ 0,22
1990-1999	Solde total	+ 0,27	+ 0,97	+ 0,20
	Solde naturel	+ 0,55	+ 0,37	- 0,14
	Solde migratoire	- 0,28	+ 0,60	+ 0,34

Source : INSEE

**Le processus de périurbanisation : le cas dijonnais**

	Couronne périurbaine	Pôle urbain
1962	40 923	159 486
1968	42 621	189 641
1975	49 929	217 735
1982	61 294	218 984
1990	70 620	230 451
1999	77 461	236 953

Source : INSEE

*Jusqu'en 1968, la croissance se réalise essentiellement sur l'agglomération. Entre 1968 et 1975, l'agglomération croît encore rapidement, mais la couronne périurbaine commence à s'étoffer. Entre 1975 et 1999, la l'agglomération ne s'accroît plus que lentement alors que population de la couronne augmente de moitié.*

Les communes rurales non périurbaines n'évoluent pas toutes au même rythme. Si l'on retient les définitions de l'Insee, le rural isolé voit sa population s'éclaircir encore (mais à un rythme ralenti). Les pôles ruraux maintiennent avec peine la leur, alors que la périphérie des pôles ruraux et l'espace rural sous faible influence urbaine (un périurbain lointain en quelque sorte) progressent à raison de + 0,5 % par an environ.

#### **Un mouvement de périurbanisation qui n'est pas propre à la France**

Le processus de périurbanisation a débuté dans les années 1940 aux Etats-Unis, a gagné les grandes métropoles d'Europe occidentale (Londres en particulier) dans les années 1950-60 et s'est manifesté dans les grandes villes d'abord, puis dans les villes moyennes et petites sous l'effet notamment de la généralisation de la voiture.

Cependant la nature de la périurbanisation n'est pas tout à fait la même dans les différents pays d'Europe (les densités de population et l'organisation urbaine n'y sont pas comparables) et les façons de la traiter y sont différentes, même dans des pays très proches les uns des autres : sa diffusion est acceptée en Belgique, alors que l'on tente de la contenir aux Pays-Bas.

**De ces constats plusieurs types de conclusions, parfois contradictoires, peuvent être tirées.** L'espace rural est différencié, mais ces différences s'estompent : par exemple, l'écart entre l'espace à dominante rurale de l'INSEE (**qui recouvre les pôles ruraux et leur périphérie, ainsi que le rural sous faible influence urbaine et le rural isolé**) et les communes périurbaines se réduit.

Dans l'espace à dominante rurale lui-même, **la situation du rural isolé s'améliore** (le solde total n'est plus que légèrement négatif entre 1990 et 1999), **mais celle des pôles ruraux tend à se détériorer** : leur solde n'est plus qu'à peine positif au cours de la même période. A ces constats, il faut ajouter que les mêmes types d'espaces peuvent avoir des comportements démographiques assez différents selon qu'ils sont situés dans des régions dynamiques ou en difficulté (mieux vaut être rural isolé en Provence-Alpes-Côte-d'Azur qu'en Limousin), selon qu'ils sont localisés à proximité d'agglomérations en croissance ou en déclin : l'extension du périurbain, réduite dans le Nord et l'Est en crise, est large dans le Sud-Ouest et dans le Sud-Est.

### ***C. UN MONDE RURAL AUX VOCATIONS DE PLUS EN PLUS DIVERSIFIÉES***

**Ces profondes transformations démographiques se sont traduites par de véritables mutations de la population résidente. Dans les communes périurbaines, les agriculteurs ne représentent plus désormais que 3 % de la population active.**

## **1. La montée des "cols blancs" et des retraités dans la population résidente**

**Les cadres supérieurs et surtout moyens forment maintenant plus du tiers du total et les employés 30 % ; ces derniers sont aussi nombreux que les ouvriers dont le nombre diminue mais se maintient cependant mieux qu'en ville. Dans l'espace à dominante rurale lui-même, les agriculteurs ne forment plus que 8% des actifs. Les cadres sont certes moins nombreux que dans les communes périurbaines mais ils comptent cependant pour près du quart des actifs et les employés pour près de 30 % : ce sont ici les ouvriers qui dominent avec un bon tiers du total.**

Dans la population non active, la montée en puissance des retraités est particulièrement spectaculaire. Ils représentent désormais environ 15 % de la population totale dans l'espace périurbain et près du quart dans l'espace à dominante rurale. Signe d'un vieillissement de la population rurale et donc d'un affaiblissement de son solde naturel (négatif dans l'espace à dominante rurale), la population des retraités joue souvent un rôle d'animation et de dynamisation de l'espace rural.

## **2. La poussée de l'emploi tertiaire et la recomposition territoriale de l'emploi industriel**

**L'évolution la plus spectaculaire concerne la rapide diminution de l'emploi dans l'agriculture** : entre 1990 et 1999, plus du quart des emplois agricoles a disparu. Désormais les agriculteurs exploitants sont marginaux dans la population active française (2,5 % des actifs) et même dans la population rurale. Ce délestage de l'agriculture se traduit par la perte partielle ou totale du pouvoir municipal par les agriculteurs qui gardent malgré tout un pouvoir non négligeable grâce à la possession ou à l'exploitation de la terre.

A l'inverse, **le nombre des emplois non agricoles augmente**, surtout il est vrai dans les communes périurbaines (plus de 20 % de croissance entre 1990 et 1999). Ces communes reçoivent en effet à la fois des entreprises industrielles chassées des villes par la pression foncière ou par des problèmes environnementaux ou bien attirées à la campagne par la disponibilité en terrain ; elles voient également s'installer des grandes surfaces commerciales, des entreprises de transport ou de services (privés ou publics) qui se développent en même temps que la population.

Dans l'espace à dominante rurale, plus éloigné par définition des agglomérations, le potentiel d'emplois non-agricoles progresse modestement (+ 8 %), grâce essentiellement aux services publics et aux services aux

particuliers (services de santé notamment, en rapport avec le vieillissement de la population) car l'emploi industriel a tendance à s'éroder : s'il progresse légèrement (d'environ 7 % entre 1990 et 1999) dans l'agro-alimentaire qui fournit un quart des emplois industriels, il diminue dans les industries de biens intermédiaires qui assurent 45 % de ces emplois.

#### ***D. L'ORGANISATION ACTUELLE DES ESPACES RURAUX : DES FONCTIONS DIVERSES***

**Au « ghetto paysan », issu de l'exode des catégories non paysannes vers les villes, a succédé un espace rural pluriel, constitué de différents sous-catégories selon que l'on considère l'usage qui en est fait, son dynamisme ou ses caractéristiques générales.**

### **1. Trois types d'usage**

Philippe Perrier-Cornet <sup>19</sup> distingue trois types d'usages de l'espace rural (avec comme définition l'espace à dominante rurale selon sa définition de 1999) : la « campagne cadre de vie », la « campagne ressource » et la « campagne nature ».

La première est une campagne résidentielle, celle que choisissent les citadins qui viennent s'installer dans les espaces périurbains, impliquant un étalement de la population autour des villes et donc une logique volontariste de transfert d'équipements vers ces nouvelles populations. Cependant, cette organisation des campagnes autour des villes peut nuire au développement des premières, dans un contexte où les secondes ont leur organisation propre.

La "campagne ressource" est une campagne productive à la fois de produits agricoles et de biens industriels : 26 % des emplois relèvent du secteur industriel, contre 14.2 % du secteur agricole. Le reste des emplois est fourni par la construction et le secteur tertiaire (Tableaux 5.5, 5.6 et 5.7).

---

<sup>19</sup> Directeur de recherches à l'Institut national de la recherche agronomique, Dijon.

**Tableau 5.5 - Emplois agricoles et non agricoles en 1999**

	Emplois agricoles			Emplois non agricoles			Emplois totaux		
	1990	1999	Evol. 90-99	1990	1999	Evol. 90-99	1990	1999	Evol. 90-99
<b>Espace à dominante urbaine</b>	580	439	-24.3	17948	18807	4.78	18528	19246	3.87
<b>Pôles urbains</b>	164	142	-13.6	15757	16222	2.95	15921	16364	2.79
<b>Communes périurbaines</b>	416	297	-28.5	2191	2585	17.98	2607	2882	10.50
<b>Espace à dominante rurale</b>	704	508	-27.8	2838	3047	7.36	3542	3555	0.37
<b>Rural sous faible influence urbaine</b>	313	223	-28.6	949	1040	9.59	1262	1263	0.02
<b>Pôles ruraux et leur périphérie</b>	143	105	-26.6	1117	1183	5.91	1260	1288	2.25
<b>Rural isolé</b>	248	180	-27.6	772	824	6.74	1020	1004	-1.52
<b>Pôles d'emploi de l'espace rural et leurs couronnes</b>	87	67	-22.7	1310	1380	5.34	1397	1447	3.59
<b>Autres communes de l'EDR</b>	617	441	-28.6	1528	1667	9.10	2145	2108	-1.72
<b>Total</b>	1284	947	-26.2	20786	21854	5.14	22070	22801	3.31

*Source : INSEE, RP 1990 et 1999, actifs au lieu de travail*

*Source : INRA, B. Schmitt (Dir.), Actualisation du zonage en aires urbaines et de son complément rural, Dijon, Oct. 2002.*

Enfin la « campagne nature » inclut les espaces naturels plus ou moins protégés, comme les parcs nationaux et régionaux, les réserves diverses (ZNIEFF, Natura 2000), etc.

**Tableau 5.6 - Répartition sectorielle des emplois agricoles et non agricoles de 1999**

	Indust. agricoles et alim.	Indust. des biens de conso.	Indust. auto.	Indust. des biens d'équip.	Indust des biens interméd.	Energie	Construc.	Commerce
<b>Espace à dominante urbaine</b>	<b>2,3</b>	<b>3,2</b>	<b>1,3</b>	<b>3,8</b>	<b>5,7</b>	<b>1,1</b>	<b>5,5</b>	<b>13,6</b>
Pôles urbains	1,9	3,2	1,2	3,7	5,1	1,1	4,9	13,8
Communes périurbaines	4,0	3,1	1,6	3,9	9,4	0,7	9,2	12,3
<b>Espace à dominante rurale</b>	<b>5,3</b>	<b>4,1</b>	<b>0,6</b>	<b>2,8</b>	<b>9,7</b>	<b>1,0</b>	<b>7,3</b>	<b>11,0</b>
Rural sous faible influence urbaine	5,3	3,8	0,5	2,8	9,3	1,0	8,2	10,2
Pôles ruraux et leur périphérie	5,1	4,8	0,7	3,4	10,8	1,2	6,4	12,4
Rural isolé	5,6	3,4	0,5	2,0	8,6	0,9	7,5	10,5
Aires d'emploi de l'espace rural	5,3	4,9	0,8	3,2	11,3	1,6	5,9	13,3
Autres communes de l'EDR	5,3	3,5	0,4	2,5	8,5	0,7	8,3	9,5
<b>Total</b>	<b>2,7</b>	<b>3,3</b>	<b>1,2</b>	<b>3,6</b>	<b>6,3</b>	<b>1,1</b>	<b>5,8</b>	<b>13,2</b>

	Transport	Activités financ.	Activités immobil.	Services entrepr.	Services partic.	Educ. santé	Administ.	Total
<b>Espace à dominante urbaine</b>	<b>4,6</b>	<b>3,3</b>	<b>1,4</b>	<b>13,4</b>	<b>7,4</b>	<b>19,2</b>	<b>12,0</b>	<b>100,0</b>
Pôles urbains	4,7	3,7	1,5	14,3	7,5	19,7	12,8	100,0
Communes périurbaines	4,4	1,1	0,5	8,1	7,0	16,7	7,7	100,0
<b>Espace à dominante rurale</b>	<b>2,9</b>	<b>1,3</b>	<b>0,5</b>	<b>6,4</b>	<b>7,3</b>	<b>17,5</b>	<b>7,9</b>	<b>100,0</b>
Rural sous faible influence urbaine	2,8	1,1	0,4	6,1	7,0	16,3	7,4	100,0
Pôles ruraux et leur périphérie	3,0	1,6	0,6	7,5	6,7	19,0	8,6	100,0
Rural isolé	3,0	1,2	0,5	5,5	8,3	17,0	7,8	100,0
Aires d'emploi de l'espace rural	3,1	1,8	0,6	7,8	6,8	20,3	8,6	100,0
Autres communes de l'EDR	2,9	0,9	0,4	5,5	7,5	15,5	7,5	100,0
<b>Total</b>	<b>4,4</b>	<b>3,0</b>	<b>1,2</b>	<b>12,3</b>	<b>7,4</b>	<b>19,0</b>	<b>11,4</b>	<b>100,0</b>

Source : INSEE, RP 1999, actifs au lieu de travail

Source : INRA, B. Schmitt (Dir.), Actualisation du zonage en aires urbaines et de son complément rural, Dijon, Oct. 2002.

**Tableau 5.7 - Evolution 1990-1999 (en %) des emplois non agricoles par secteur**

	Indust. agricoles et alim.	Indust. des biens de conso.	Indust. auto.	Indust. des biens d'équip.	Indust des biens interméd.	Energie	Construc.	Commerce
<b>Espace à dominante urbaine</b>	<b>-4.67</b>	<b>-18.87</b>	<b>-12.40</b>	<b>-12.39</b>	<b>-13.99</b>	<b>-9.51</b>	<b>-16.53</b>	<b>0.66</b>
Pôles urbains	-9.37	-20.85	-13.58	-15.15	-17.07	-10.94	-20.54	-1.21
Communes périurbaines	11.28	-5.15	-6.70	6.31	-3.06	6.62	-1.65	14.45
<b>Espace à dominante rurale</b>	<b>6.76</b>	<b>-22.63</b>	<b>-1.25</b>	<b>-1.86</b>	<b>-5.62</b>	<b>-5.36</b>	<b>-8.06</b>	<b>1.66</b>
Rural sous faible influence urbaine	8.83	-19.33	-7.76	-2.49	-6.18	5.51	-5.13	0.57
Pôles ruraux et leur périphérie	4.35	-24.71	-11.07	-4.09	-4.15	-17.21	-12.15	2.32
Rural isolé	7.28	-23.22	40.19	4.67	-7.18	6.32	-7.33	2.03
Aires d'emploi de l'espace rural	6.51	-24.88	-12.61	-6.62	-5.32	-11.22	-13.38	2.38
Autres communes de l'EDR	6.94	-20.38	16.37	2.77	-5.89	6.30	-5.21	0.99
<b>Total</b>	<b>-1.46</b>	<b>-19.62</b>	<b>-11.64</b>	<b>-11.24</b>	<b>-12.14</b>	<b>-8.91</b>	<b>-14.99</b>	<b>0.79</b>

	Transport	Activités financ.	Activités immobil.	Services entrepr.	Services partic.	Educ. santé	Administ.	Total
<b>Espace à dominante urbaine</b>	<b>5.82</b>	<b>-5.16</b>	<b>-29.88</b>	<b>22.46</b>	<b>19.39</b>	<b>19.12</b>	<b>17.86</b>	<b>4.78</b>
Pôles urbains	1.96	-6.13	-26.75	19.29	19.21	16.23	16.25	2.95
Communes périurbaines	37.59	18.21	-60.37	67.12	20.52	42.84	35.73	17.94
<b>Espace à dominante rurale</b>	<b>19.38</b>	<b>2.54</b>	<b>-60.62</b>	<b>44.55</b>	<b>10.37</b>	<b>28.40</b>	<b>25.19</b>	<b>7.36</b>
Rural sous faible influence urbaine	22.17	8.37	-64.27	51.57	12.14	35.36	30.57	9.59
Pôles ruraux et leur périphérie	17.02	-1.62	-56.57	41.25	10.75	24.84	25.85	5.91
Rural isolé	19.21	3.46	-61.79	41.20	8.19	25.74	18.51	6.74
Aires d'emploi de l'espace rural	11.96	-2.59	-55.26	40.73	11.22	23.16	22.76	5.34
Autres communes de l'EDR	25.45	10.15	-65.05	48.48	9.85	33.51	27.16	9.10
<b>Total</b>	<b>7.10</b>	<b>-4.68</b>	<b>-33.09</b>	<b>24.01</b>	<b>17.92</b>	<b>20.37</b>	<b>18.62</b>	<b>5.14</b>

Source : INSEE, RP 1990 et 1999, actifs au lieu de travail

Source : INRA, B. Schmitt (Dir.), Actualisation du zonage en aires urbaines et de son complément rural, Dijon, Oct. 2002.

## 2. Trois types de dynamiques

Les espaces ruraux peuvent également être classés selon leur dynamisme (Figure 5.2).

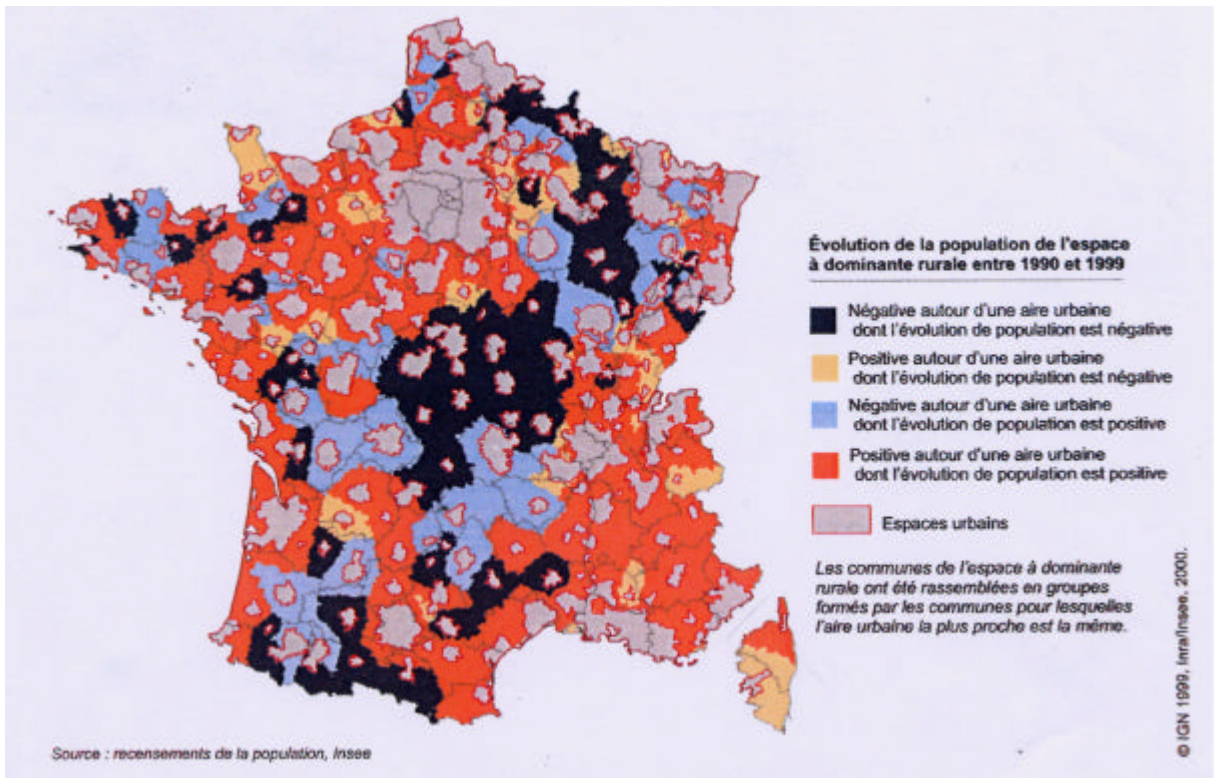
Les espaces périurbains, très dépendants des villes pour les emplois comme pour les commerces et les services, connaissent une croissance démographique encore rapide malgré un ralentissement récent et un rajeunissement de leur population.

Au contraire, les espaces ruraux dits « profonds » (ou « fragiles »), éloignés des villes, gardent un accès difficile aux services publics, une couverture en téléphonie mobile insuffisante, des temps d'accès aux réseaux de transport rapides encore longs, comme dans une partie du Massif central, du Sud-ouest et des Alpes du Sud ; ils voient leur population vieillir et connaissent un certain déclin démographique, malgré un accueil important de retraités.

Enfin des espaces ruraux dits « vivants », plus ou moins éloignés des villes, gardent un certain équilibre démographique grâce au tourisme ou à des industries traditionnelles adaptables ou à des industries agro-alimentaires récentes soutenues par une agriculture dynamique.



Figure 5.2 - Croissance des espaces ruraux : une forte inégalité géographique



Source : INSEE

### III. L'AMÉNAGEMENT RURAL DEPUIS 20 ANS

#### A. AVANT LES ANNÉES 80, L'ASSIMILATION AGRICOLE / RURAL

La confusion agricole/rural entretenue à cette époque aboutit à considérer l'aménagement rural comme un accompagnement de l'activité agricole. L'aménagement du territoire est essentiellement pris en charge par un Etat tutélaire. Cependant, certains dispositifs, comme les plans d'aménagement rural (PAR), indiquent un certain désir de prendre en compte l'ensemble des activités et non plus de la seule activité agricole, ainsi qu'un souci de concertation avec la population ou du moins avec ses élus.

**B. LA NOUVELLE DONNE DES ANNÉES 80-90 : LES LOIS DE DÉCENTRALISATION, L'UNION EUROPÉENNE PUIS LES LOIS « PASQUA », « VOYNET » ET « GAYSSOT » VONT POUSSER À LA RÉORGANISATION DU TERRITOIRE**

La procédure des Contrats de Pays a été lancée à partir de 1975. « L'objectif était de freiner un processus de dévitalisation de l'espace rural [...]. Pour cela, les élus locaux, sous l'autorité du sous Préfet, s'associaient autour d'un projet de développement portant notamment sur l'animation économique, la revalorisation du patrimoine, la création de services intercommunaux, le soutien à l'emploi [...].

Avec les contrats de pays, on passe [...] d'une politique centrée sur des équipements publics et sur la recomposition de structures agricoles, à une politique qui s'attache aux particularités de l'espace qu'elle entend traiter tout en associant les destinataires [...].

Si ces contrats de pays n'ont eu qu'un effet limité du point de vue économique, ils ont permis aux élus locaux de faire l'apprentissage de la coopération intercommunale et, d'autre part aux collectivités territoriales régionales et départementales de nouer des relations privilégiées avec l'espace rural, relations qui se sont renforcées avec la décentralisation »<sup>20</sup>.

Les lois de décentralisation des années 1982 et 1983 renforcent les pouvoirs de la Région en matière d'aménagement du territoire, y compris rural, et donnent aux communes le droit d'élaborer et d'approuver des chartes intercommunales.

L'Union européenne devient également un partenaire incontournable, avec la réforme des fonds structurels de 1988 et la mise en place de l'objectif 5b en faveur des zones rurales fragiles, puis avec la politique environnementale.

Dans la seconde moitié des années 1990, les lois « Pasqua » puis « Voynet », « Chevènement » et « Gayssot » visent à réorganiser le territoire sur des bases nouvelles ; ainsi, Communautés de communes ou d'agglomération, ou Pays ont déjà, ou devraient avoir un impact certain sur l'espace rural.

---

<sup>20</sup> P. Mazet, *Aménagement du territoire*, A. Colin, Paris, 2000.

### **C. UN IMPACT RELATIVEMENT LIMITÉ DES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT RURAL**

**L'impact réel des politiques d'aménagement rural est délicat à apprécier en raison de la diversité des intervenants et de l'éclatement des politiques d'aménagement** qui a suivi la réforme régionale en France : par exemple, la politique des Chartes intercommunales a beaucoup varié d'une région à l'autre et le bilan de leurs mises en œuvre n'a pas été dressé. Il est plus difficile encore à établir pour les lois « Voynet » et « Gaysot » dont l'impact commence seulement à se faire sentir.

En ce qui concerne la politique européenne, « les politiques relevant de l'objectif 5b ont joué un rôle souvent non négligeable, quoique variable (...) et que la politique régionale européenne va marquer fortement de son empreinte la décennie quatre-vingt-dix »<sup>21</sup>.

**L'impression prévaut cependant que l'espace rural s'est beaucoup plus transformé sous l'effet des mécanismes technico-économiques, politiques, sociaux et culturels généraux que sous l'impact des politiques spécifiques d'aménagement de l'espace rural** : les politiques d'aménagement, quoique significatives, semblent n'être intervenues qu'à la marge dans ces transformations.

**Comme le soulignent F. Damette et J. Scheibling**<sup>22</sup>, les processus en cours, dépassant le cadre national, sont bien ceux d'une « emprise grandissante de la ville sur l'espace rural qui change de nature » en fonction des logiques économiques.

**La désertification, longtemps perçue comme une fatalité, tend à s'atténuer. Une société rurale, qui n'est plus une société paysanne, se recompose par adjonction de populations urbaines et de modes de vie citadins, modelant l'espace à son image. « Qu'importe si les néo-ruraux sont d'anciens citadins ou des urbains déguisés. Cette population, amalgamée à l'ancienne population rurale, fait de l'espace rural son lieu de résidence et son lieu d'activité en assumant les héritages »**<sup>25</sup> [...].

**« Autrefois, l'espace rural correspondait à un espace sociétal parce qu'il était à la fois la base de l'économie locale et de celle du pays, le support d'une société paysanne. Aujourd'hui, [...], « on assiste à la disparition progressive de l'opposition millénaire entre la ville et la campagne »**<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> P. Daucé, in P. Perrier-Cornet (Dir.), « A qui appartient l'espace rural ? », Editions de l'Aube, 2002

<sup>22</sup> F. Damette, J. Scheibling, *La France, permanences et mutations*, Paris, Hachette Supérieur, 1995.

Depuis un quart de siècle, les campagnes françaises ont été affectées par une triple mutation sans précédent, à savoir :

- une ouverture sur le reste du monde, avec des interactions croissantes avec les villes, aboutissant progressivement à l'émergence de synergies. Progressivement la dichotomie villes - campagnes cède le pas à un système unique dans lequel se développent des synergies, des interpénétrations fonctionnelles et comportementales ;

- un redressement démographique faisant que globalement les campagnes ne se dépeuplent plus depuis 1975, en dépit d'une inversion de la dynamique qui, à l'inverse de naguère, est aujourd'hui activée grâce à des soldes migratoires positifs compensant largement les déficits naturels ;

- enfin, l'analyse du développement économique dévoile une poussée significative de l'emploi tertiaire, et surtout une résorption de l'activité agricole.

Reste que ces tendances générales méritent d'être nuancées par la prise en compte de la pluralité des espaces ruraux qui ne présentent pas tous des trajectoires d'évolution comparables.

Au-delà des fonctions résidentielles et touristiques que souvent on lui prête, les espaces ruraux peuvent prétendre accueillir, grâce à leurs qualités intrinsèques, une pluralité d'activités susceptibles de jouer un rôle de catalyseur du développement économique, donc de générer un fonctionnement socio-économique moins dépendant des polarités urbaines.

Ainsi pourraient se déployer les activités tertiaires (médicales par exemple) liées à la croissance de la population. Le tissu industriel pourrait se développer par le biais des unités existantes (districts industriels, industries agro-alimentaires) ainsi que par la création de nouvelles entreprises attirées par un coût de main-d'œuvre inférieur à celui de la ville, une ambiance sociale moins crispée et des aménités environnementales qui disparaissent dans l'espace urbain ...

## CHAPITRE VI

### UNE POLITIQUE DES TRANSPORTS INSUFFISAMMENT AFFIRMÉE FACE À DES BESOINS ENCORE TROP SOUVENT MAL ASSURÉS

La politique française des transports, est confrontée à des problématiques qui se complexifient. Dans un contexte économique européen de plus en plus ouvert, les pressions liées à la compétitivité des territoires, les contraintes environnementales et la nécessité de satisfaire des besoins parfois mis à mal par des niveaux de service insuffisants rendent difficile l'élaboration d'une politique efficace et équitable.

Les Schémas de services collectifs de transport de voyageurs et de marchandises, approuvés par décret le 18 avril 2002 **(et qui ont fait l'objet d'un rapport pour avis de M. Jacques Oudin, au titre de la Délégation du Sénat à l'Aménagement et au Développement durable du Territoire)**, et le Livre blanc de la Commission européenne<sup>23</sup> mettent bien en évidence la diversité et l'ampleur des besoins aux horizons 2010 et 2020. Mais face à une pénurie budgétaire qui risque de s'accroître, le risque demeure que la dimension d'aménagement du territoire des grands projets d'infrastructure soit insuffisamment prise en compte à l'heure des choix.

Un système performant de transport n'induit pas automatiquement une dynamique économique. Mais à l'inverse un territoire mal desservi verra presque toujours son avenir compromis. Des dessertes de qualité sont sans conteste une condition nécessaire pour que les pouvoirs et acteurs économiques locaux puissent fonder des stratégies crédibles de développement.

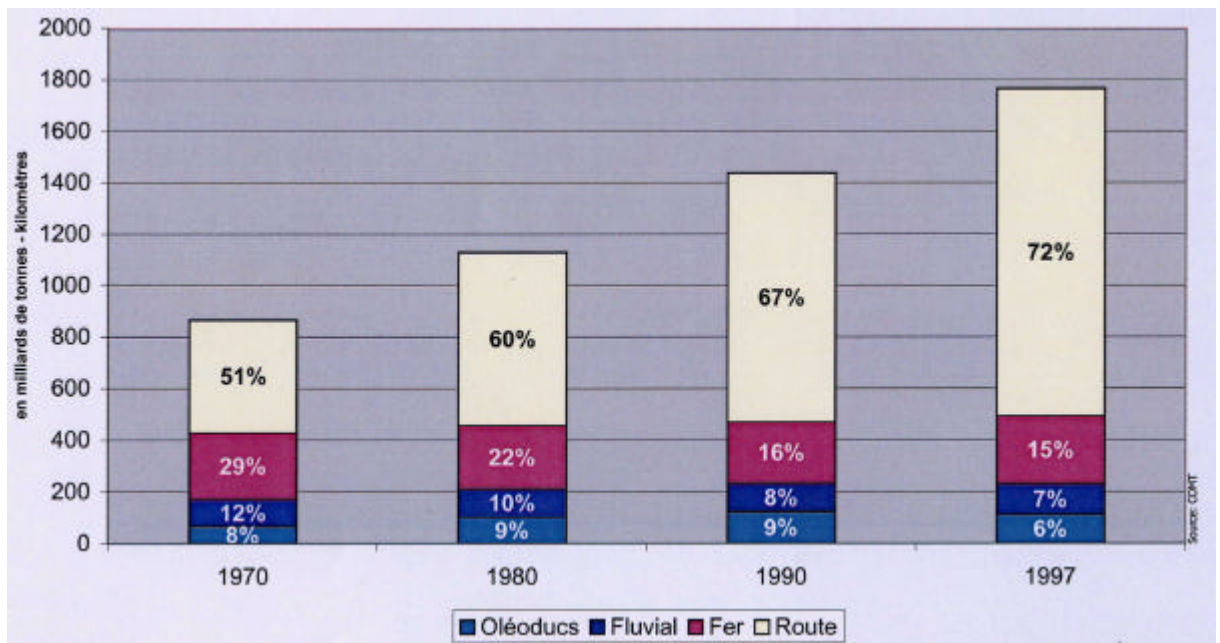
---

<sup>23</sup> *La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix ; septembre 2001*

## I. UNE AUGMENTATION CONTINUE DE LA DEMANDE DE TRANSPORT TANT AU NIVEAU EUROPÉEN QUE FRANÇAIS, QUI PROFITE ESSENTIELLEMENT À LA ROUTE

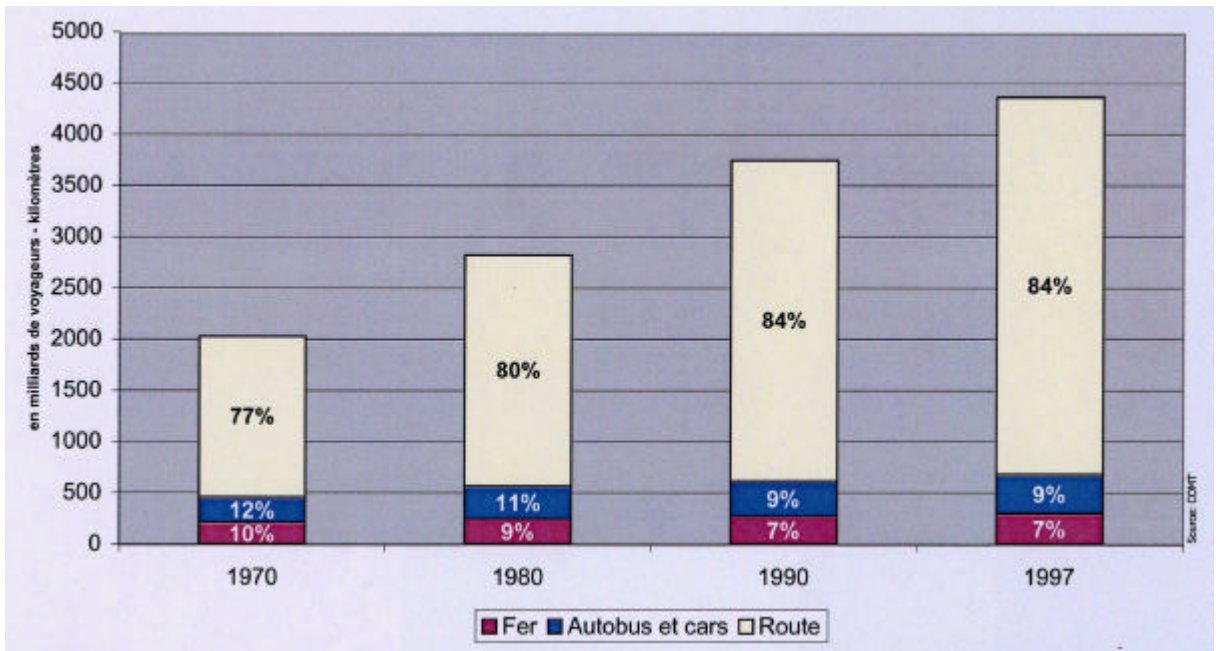
**En Europe**, les trafics de marchandises comme de voyageurs ont doublé en 25 ans. Le rythme de progression est approximativement linéaire et rien ne laisse augurer un ralentissement au cours de la prochaine décennie.

**Figure 6.1 - Les trafics de marchandises en Europe, exprimés en milliards de tonnes – km**



Source : Conférence européenne des Ministres des Transports

Figure 6.2 - Les trafics de voyageurs en Europe, exprimés en milliards de voyageurs – km



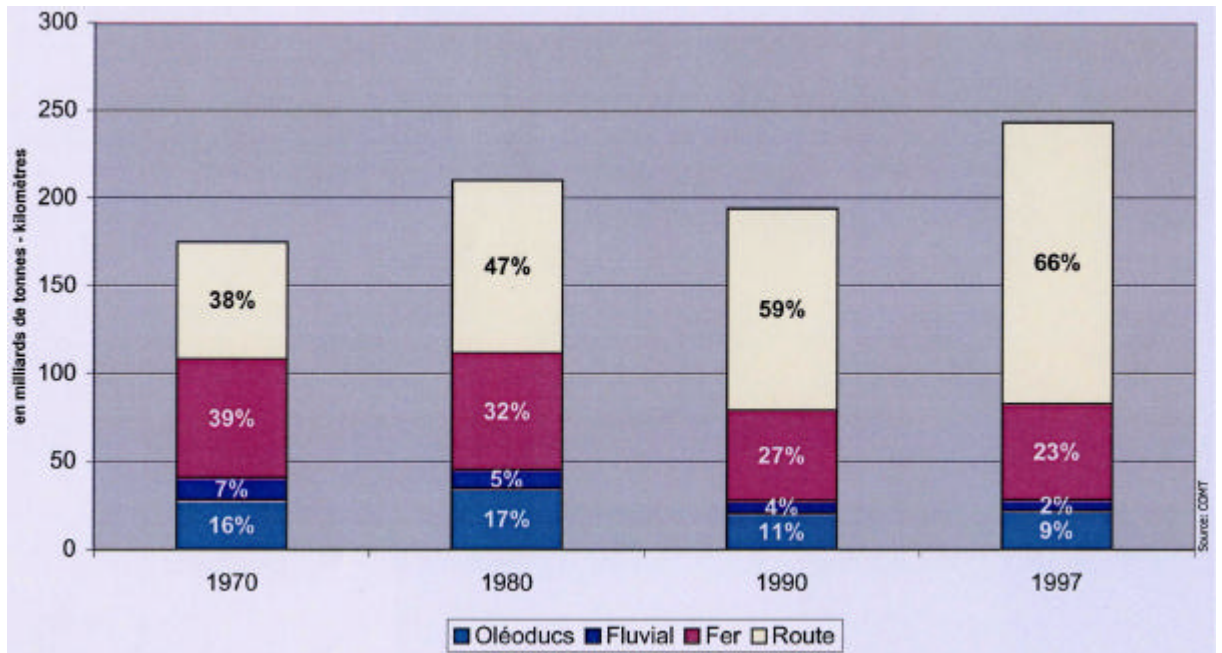
Source : Conférence européenne des Ministres des Transports

Le transport routier est devenu désormais dominant, voire hégémonique, dans tous les pays. Grâce au développement des lignes ferroviaires à grande vitesse, il est remarquable toutefois de constater que le transport ferroviaire de voyageurs a maintenu sa part de marché durant la dernière décennie.

**En France**, la situation est plus contrastée. Le transport de marchandises n'a progressé que de 40 % en 27 ans, notamment du fait de la baisse des activités minières et du programme électronucléaire français qui a considérablement réduit les transports de charbon et de fuel. Conséquemment, mais aussi à cause d'une médiocre qualité de service assez fréquente, le fer a vu sa part de marché diminuer constamment.



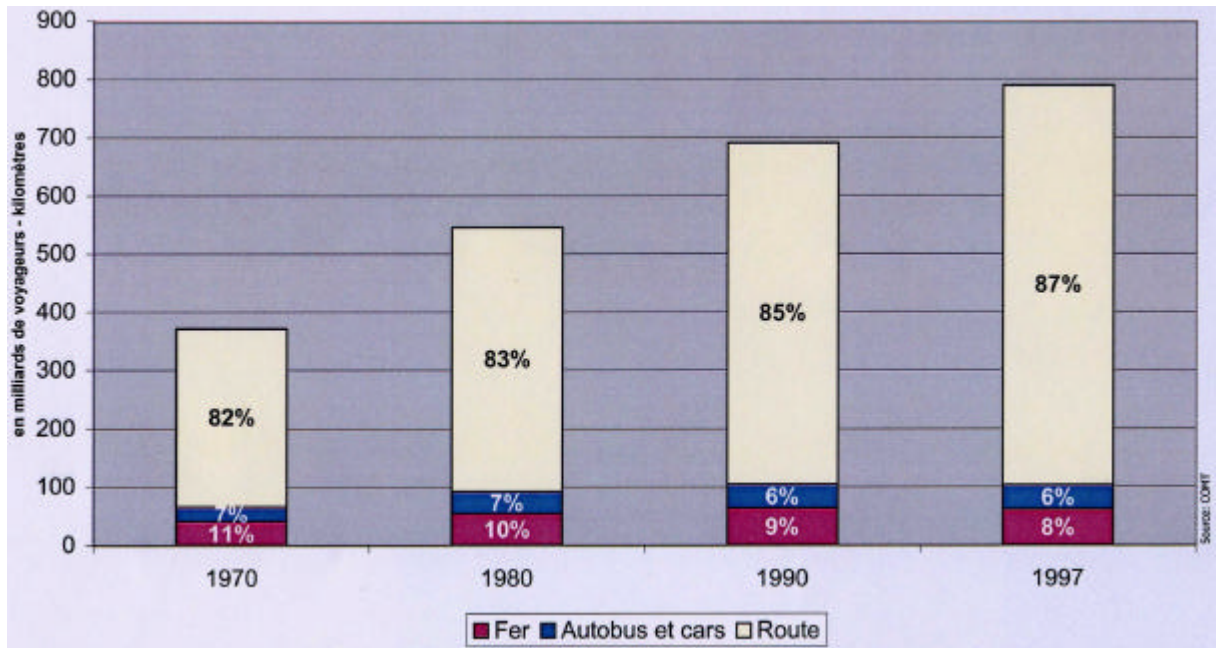
Figure 6.3 - Les trafics de marchandises en France, exprimés en milliards de tonnes – km



Source : Conférence européenne des Ministres des Transports

Les trafics de voyageurs ont, quant à eux, progressé régulièrement. De façon similaire à l'évolution moyenne européenne, ils ont doublé en 27 ans. Tandis que pour les marchandises la part modale en France du ferroviaire reste nettement supérieure à la moyenne européenne (23 % contre 15 %), pour les voyageurs elle est sensiblement identique (8 % contre 7 %).

Figure 6.4 - Les trafics de voyageurs en France, exprimés en milliard de voyageurs – km



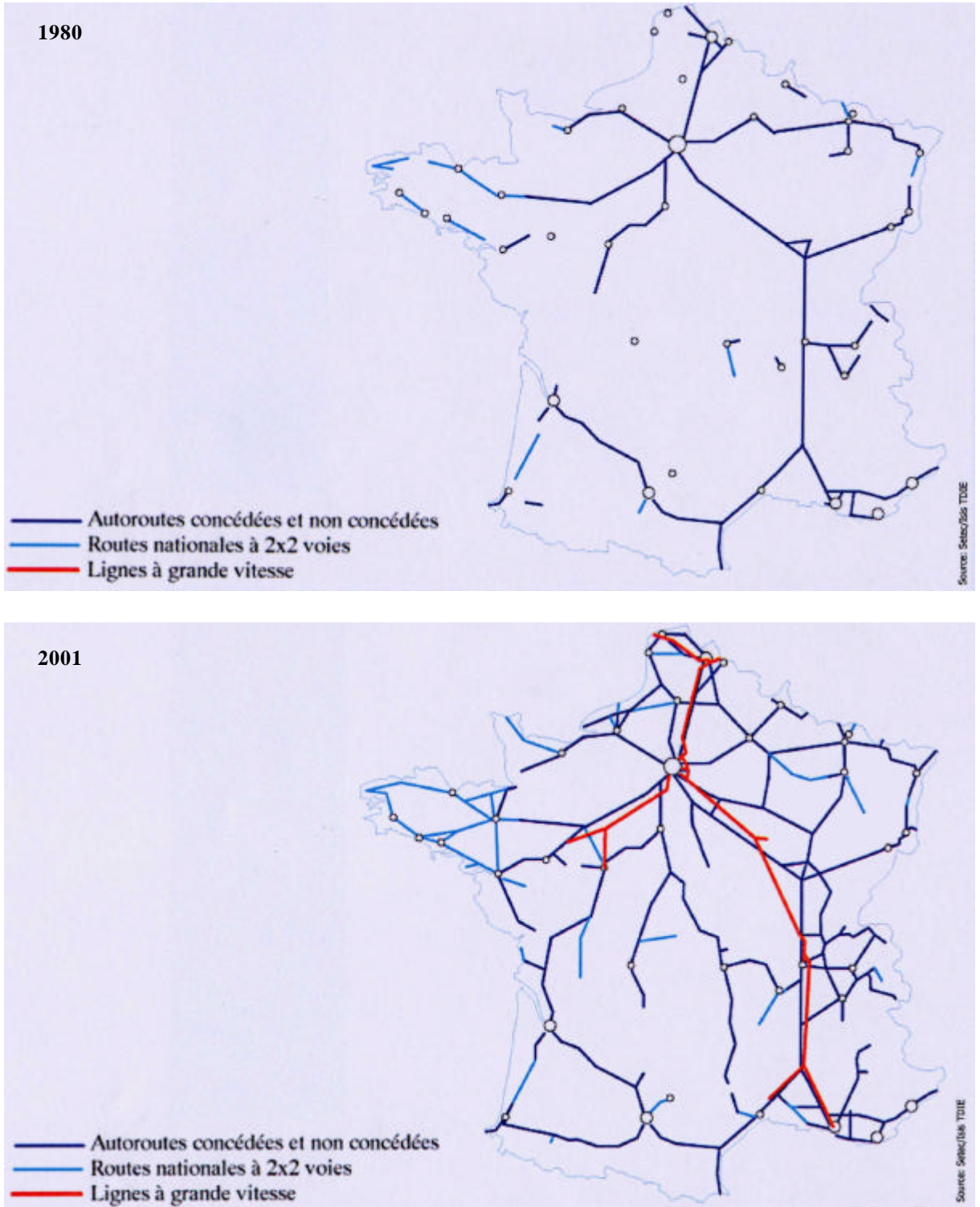
Source : Conférence européenne des Ministres des Transports

Aucun signe ne laisse entrevoir que la croissance des besoins se ralentira dans l'avenir et l'idée du «découplage» entre la croissance de la mobilité et celle de l'économie évoquée par le Livre blanc reste, pour les experts, un vœu pieux. «L'effet frontière», qui freine les échanges entre les pays européens, commence seulement à s'atténuer. Sa réduction progressive engendrera un fort accroissement des trafics internationaux. En conclusion, comme le montrent toutes les analyses rétrospectives, il est patent que le rythme plus ou moins soutenu de la croissance des trafics dépendra encore essentiellement de l'évolution de l'activité économique, qualifiée traditionnellement par le PIB.

## II. A L'INSTAR DES AUTRES PAYS EUROPÉENS, LES RÉSEAUX ROUTIERS ET DES LIGNES À GRANDE VITESSE SE SONT RAPIDEMENT DÉVELOPPÉS

En vingt ans les réseaux de transport à haut niveau de service (lignes à grande vitesse, autoroutes et 2x2 voies) se sont considérablement développés et desservent désormais la plupart des territoires à forte concentration d'activités et de population. L'handicap des autres territoires n'en est malheureusement que plus fort.

Figure 6.5 - Les réseaux de transport à haut niveau de service en 1980 et 2001



Source : SETEC – ISIS pour TDIE

### ***A. LE RÉSEAU AUTOROUTIER SE MAILLE***

En 1980, le réseau autoroutier était essentiellement radial à partir de Paris. Vingt ans après, des sous-réseaux radiaux à partir des grandes métropoles (Lyon, Marseille, Lille, Nantes, Rennes, Nancy, ...) se sont constitués et un maillage assez dense existe dans bon nombre de régions (Picardie et Nord-Pas-de-Calais, Lorraine, Bourgogne, Rhône-alpes, Bretagne).

Toutefois, le Sud-Ouest et le Massif Central demeurent toujours moins bien dotés, même si leur retard s'est atténué ces dernières années.

### ***B. LE RÉSEAU À GRANDE VITESSE S'EUROPÉANISE***

Alors qu'aucune ligne à grande vitesse (LGV) n'était en service en 1980, plus de 1200 km étaient en exploitation en 2001. Bien que le réseau demeure encore essentiellement radial à partir de Paris, les services de TGV desservent désormais plus de la moitié de la population française grâce aussi aux prolongements sur lignes classiques.

Avec les Eurostars vers Londres et les Thalys vers la Belgique, les Pays-Bas et l'Allemagne, la « grande vitesse ferroviaire » s'europeanise rapidement. Fait particulièrement remarquable pour les réseaux ferroviaires qui perdent traditionnellement beaucoup de leur efficacité dès lors qu'une frontière doit être franchie.

Les développements rapides des LGV dans la plupart des pays voisins (Allemagne, Italie, Espagne) laissent augurer un réseau européen de services à grande vitesse pour les voyageurs qui, dans quelques années, contrastera fortement avec un transport de fret ferroviaire dont les performances ne progresseront que lentement.

### ***C. LE RÉSEAU FLUVIAL RESTE LE PARENT PAUVRE***

Depuis plus de vingt ans aucun aménagement de grande envergure n'a été réalisé en France. Le projet Seine-Nord n'est toujours pas engagé. A cet égard, la carte des trafics fluviaux montre l'importance des trafics qu'assure le canal du Nord actuel qui relie l'Oise à l'Escaut bien qu'il ne soit



accessible qu'aux convois de moins de 600 tonnes (contre plus de 3 500 tonnes pour un canal à grand gabarit).

Le handicap majeur du réseau français demeure le cloisonnement des bassins accessibles au grand gabarit.

**Figure 6.6 - Trafics fluviaux en 2000**



*Source : Voies Navigables de France*

En dépit de cette structure d'offre contraignante, les trafics fluviaux ont fortement progressé de 1998 à 2000 (+ 27 % en trois ans), signe d'un regain d'intérêt pour ce mode de transport économique et écologique qui a su se réorganiser (abandon du tour de rôle en janvier 2000) et diversifier son fond de commerce (développement du transport de marchandises à forte valeur ajoutée tels que les conteneurs et les automobiles). Le fort fléchissement des trafics en 2001 (- 7,5 %) résulte uniquement de la baisse conjoncturelle de deux trafics de pondéreux : (le charbon (- 15 %) et les céréales (- 13 %) en raison d'une très mauvaise campagne céréalière. En 2002, le trafic s'est remis à croître de 3,3 % en moyenne.

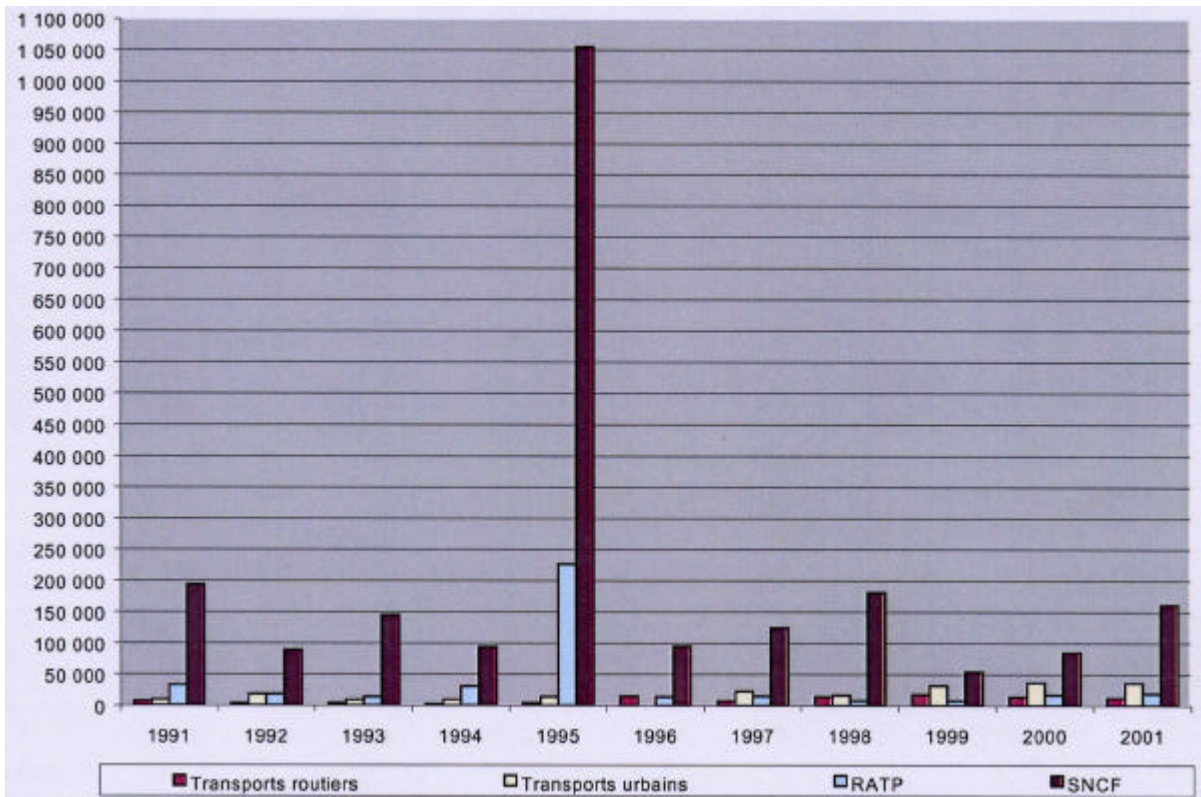
La multiplication par cinq des engagements financiers des régions « mouillées » dans les contrats de plan 2000-2006 illustre leur volonté de ne pas délaissier ce mode. Il n'en reste pas moins que les budgets qui lui sont attribués restent encore bien modestes.

### **III. UNE QUALITÉ DE SERVICE INSUFFISANTE DANS LE FERROVIAIRE**

Une bonne qualité de service est fréquemment plus difficile à atteindre dans le mode ferroviaire du fait d'une organisation nécessairement complexe du système de transport, tandis que l'utilisateur de la route (véhicule léger ou camion) gère directement ses contraintes de transport et dispose d'une souplesse d'adaptation considérable.

Au-delà de cet aspect, la qualité de service du ferroviaire est handicapée par une culture de conflictualité sociale qui s'exprime fréquemment par des grèves comme le rappelle la figure ci-après en ce qui concerne les transports terrestres.

**Figure 6.7 - Milliers de journées perdues dans les transports terrestres du fait des conflits sociaux**



Source : CNT

Le transport routier, essentiellement de marchandises, n'est pas exempt de cette situation que le psychosociologue Jean-François Reval attribue pour un grand nombre de ces conflits non pas à un objectif précis mais à un malaise latent qui trouve ses racines dans la solitude des conducteurs et l'archaïsme des rapports sociaux dans ce secteur.

Toutefois sur les onze dernières années, les journées perdues pour fait de grève ont été 22 fois plus nombreuses à la SNCF que dans le transport routier. Et ce rapport dépasse encore huit si l'on ne considère que les six dernières années.

**Tableau 6.1 - Pourcentage des jours de grève dans les transports terrestres**

	Transport routier	Transports urbains	RATP	SNCF	Total
Période 1991 à 2001	3,4 %	6,9 %	13,6 %	76,1 %	100 %
Période 1996 à 2001	8,2 %	14,4 %	8,2 %	69,2 %	100 %

Source : CNT



Ces situations, qui exaspèrent souvent le public, ne vont pas en s'améliorant puisque, si l'on exclut l'année 1995, les moyennes annuelles des jours perdus sont respectivement de 170 746 et de 168 333 sur les périodes 1991-1994 et 1996-2001.

En dehors de ces phénomènes de grèves endémiques la régularité des trains, principalement de fret, reste très insuffisante comme le soulignent les statistiques de la société T3M qui a mis en place depuis 2000 un service de transport combiné entre l'Ile-de-France et l'Italie.

**Tableau 6.2 - Régularité des trains de transport combiné entre Bonneuil-sur-Marne et Lougavilla**

	<b>Dernière période du 1<sup>er</sup> au 30 novembre 2002</b>	<b>Cumul depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2001</b>
<b>Nombre de trains commandés</b>	41	650
<b>Nombre de trains réalisés</b>	37	612
<b>Nombre de trains :</b>		
• annulés par la SNCF	4	31
• annulés par l'opérateur	0	7
<b>Nombre de trains en retard :</b>		
• de 2 heures et plus	12	182
• de 24 heures et plus	5	61
• % de trains en retard <i>(par rapport au nombre de trains réalisés)</i>	32,43 %	29,73 %

Source : T3M

Cette permanence d'un manque de qualité de service dans le ferroviaire conduit à des situations que tout le monde (chargeurs, riverains de la route, collectivités publiques) ne peut que déplorer. Avec la fermeture du tunnel du Mont Blanc à partir de mars 1999, chacun s'attendait à ce que le trafic ferroviaire international « longue distance » progresse fortement et prenne des parts de marché à la route, et ce d'autant qu'un dispositif de régulation du trafic routier au tunnel de Fréjus générait fréquemment des temps d'attente importants pour les camions. Alors que le trafic fret ferroviaire du tunnel du Mont-Cenis atteignait 10 millions de tonnes (Mt) en 1998, il n'a eu tendance qu'à régresser par la suite, se situant à 9,2 Mt en 2000, 8,6 Mt en 2001 et 8,5 Mt en 2002.

## IV. LA DESSERTE DES TERRITOIRES RESTE TRÈS INÉQUITABLE

### *A. QUATORZE AIRES URBAINES DE PLUS DE 50 000 HABITANTS ENCORE TRÈS MAL DESSERVIES*

De vastes territoires en Basse Normandie, Auvergne, Midi-Pyrénées et Provence-Alpes-Côte-d'Azur restent encore très éloignés de toute autoroute ou gare de TGV.

A cet égard, la France est en retard par rapport à des pays comme le Bénélux, l'Allemagne ou l'Autriche. Elle pourrait le devenir par rapport à des pays comme l'Espagne ou le Portugal dont les efforts actuels pour le développement des grandes infrastructures de base sont considérables.

La Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) du 4 février 1995 affirmait la volonté de relier l'ensemble du territoire aux grands axes nationaux et transeuropéens. Elle fixait comme objectif en 2015 qu'aucune partie du territoire français ne soit éloignée de plus de 50 kilomètres ou de 45 minutes d'automobile, soit d'une autoroute, soit d'une gare TGV.

Les Schémas de services collectifs de transport n'affichent plus cette volonté de ne pas laisser des territoires à l'écart. Or ce document indique que « ces territoires qui accèdent difficilement aux services supérieurs (hôpitaux, universités...) et qui sont à l'écart des réseaux rapides (TGV, autoroutes ou routes express à 2x2 voies, aéroports offrant de bonnes fréquences) **couvrent environ 20 % du territoire et concernent 8 % de la population** ». Au contraire, il laisse entendre que les investissements dans ces espaces géographiques pourraient rester très limités : « Afin de réduire les déficits d'accessibilité de certains territoires aux grands réseaux de transports, le schéma de services de transports de voyageurs a pour objectifs de prévoir les infrastructures ou services complémentaires qui apparaissent économiquement justifiés à terme pour améliorer leurs chances de développement local... ». Le terme « économiquement justifiés », interprété dans un sens étroit, peut à lui seul réduire à très peu de choses les investissements futurs dans ces territoires.

Si nul ne conteste que des espaces sensibles puissent rester à l'écart de tout réseau rapide, peut-on imaginer pour autant qu'en 2020 d'importants bassins de vie continueront à subir le lourd handicap d'une desserte très insuffisante qui les priverait de toute réelle possibilité de développement et d'accès aisé aux services supérieurs (hôpitaux, universités,...) ?

Or en 2002, il subsiste en métropole quatorze aires urbaines de plus de 50 000 habitants qui ne sont desservies ni par une autoroute ni pas une desserte TGV de qualité : Cherbourg (117 855 hab. en 1999 dans l'aire urbaine), Roanne (104 892 hab.), La Roche-sur-Yon (98 175 hab.), Périgueux (91 585 hab.), Vichy (80 194 hab.), Thonon-les-Bains (70 154 hab.), Le Puy en Velay (66 129 hab.), Bergerac (72 891 hab.), Rodez (65 267 hab.), Soissons (64 042 hab.), Castres (61 760 hab.), Moulins (58 355 hab.), Aurillac (56 830 hab.), Saint-Dizier (55 814 hab.).

### ***B. UN RÉSEAU DE LGV QUI NE FAVORISE PAS LES LIAISONS TRANSVERSALES***

Naturellement le réseau de lignes à grande vitesse (LGV) s'est développé de façon radiale à partir de Paris. Vingt ans après la première mise en service en 1981 (Paris - Lyon), c'est un système radio - concentrique qui continue à se construire avec la LGV Paris – Strasbourg. Quelques liaisons transversales ont toutefois été créées, telle que Lyon–Nantes. Passant par l'Ile-de-France elles subissent non seulement un allongement de parcours important, mais aussi l'handicap de devoir circuler à faible vitesse par la petite couronne parisienne. La création d'un barreau LGV dans le sud de l'Ile-de-France, vigoureusement demandée par de nombreuses Régions de l'Ouest, satisferait non seulement des besoins importants, à l'instar du contournement est de l'Ile-de-France, mais participerait aussi grandement à l'aménagement du territoire en favorisant les relations transversales est-ouest.

La réalisation de la LGV Rhin–Rhône (Strasbourg – Lyon), qui dégagerait aussi des capacités ferroviaires indispensables pour le fret, mériterait d'être engagée rapidement car, outre une bonne rentabilité socio-économique, elle participerait à une politique plus équilibrée d'aménagement du territoire.

Le développement de la grande vitesse entre Bordeaux, Toulouse et Narbonne est un troisième projet qui favoriserait les liaisons transversales ferroviaires est-ouest.

### ***C. UNE DOUBLE CONCENTRATION DU TRANSPORT AÉRIEN, SUR LES PLATES-FORMES PARISIENNES PAR UN OPÉRATEUR DOMINANT***

En 2001, l'ensemble des aéroports de province ont traité 50,1 millions de passagers, contre 71 millions pour les deux aéroports parisiens (Orly et Roissy-Charles-de-Gaulle). La domination parisienne est encore plus écrasante

pour le fret avec 75 % du total. Alors que le poids démographique de l'Ile-de-France a tendance à se réduire sensiblement depuis 20 ans, la concentration de trafic aérien à Orly et Roissy-Charles-de-Gaulle a continué à légèrement s'accroître comme en témoignent les évolutions des trafics de passagers entre 1980 et 2001.

Plus préoccupant encore est la situation des 35 petits aéroports de villes moyennes dont le trafic n'a globalement pas progressé en 20 ans.

**Tableau 6.3 - Trafics des aéroports métropolitains en nombre annuel de passagers**

AEROPORT	NOMBRE DE PASSAGERS		EVOLUTION (en %)
	EN 1980	EN 2001	
<b>Paris (Orly et Charles de Gaulle)</b>	<b>26 445 831</b>	<b>71 025 265</b>	<b>169 %</b>
Nice	3 140 059	8 997 193	187 %
Lyon	2 692 428	6 115 814	127 %
Marseille	3 745 831	5 932 029	58 %
Toulouse	1 273 190	5 244 402	312 %
Bâle - Mulhouse	909 754	3 536 585	289 %
Bordeaux	1 181 642	3 077 658	160 %
Strasbourg	523 171	2 114 592	304 %
Nantes	482 764	1 981 438	310 %
Montpellier	358 295	1 546 213	332 %
Ajaccio	602 418	1 102 348	83 %
Lille	420 064	970 391	131 %
Bastia	613 014	877 438	43 %
Clermont-Ferrand	139 823	863 975	518 %
Biarritz	190 606	790 631	315 %
Brest	180 424	719 774	299 %
Pau	191 907	600 084	213 %
Toulon	204 884	557 371	172 %
Perpignan	170 547	433 002	154 %
Beauvais	87 710	423 520	383 %
Tarbes - Lourdes	381 055	418 621	10 %
Rennes	71 618	399 373	458 %
Metz – Nancy - Lorraine	-	331 266	
Nîmes	205 337	319 378	56 %
Calvi	123 070	262 087	113 %
Figari	27 718	251 045	806 %
Grenoble	263 963	224 145	-15 %
Lorient	95 781	216 950	127 %
Carcassonne	39 656	215 313	443 %
Quimper	50 828	145 885	187 %
Limoges	71 762	132 504	85 %
Saint - Etienne	71 034	126 968	79 %
Avignon	-	125 763	
Chambéry	74 445	121 958	64 %
Caen	10 892	100 198	820 %
<b>Sous-total des 34 aéroports de plus de 100.000 passagers (hors Paris)</b>	<b>18 595 690</b>	<b>49 275 912</b>	<b>165 %</b>
<b>Sous-total des 35 aéroports de moins de 100.000 passagers (hors Paris)</b>	<b>789 339</b>	<b>839 830</b>	<b>6 %</b>
<b>Sous-total des 69 aéroports de province</b>	<b>19 385 029</b>	<b>50 115 742</b>	<b>159 %</b>
<b>Total général</b>	<b>45 830 860</b>	<b>121 141 007</b>	<b>164 %</b>

Source : DGAC

Nonobstant, l'arrivée des « low-cost » qui ont permis à quelques aéroports de province de se développer fortement (Beauvais, Carcassonne, Nice), bien des aéroports de province continuent à ne disposer principalement que d'une ligne les reliant à la capitale.

Cette concentration excessive limite les dessertes interrégionales directes qui s'avèrent fréquemment un outil fondamental au service du développement économique des territoires, notamment pour les activités industrielles.

Le rapport du Sénat n° 327 de 2001 intitulé « Les dessertes aériennes régionales sont-elles menacées ? » souligne dans sa conclusion que :

« – Depuis deux ou trois ans, le service aérien régional s'est dégradé surtout au détriment des villes moyennes

– Le transport aérien régional français se retrouve aujourd'hui, sous la tutelle du groupe Air France, dans une logique de monopole ».

Cette faiblesse des aéroports de province, dont aucun ne dépasse le seuil des 10 millions de passagers, est parfaitement mise en évidence par l'absence de liaisons régulières transocéaniques, hormis un Nice – New-York. Cette situation n'a pas d'équivalent dans les grands pays européens voisins (Royaume-Uni, Allemagne, Italie, Espagne) qui disposent tous d'au moins deux plates-formes dépassant ce seuil de 10 millions de passagers.

Le second échec d'une ligne Lyon – New-York augure mal d'une amélioration de la situation au cours des prochaines années.

#### L'échec de la ligne Lyon – New-York :

Ouverte le 15 avril 2000, la ligne Lyon – New-York n'a pas tenu un an et demi. Exploitée quotidiennement par Delta Airlines en code-share avec Air France, avec un aller-retour en Boeing 767-300 aménagé en deux classes, économique et business élite, cette liaison a été arrêtée le 1<sup>er</sup> septembre 2001. Cet échec fait suite à une première tentative d'American Airlines entre 1990 et 1992, concurrencée un temps par Air France.

Si Delta Airlines et Air France mettaient en avant un taux de remplissage décevant (de 40 à 70 %) pour expliquer la fermeture de la ligne, il semble que la déception soit plutôt venue de la trop faible utilisation de la classe affaires sur laquelle reposait en particulier la rentabilité de la ligne. Les pertes, avoisinant les 5 millions de dollars sur l'ensemble de la période d'exploitation, s'expliquent notamment par les tarifs pratiqués par la compagnie qui pouvaient atteindre jusqu'à 5 300 euros en classe business élite.

La Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon estime pourtant le potentiel de trafic entre Lyon et New-York supérieur à 250 000 passagers par an et note que pour les deux derniers mois d'exploitation (juillet et août 2001), la ligne avait atteint un taux de remplissage supérieur à 80 % et devenait donc rentable, malgré le ralentissement de la croissance qui était déjà perceptible aux Etats-Unis début 2001.

Les raisons principales de ce déficit de clientèle peuvent se résumer par les facteurs suivants :

- Une **promotion insuffisante** de la part d'Air France et de Delta Airlines, en orientant trop peu les usagers de la zone de chalandise vers Lyon au lieu de Paris.
- Des **horaires mal calés** avec des départs trop tôt (10h10 de Lyon, 17h45 de New-York), pénalisant les usagers, tant pour les motifs professionnels que loisirs, permettant peu les correspondances à chaque bout de ligne et donc les code-shares.
- Un **accord de bloc-sièges** entre Delta Airlines et Air France ne favorisant pas le remplissage complet des avions (stratégie d'Air France de centraliser les vols internationaux sur Paris).
- Une **impatience** trop grande des compagnies aériennes, en particulier au regard des potentialités nouvelles offertes par le TGV Méditerranée à partir de son ouverture en juin 2001.
- Des **tarifs trop élevés en classe affaires** alors que la concurrence était devenue très agressive sur l'axe Lyon - New-York.
- Un **ajustement trop tardif des tarifs** en regard des prix de la concurrence.
- Une **capacité l'hiver qui aurait pu être réduite** d'une ou deux fréquence(s) hebdomadaire(s) au besoin, ou alors un marketing plus soutenu du marché ski Américain.
- Une **annonce de fermeture rapide**, ce qui n'a jamais des effets positifs sur les remplissages.

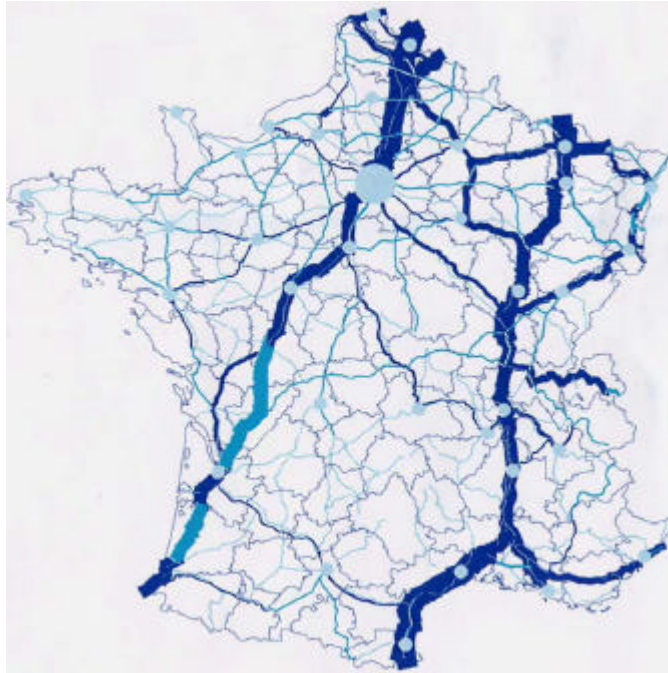
## V. LES TRAFICS DE TRANSIT, UN ENJEU IMPORTANT POUR LA FRANCE

### A. UNE CONCENTRATION DES TRAFICS SUR QUELQUES GRANDS CORRIDORS

Comme le montre la figure 6.8, les flux de camions étrangers sur le territoire métropolitain se concentrent pour l'essentiel sur deux grands axes nord-sud : Belgique – Paris – Bordeaux – Espagne et Allemagne – Lyon – Méditerranée. Or ces itinéraires de transit sont parmi les plus congestionnés de France.



**Figure 6.8 - Circulation des véhicules lourds étrangers sur le réseau national**



*Source : Enquêtes SETRA de juin 1996 à juin 1997*

Ces camions étrangers représentent un coût important pour la Collectivité nationale dans la mesure où fréquemment ils n'achètent pas leur carburant en France tandis qu'ils participent à la baisse du niveau de service sur les grands itinéraires qu'ils empruntent.

### ***B. DES INSUFFISANCES DE CAPACITÉ QUI VONT S'AMPLIFIER RAPIDEMENT***

La carte 6.9 ci-après des itinéraires et des nœuds ferroviaires qui fonctionnent en limite de capacité montre bien que la plupart des grands axes de transit sont concernés :

- Paris – Bordeaux
- L'artère Nord-Est « Dunkerque – Lorraine »
- Le couloir alsacien
- Metz – Dijon – Lyon – Chambéry – Italie
- Le couloir languedocien.

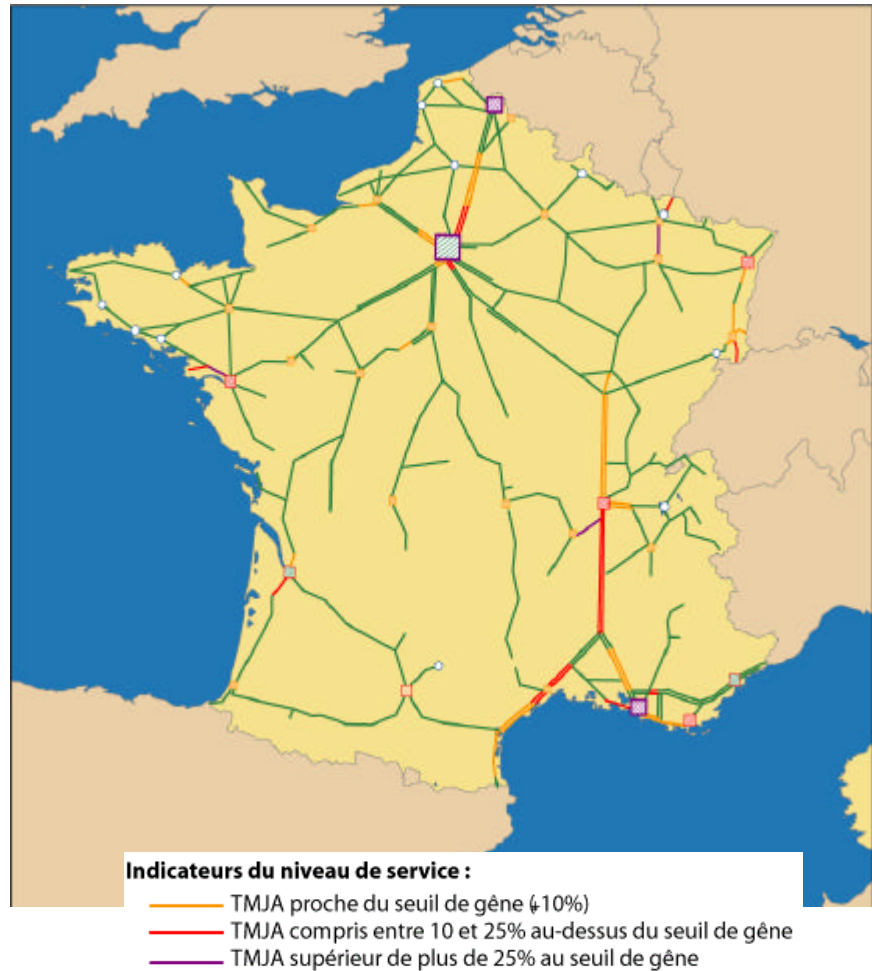
Figure 6.9 - Principales difficultés actuelles et à court terme sur le réseau ferroviaire



Source : Etude SETEC – ISIS, d'après des informations de RFF

En ce qui concerne **le réseau autoroutier**, les principales difficultés actuelles de circulation se rencontrent sur le corridor rhodanien et languedocien (autoroutes A7 et A9) et sur Paris – Lille ; deux axes fortement empruntés par les trafics de transit internationaux.

**Figure 6.10 - Indicateurs de niveau de service sur les autoroutes et les routes nationales à 2x2 voies en 2000**



Source : ISIS

Bien que les contraintes de capacités soient actuellement moindres sur les autoroutes que sur le réseau ferroviaire, celles-ci risquent de s'amplifier rapidement si le maillage autoroutier, qui offrira de nouvelles opportunités d'itinéraires, n'est pas complété. A cet égard, la situation deviendra rapidement préoccupante dans le Sud-Ouest et dans le Nord-Ouest de la France car les trafics transpyrénéens et transmanches progressent à un rythme très élevé d'environ 8 % par an.

**Tableau 6.4 - Evolution des trafics internationaux transalpins, transpyrénéens et transmanches**

	<b>Traversées alpines (du Mont Blanc à Vintimille)</b>					
	<b>en millions de tonnes</b>			<b>en répartition modale</b>		
	<b>Total</b>	<b>Route</b>	<b>Fer</b>	<b>Total</b>	<b>Route</b>	<b>Fer</b>
1992	41,1	32,8	8,3	100 %	80 %	20 %
1999	49,6	39,5	10,1	100 %	80 %	20 %
Taux de croissance annuel moyen 1992-1999	<b>2,7 %</b>	<b>2,7 %</b>	<b>2,8 %</b>			

	<b>Traversées pyrénéennes (de l'Atlantique à la Méditerranée)</b>					
	<b>en millions de tonnes</b>			<b>en répartition modale</b>		
	<b>Total</b>	<b>Route</b>	<b>Fer</b>	<b>Total</b>	<b>Route</b>	<b>Fer</b>
1992	39,9	37,4	2,5	100 %	94 %	6 %
1999	69,7	65,5	4,2	100 %	94 %	6 %
Taux de croissance annuel moyen 1992-1999	<b>8,3 %</b>	<b>8,3 %</b>	<b>7,6 %</b>			

	<b>Traversées transmanches (Déroit du Pas de Calais)</b>					
	<b>en millions de tonnes</b>			<b>en répartition modale</b>		
	<b>Total</b>	<b>Camions</b>	<b>Fer</b>	<b>Total</b>	<b>Camions</b>	<b>Fer</b>
1995	17,7	16,4	1,3	100 %	93 %	7 %
2000	30,6	27,6	3,0	100 %	90 %	10 %
Taux de croissance annuel moyen 1992-1999	<b>8,1 %</b>	<b>7,7 %</b>	<b>12,7 %</b>			

	<b>Traversées transmanches (de Roscoff à Dunkerque)</b>					
	<b>en millions de tonnes</b>			<b>en répartition modale</b>		
	<b>Total</b>	<b>Camions</b>	<b>Fer</b>	<b>Total</b>	<b>Camions</b>	<b>Fer</b>
1995	21,7	20,4	1,3	100 %	94 %	6 %
2000	37,0	34,0	3,0	100 %	92 %	8 %
Taux de croissance annuel moyen 1992-1999	<b>7,9 %</b>	<b>7,6 %</b>	<b>12,7 %</b>			

Source : ISIS, d'après données Ministère de l'Équipement et Eurotunnel

C'est ainsi que les trafics transpyrénéens, qui étaient légèrement plus faibles que les trafics transalpins en 1992 (39,9 millions de tonnes, contre 41,1), sont désormais supérieurs à ces derniers de 40 % (69,7 millions de tonnes, contre 49,6).

La réflexion sur les contraintes que font peser aux régions métropolitaines ces trafics considérables ne doit pas occulter une considération essentielle qui échappe dès lors que l'on assimile abusivement trafics

internationaux et trafics de transit : **un peu plus de la moitié des trafics internationaux sont des trafics d'échange entre la France et nos voisins.** De surcroît, le trafic d'échange progresse un peu plus vite que le trafic de transit (6,4 % en moyenne, contre 5,0 %). De bonnes infrastructures pour accueillir les trafics internationaux sont donc indispensables à nos régions qui importent et exportent de plus en plus au sein de l'Europe. Incontestablement, l'accès trop difficile à certaines de nos régions pénalisent gravement les efforts de nos industriels qui sont encore mal desservis par le rail et par la route.

**Tableau 6.5 - Répartition entre échange et transit des trafics internationaux, d'Hendaye au tunnel du Mont Blanc**

Trafic routier	en millions de tonnes			en répartition modale		
	Total	Echange	Transit	Total	Echange	Transit
1992	70,2	34,3	35,9	100 %	49 %	51 %
1999	105,0	55,1	49,9	100 %	52 %	48 %
Taux de croissance annuel moyen 1992-1999	5,9 %	7,0 %	4,8 %			

Trafic ferroviaire	en millions de tonnes			en répartition modale		
	Total	Echange	Transit	Total	Echange	Transit
1992	10,8	6,7	4,1	100 %	62 %	38 %
1999	14,3	8,1	6,2	100 %	57 %	43 %
Taux de croissance annuel moyen 1992-1999	4,1 %	2,7 %	6,0 %			

Tous modes	en millions de tonnes			en répartition modale		
	Total	Echange	Transit	Total	Echange	Transit
1992	81,0	41,0	40,0	100 %	51 %	49 %
1999	119,3	63,2	56,1	100 %	53 %	47 %
Taux de croissance annuel moyen 1992-1999	5,7 %	<b>6,4 %</b>	<b>5,0 %</b>			

Source : ISIS, d'après données Ministère de l'Équipement

### ***C. L'ABSENCE PÉNALISANTE D'UNE POLITIQUE NATIONALE***

Le rapport du Ministère de l'Équipement, dit « Rapport Brossier » intitulé « Imputation des charges d'infrastructures routiers pour l'année 1997 » a bien mis en évidence que les voitures couvrent largement toutes les charges directes et indirectes (notamment les coûts environnementaux) qui leur incombent grâce aux taxes, assurances et péages, tandis que cette couverture

n'est que partielle pour les camions. Bien entendu, pour ces derniers, elle devient complète dès lors que la circulation s'effectue sur une autoroute à péage et que le carburant est acheté en France.

Les camions ayant une autonomie de plus de 1000 km grâce à la taille de leur réservoir, les trafics internationaux achètent rarement leur gasoil en France, compte tenu des prix moins élevés en Espagne, Belgique et Luxembourg. Les taxes sur les carburants (TIPP et TVA) qui échappent ainsi au budget de l'Etat font supporter à la collectivité publique des charges indues, a fortiori encore plus élevées si les camions n'empruntent pas le réseau autoroutier à péage. Avec l'accroissement considérable des échanges internationaux (un doublement au cours de la dernière décennie), cette situation devient d'autant plus préoccupante qu'à l'inverse la congestion augmente sur nos réseaux.

A cet égard la Suisse et l'Allemagne ont développé une politique nationale qui est progressivement mise en application, alors que la France ne s'est pas encore fixée de lignes directrices à ce sujet.

#### **Les principes de la politique suisse relative au trafic de transit.**

En 1994, alors que le trafic routier de marchandises ne cessait d'augmenter les Suisses ont adopté par votation l'initiative sur la protection des Alpes visant à protéger la région alpine des répercussions négatives du trafic de transit. Dans ce but et en accord avec la Commission européenne, la stratégie suisse consiste à **dissuader le trafic d'emprunter la route** en tarifant son usage et à **favoriser les transferts sur le rail** grâce à une **offre ferroviaire attractive (notamment transport combiné et ferroutage, soit respectivement caisses mobiles et camions transportés par wagons)**.

En novembre 1998, le peuple suisse et les cantons ont approuvé l'arrêté fédéral sur la réalisation et le financement des projets d'infrastructures des transports publics. Plusieurs projets contribuant au développement et à l'amélioration du réseau ferroviaire sont programmés pour être réalisés dans les vingt prochaines années pour un montant de 18 milliards d'euros (*source DETEC, ministère fédéral des transport*). Les plus importants sont les **deux tunnels de base** ferroviaires nord-sud :

- le **Saint Gothard** d'une longueur de 57 km pour un coût de 5.2 milliards euros, qui devrait être mis en service en 2012 (*source DETEC*),
- le **Lötschberg** d'une longueur de 34 km pour un coût de 2.1 milliards euros, qui ouvrira en 2008 (*source DETEC*).

L'outil de base pour réussir cette politique est la **redevance sur le trafic de poids lourds liée aux prestations** (RPLP). En vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001, il s'agit d'une redevance basée sur la distance et le poids et s'appliquant à tous les véhicules de plus de 3.5 tonnes de poids total en charge circulant en Suisse. Les taux sont réduits pour les véhicules inférieurs à 28 tonnes, et modulés pour les véhicules les moins polluants (tels ceux de classe Euro II) ou les plus polluants (classe Euro 0).

Non seulement la RPLP renchérit le coût d'usage de la route, mais elle participe à l'amélioration de l'offre ferroviaire. La **RPLP rapporte actuellement environ 1 milliard d'euros par an** (*source DETEC*). Un tiers est destiné aux cantons qui emploient en priorité cet argent pour la route et deux tiers vont à la Confédération qui consacre ces recettes au **financement des grands projets d'infrastructure** des transports publics ferroviaires tels que les tunnels de base.

### **Le péage PL en Allemagne**

Actuellement, les poids-lourds d'un poids supérieur à 12 tonnes circulant en Allemagne doivent payer une vignette. Son montant est fonction du nombre d'essieux, de sa période de validité (journalière, hebdomadaire, mensuelle ou annuelle) et depuis le 1<sup>er</sup> avril 2001 du niveau de pollution du véhicule. Elle varie de 750 (véhicule à trois essieux, Euro 2) par an à 1250 euros (véhicule à quatre essieux, Euro 2).

Après avoir été repoussée à plusieurs reprises, la date de mise en service d'un nouveau système de tarification en Allemagne, confiée au consortium DaimlerChrysler, Deutsche Telekom et Cofiroute, est maintenant fixée au 1<sup>er</sup> août 2003. L'Eurovignette laissera alors la place à un système de tarification basé sur la distance, le nombre d'essieux et le niveau d'émission de gaz des véhicules. Tous les véhicules de plus de 12 tonnes devront payer un péage compris entre 0.13 à 0.17 euros/km. Le système repose sur l'utilisation d'équipements électroniques embarqués qui permettront de calculer la distance parcourue par les véhicules en les suivant grâce au système GPS. Les données seront ensuite envoyées via le réseau GSM à un centre de traitement qui facturera le péage au transporteur routier concerné. La technologie utilisée pour le système embarqué devrait être compatible avec les autres systèmes utilisés en Europe.

Pour les véhicules circulant occasionnellement sur le réseau allemand et ne souhaitant pas équiper leur véhicule d'un système embarqué, un système manuel d'enregistrement sera possible par Internet ou bien à des points de vente divers (stations services, bornes spéciales, etc).

### ***D. L'UTILISATION D'ITINÉRAIRES ALTERNATIFS : UNE OPPORTUNITÉ POUR LE DÉSENCLAVEMENT DE CERTAINS TERRITOIRES***

Les franchissements des Alpes et des Pyrénées sont de nature différente :

- A l'exception du passage littoral, les Alpes se franchissent en altitude (à plus de 1 000 mètres) par des tunnels routiers (tunnels du Fréjus et du Mont Blanc) ou ferroviaire (tunnel du Mont-Cenis). Trains et camions empruntent des vallées assez densément peuplées et écologiquement fragiles sur près de 200 km. Le projet Lyon – Turin vise à donner un avantage décisif au trafic ferroviaire ; ce qui est indispensable dans ce contexte.

- Les Pyrénées se franchissent aux deux extrémités à basse altitude (niveau de la mer côté atlantique, et à 270 m environ au col du Perthus) sans tunnel et sans parcours dans de profondes vallées encaissées. Le trafic routier domine très largement, le fer étant handicapé par un écartement des voies différent. Même avec la nouvelle ligne à grande vitesse mixte (fret + voyageurs) Perpignan – Figueras à partir de 2007, la part modale du fer restera modeste.

Les capacités résiduelles de franchissement demeurent faibles dans les Alpes (ce qui justifie aussi la construction du projet Lyon –Turin) du fait des tunnels tandis qu'elles restent encore assez importantes dans les Pyrénées.



En revanche, pour les trafics transpyrénéens ce sont les itinéraires ferroviaire et routier du Sud-Ouest qui manquent de capacité pour accueillir la forte croissance des trafics internationaux :

- En ferroviaire, les axes Perpignan – Nîmes et Hendaye – Bordeaux – Tours sont proches de leur limite de capacité. Bordeaux et Toulouse sont très difficiles à traverser.

- En routier, l'autoroute A9 de Narbonne à Nîmes a un niveau de service qui se dégrade, et les traversées des agglomérations de Bordeaux et Toulouse sont de plus en plus contraignantes pour les transits.

Dans ce contexte, l'aménagement d'itinéraires alternatifs sont indispensables pour permettre une meilleure répartition des trafics internationaux et participer au désenclavement de certains territoires. Cette notion d'itinéraires alternatifs commence à émerger. Citons en particulier :

- En ferroviaire les itinéraires Clermont-Ferrand – Béziers et Orléans – Limoges – Bordeaux.

- En routier, l'autoroute A75 de Clermont-Ferrand à Béziers, la RN88 de Toulouse à Lyon, la RN21 de Limoges à Tarbes et l'itinéraire Pau – Langon.

Cette politique des itinéraires alternatifs mériterait toutefois de s'affirmer davantage dans les faits.

## **VI. DES BESOINS D'INFRASTRUCTURES NOUVELLES, EXPRIMÉS PAR LES RÉGIONS, QUI NÉCESSITERAIENT LE MAINTIEN DES NIVEAUX DE FINANCEMENT CONSENTIS DEPUIS VINGT ANS**

L'association TDIE (Transport Développement Intermodalité Environnement) a conduit en 2002 un recensement auprès des Régions des besoins régionaux en matière d'infrastructure de transport dont il ressort que **le prolongement jusqu'en 2020 des niveaux de financement consacrés aux infrastructures de transport au cours des vingt dernières années serait suffisant pour répondre aux principaux besoins exprimés**. Ce montant s'élèverait à **140 milliards d'euros** et représenterait chaque année **environ 0,5 % du PIB**, soit significativement moins que les efforts consentis par la plupart de nos voisins (Royaume-Uni, Espagne, Italie).

Pour autant, les financements accordés à la route devraient se réduire au profit du ferroviaire.

### ***A. UNE NÉCESSAIRE PRIORITÉ DONNÉE AU FERROVIAIRE***

La revitalisation du rail, tant au niveau français qu'europpéen, est une nécessité que nul ne conteste. Alors que les autoroutes ont considérablement amélioré et facilité la circulation routière, le réseau ferroviaire, à l'exception des lignes TGV, reste avec des performances souvent médiocres. De surcroît, l'augmentation importante des circulations TER amplifie les contraintes de capacité, notamment aux abords des métropoles régionales.

Les schémas de services collectifs de transport d'avril 2002 fixent des orientations claires à cet égard qui sont confirmées par un accroissement sans précédent des investissements ferroviaires dans les CPER de 2000-2006.

Le fret ferroviaire devrait bénéficier d'investissements majeurs de sorte que ses performances de vitesse et de régularité augmentent très fortement. L'interopérabilité avec les réseaux étrangers s'avère à cet égard un aspect fondamental à double titre : d'une part, le fret ferroviaire n'a réellement sa pertinence que sur des déplacements longs (souvent supérieurs à 500 km), et donc notamment sur les trafics internationaux ; d'autre part, la demande internationale de transport progresse de façon nettement plus soutenue que la demande intérieure.

Un tel effort, tant pour les voyageurs que pour les marchandises, réalisé en parfaite cohérence avec les programmes des pays voisins devrait d'ici 2020 redonner un nouveau souffle au transport ferroviaire. Il devra être poursuivi au-delà de 2020.

### ***B. L'INDISPENSABLE ACHÈVEMENT DU MAILLAGE AUTOROUTIER***

Le maillage autoroutier s'est considérablement développé depuis vingt ans. Il est presque achevé dans certaines régions (Bretagne, nord de la France, Lorraine, Rhône-Alpes). Il nécessite encore des investissements importants dans d'autres régions, notamment dans le Sud-Ouest.

Le recensement des besoins régionaux effectué en 2002 par TDIE a conduit à la carte 6.11 reproduite ci-après qui montre à la fois les nombreuses discontinuités qui subsistent actuellement, et la cohérence d'ensemble, atteignable d'ici 2020, dès lors que ces compléments de réseau auront été réalisés.

Avec un effort d'investissement sensiblement moindre que celui des vingt dernières années, le réseau routier national principal (autoroutes et RN à 2x2 voies) peut ainsi être achevé pour l'essentiel à l'horizon 2020. Un tel réseau maillé à haut niveau de service permettra :

- de tirer au mieux profit des itinéraires alternatifs lors des pointes saisonnières de trafics ;
- d'assurer une desserte plus équilibrée des territoires. Alors qu'en 2000 quatorze aires urbaines de plus de 50 000 habitants restent non desservies, elles ne seraient plus que deux (Bergerac et Aurillac) en 2020 ;
- de répondre correctement aux besoins de tous les usagers de la route, et notamment les acteurs économiques qui doivent assurer leur compétitivité sur le marché européen.

Figure 6.11 - Evolution possible du réseau routier rapide entre 2000 et 2020



Source : SETEC-ISIS pour TDIE

## VII. SIX AXES DE RÉFLEXION POUR SOUTENIR UNE POLITIQUE DES TRANSPORTS DURABLE ET GLOBALE

La croissance de la demande de transport et la nécessité de rendre plus accessibles les territoires encore mal desservis impliquent que l'effort d'investissement de ces vingt dernières années soit poursuivi à un rythme similaire. Le montant de 140 milliards d'euros sur 20 ans, établi par TDIE, correspond à un niveau annuel de l'ordre de 0,5 % du PIB, soit un taux qui se situe dans la moyenne basse des pays européens voisins.

Ce rythme d'investissement se heurte à la contrainte financière des crédits publics qui risque d'être plus prononcée que précédemment : les nouvelles infrastructures à créer (ferroviaire, routière, fluviale) auront des rentabilités financières intrinsèques souvent assez faibles ; les recettes issues du secteur des transports tendent à moins s'affecter sur les investissements futurs (fin de l'adossement pour les autoroutes concédées, suppression du FITTVN mais pas de la taxe sur lequel il était assis) ; les volumes d'investissement de l'Etat sont en baisse depuis 1997.

Dans ce contexte, six axes de réflexion mériteraient d'être engagés pour soutenir une politique des transports durable et globale :

- **L'élaboration d'un schéma national plurimodal des transports** qui synthétiserait les demandes exprimées par les Régions et intégrerait les priorités nationales et européennes. Il pourrait en résulter une loi de programmation multimodale déterminant les grands projets structurants, et une meilleure coordination ministérielle entre les différents modes.

- **La détermination d'un nouvel équilibre financier** entre les participations des contribuables et des usagers.

- **L'harmonisation et la modernisation des modalités de tarification** entre les réseaux dans le cadre d'une cohérence européenne.

- **La clarification des compétences** et des modalités d'intervention entre les différents acteurs de transport (Europe, Etat, collectivités locale, opérateurs) en respectant des règles de concurrence et d'impératifs de continuité du service public.

- **L'intégration des contraintes européennes** et en particulier des grandes liaisons transeuropéennes.

- **La mise en place d'un système de péréquation financière** entre les différents modes et au bénéfice des régions les moins bien desservies.

## **CHAPITRE VII**

### **DES INFRASTRUCTURES INTELLECTUELLES ET CULTURELLES MIEUX RÉPARTIES MAIS TOUJOURS CONCENTRÉES**

**La diffusion d'une offre universitaire et culturelle de qualité sur l'ensemble du territoire est une condition indispensable à son développement.**

**Aujourd'hui, il semble que la répartition des équipements sur le territoire national soit plus homogène que naguère, avec en toile de fond une certaine résorption du monopole d'une capitale dont le rayonnement et le prestige ont été considérés, à juste titre, comme trop exclusifs. Pour autant, en dépit des efforts déployés au cours des deux décennies écoulées, de nombreuses inégalités territoriales subsistent ...**

#### **I. UNE PLANIFICATION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR PLUTÔT RÉUSSIE MAIS UNE PERSISTANCE DE DÉSÉQUILIBRES GÉOGRAPHIQUES ET STRUCTURELS**

##### ***A. UNE STABILISATION DES EFFECTIFS ÉTUDIANTS DEPUIS 1999, FAISANT SUITE À UNE FORTE CROISSANCE AU COURS DES DEUX PRÉCÉDENTES DÉCENNIES***

Après avoir plus que doublé de 1982 à 1995, la part des jeunes de 19 à 21 ans poursuivant des études supérieures plafonne aujourd'hui à 40 %.

Ayant observé une réduction de 52 000 étudiants entre 1995 (point culminant de la progression des effectifs d'inscrits dans l'enseignement supérieur) et 1998 (de l'ordre de 1 % par an), les effectifs de l'enseignement supérieur sont relativement stables depuis 1999. Ainsi à la rentrée 2000 en France métropolitaine, on dénombre 2 111 148 étudiants dans l'enseignement supérieur (Tableau 7.1) qui se répartissent entre les différentes composantes de la structure universitaire (université, IUT, IUFM ...), les lycées publics et autres établissements privés sous contrats, les écoles privées ou publiques et pour finir les facultés privées.

**Tableau 7.1 - Effectifs étudiants de l'enseignement supérieur**

	<b>1980-1981</b>	<b>1990-1991</b>	<b>1998-1999</b>	<b>1999-2000</b>	<b>2000-2001</b>
<b>Total universités</b>	852 837	1 171 852	1 404 453	1 398 551	1 405 393
<b>Total France métropolitaine</b>	1 174 941	1 698 716	2 089 478	2 097 373	2 111 148

*Source : INSEE, Tableaux de l'économie française 2002-2003*

L'augmentation de la demande de formation post-bac ces 20 dernières années (plus d'un jeune sur deux obtient le bac et désire accéder à l'enseignement supérieur), directement liée à l'explosion des taux de scolarisation des jeunes âgés de 15 à 24 ans (expliquée en grande partie par l'élévation du niveau de vie des ménages), a entraîné une densification de la carte universitaire élaborée à partir de deux programmes : le Plan Université 2000 et le plan U3M.



### Les établissements d'enseignement supérieur

L'enseignement supérieur français se caractérise par la coexistence d'établissements aux finalités et modes de fonctionnement variés qui ont accueilli, en 1999, 2 132 410 étudiants.

Etablissements	Effectifs
<b>Universités Dont :</b>	1 422 581
instituts universitaires de technologie (IUT)	117 407
écoles d'ingénieurs universitaires	29 378
autres composantes de l'université *	1 275 796
écoles normales supérieures	3 209
instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM)	82 184
<b>Lycées publics et autres établissements privés sous contrats</b>	
classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE)	77 275
sections de techniciens supérieurs (STS)	242 492
<b>Ecoles privées ou publiques **</b>	
écoles d'ingénieurs non universitaires	56 373
école du secteur paramédical et social	86 795
écoles de commerce et de gestion	56 303
école d'art et de la culture	31 715
écoles juridiques et administratives	7 692
autres écoles	40 148
<b>Facultés privées</b>	22 267
<b>Total enseignement supérieur</b>	<b>2 132 410</b>

\* Unités de formation et de recherche et les autres établissements d'enseignement supérieurs qui leur sont rattachés (instituts d'études politiques notamment)

\*\* Etablissements relevant de la tutelle de différents ministères (éducation nationale, santé, culture, défense, agriculture...)

Source : ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche

## **B. LES PROGRAMMES « UNIVERSITÉ 2000 » ET « UNIVERSITÉ DU TROISIÈME MILLÉNAIRE » : UNE NOUVELLE ÉTAPE DANS L'ORGANISATION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN FRANCE**

### **1. Le plan Université 2000 et la vague des antennes universitaires et IUT**

Le Plan Université 2000 est sans doute l'étape qui a le plus modifié la carte universitaire, après la période de fortes créations entre 1960 et 1975. Si les lois de décentralisation de 1982 ne donnaient pas de compétences aux collectivités en matière d'enseignement supérieur, les contrats de plan Etat-Région associent dorénavant « de plus en plus fréquemment l'Etat central (le ministère de l'Education Nationale) et les collectivités locales sur des opérations ponctuelles d'investissement universitaire » (DATAR, 1998).

Les trois générations de contrat de plans successives entre 1984 et 1999, se caractérisent par une augmentation spectaculaire des crédits consacrés à l'enseignement supérieur et à la recherche (2,5 milliards pour 1984-1988, 8,7 milliards pour 1989-1993 et 13,5 milliards pour 1994-1999).

Le plan Université 2000 a ainsi permis d'absorber une forte croissance de la démographie étudiante. Il a abouti à une amélioration du maillage national des implantations universitaires et notamment des IUT (Figure 7.1).

Si à la fin des années 90, aucune commune n'est située à moins de 150 km d'une université, une dizaine de départements plutôt ruraux (l'Yonne, Haute-Marne, Lot, Creuse, Jura, Ardèche, Lozère, Ariège, Alpes-de-Haute-Provence, Tarn-et-Garonne) n'abrite aucune structure universitaire (ni université, ni antenne et pas d'IUT), alors que ce nombre était proche de 50 en 1975.

Par contre, à l'inverse, les départements les mieux équipés sont les plus urbanisés, ce qui suscite encore actuellement un certain mécontentement de la part des élus des villes moyennes.

## **2. Le plan U3M : pour une amélioration des conditions d'enseignement**

Succédant au schéma Université 2000, le plan U3M « Université du troisième millénaire » est lancé dans un contexte de décroissance de la démographie étudiante.

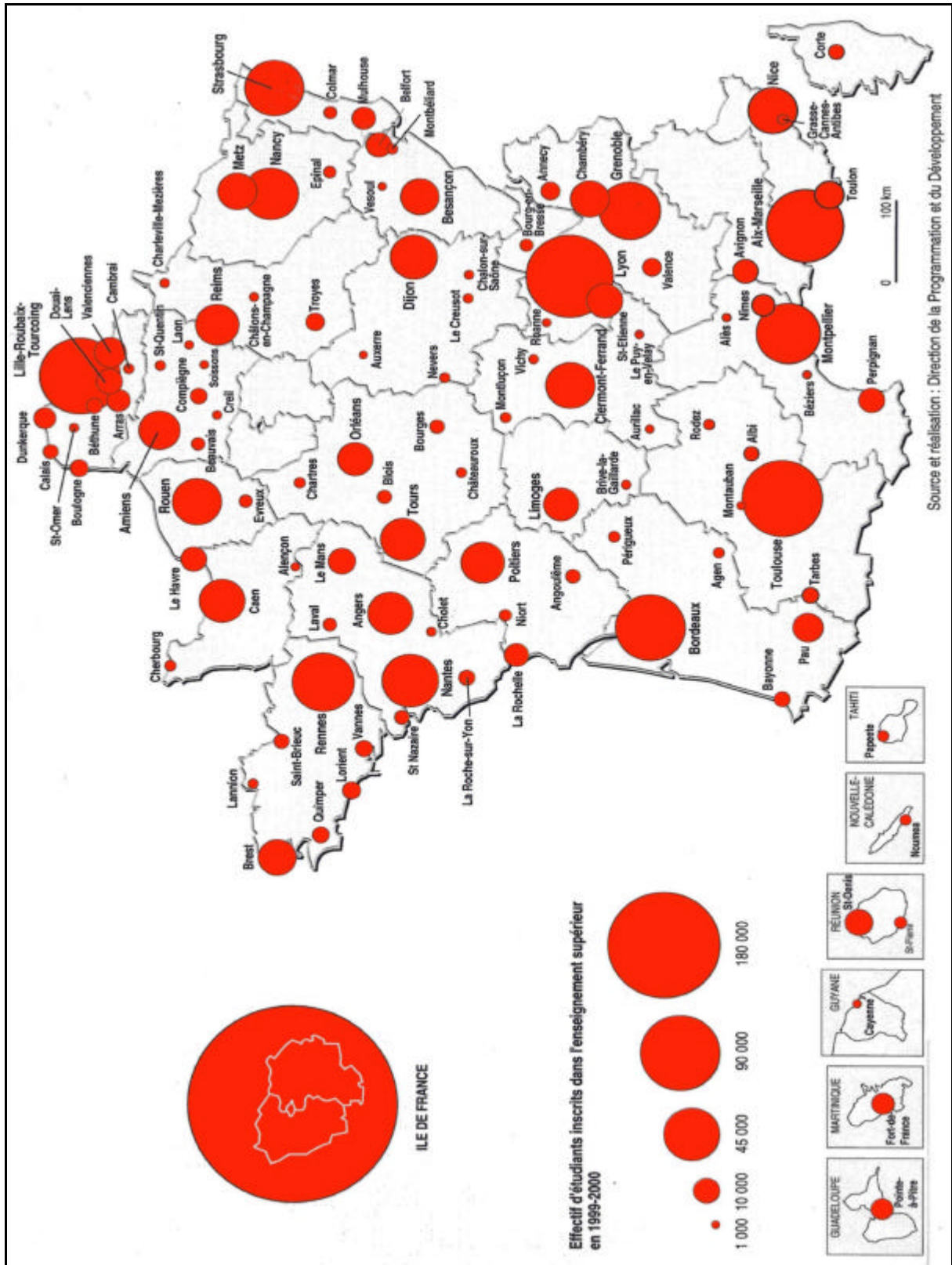
Calé sur la période des contrats de plan 2000-2006, l'objectif de ce plan est non pas de privilégier les aspects quantitatifs (nombre de places) mais les aspects qualitatifs. Ainsi la priorité absolue n'est plus l'accueil d'étudiants et la construction de mètres carrés supplémentaires.

**Le plan U3M doit permettre en effet d'optimiser l'organisation des établissements d'enseignement supérieur et de recherche existants, de les mettre en réseaux grâce au développement des nouvelles technologies, et de les ouvrir davantage sur le milieu socio-économique en favorisant les liens enseignement-recherche-entreprises.**

**Le contexte d'U3M « Université du troisième millénaire » : une réorientation qualitative des structures universitaires**

- Un maillage des implantations de plus en plus fin pour une accessibilité meilleure.
- L'interdiction de créer des départements universitaires dans les villes universitaires.
- L'exclusion de tout projet de création d'universités traditionnelles.

Figure 7.1 - Les sites d'enseignement supérieur de 1 000 étudiants et plus en 1999 - 2000



Source : DATAR, *Aménager la France de 2020 – Mettre les territoires en mouvement*, Paris, La Documentation française, 2002, p. 24

Pour les IUT, il s'agit avant tout de compléter les sites existants hors des villes sièges d'universités, sauf dans quelques cas où cette création serait liée à un meilleur accueil des bacheliers technologiques.

Si la création d'universités traditionnelles est a priori exclue pendant la période du plan (2000-2006), certaines spécificités régionales liées notamment aux reconversions industrielles pourront justifier la création d'un nombre limité d'universités de technologie prévue par la loi relative à l'enseignement technologique du 23 décembre 1985.

Les constructions concernent en priorité les universités où existent soit des déficits avérés de locaux, soit des nécessités de reconstruction ou de restructuration lourde.

Le but est de mieux équilibrer le territoire en matière d'implantation d'établissements de recherche et d'enseignement de 3<sup>e</sup> cycle.

Un quart des crédits du volet U3M des CPER a été affecté à la vie étudiante, afin d'encourager le développement de la restauration étudiante, le développement des équipements sportifs et culturels, enfin la construction de bibliothèques et de salles de travail.

La figure 7.2 montre qu'à l'issue de l'application des deux programmes (Plan U2000 et U3M) «l'enseignement supérieur français est largement diffusé sur le territoire, à partir notamment d'un réseau de quarante universités. Dans ce cadre, le plan U3M, qui comprend également des mesures en matière de recherche et d'innovation, vise à parfaire le maillage territorial par quelques nouveaux sites, en nombre très limité. Il privilégie l'organisation et le développement de coopérations territoriales :

- au sein des agglomérations : plates formes technologiques dans les villes moyennes afin de mettre en réseau les établissements en liaison avec le développement local ; coopérations inter-universitaires dans les grandes métropoles, siège de plusieurs universités (Lille, Paris, Rennes, Bordeaux, Strasbourg, etc ...)

- au sein des régions (entre les différents sites et les différents types d'établissements), voire à l'échelle interrégionale. »<sup>24</sup>

---

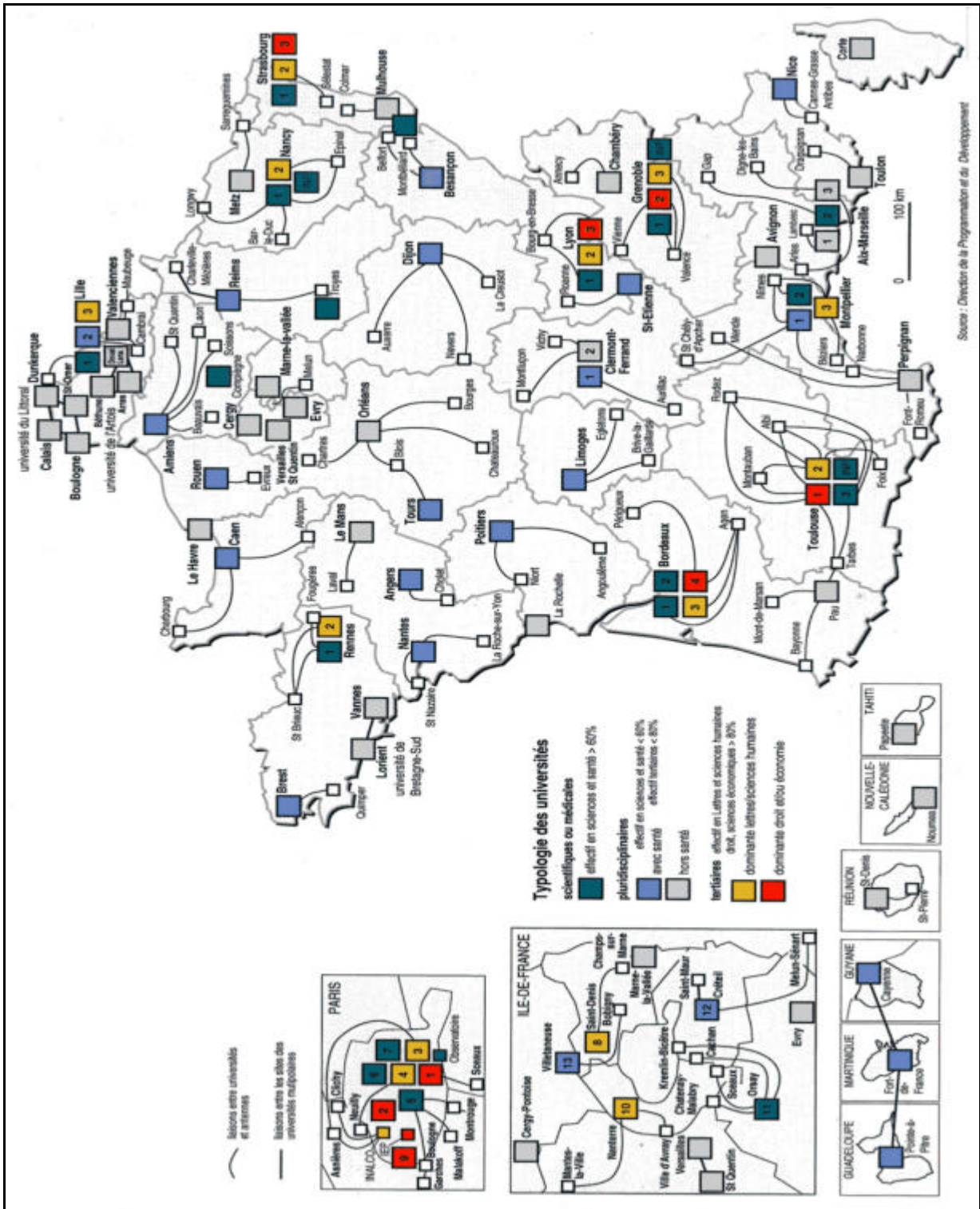
<sup>24</sup> DATAR, *Aménagement du territoire et environnement. Politiques et indicateurs*, juillet 2000.

***C. UNE DIFFUSION ENCORE INSUFFISANTE DE L'ÉQUIPEMENT  
UNIVERSITAIRE SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE...***

Bien que les deux programmes et plus particulièrement le Plan U2000 avaient pour objectif de réduire les inégalités de l'accès à l'enseignement supérieur, la carte universitaire épouse néanmoins tous les contrastes de l'armature urbaine et économique de l'Hexagone. Le réseau universitaire est, en effet, à l'image du réseau urbain français, fortement dominé par le poids de la capitale, et plus hiérarchisé dans la France de l'Est et du Sud, la France des métropoles, que dans la France de l'Ouest et du Centre, la France des villes moyennes.



Figure 7.2 - Les universités et leurs antennes en 1999 – 2000



Source : DATAR, Aménager la France de 2020 – Mettre les territoires en mouvement, Paris, La Documentation française, 2002, p. 24

### **1. Paris et l'Ile de France : un poids modéré dans l'ensemble national mais une nette domination sur le bassin parisien**

**Les sites provinciaux d'enseignement supérieur universitaires captent 70 % de la totalité des étudiants** (tous types de formation confondus), les 30 % restant se répartissant essentiellement en Ile-de-France.

Paris se caractérise par l'ancienneté et le poids de ses universités et plus encore de ses grandes écoles. Paris et l'Ile-de-France concentrent tous les avantages : des flux d'étudiants importants en provenance des trois académies de la région, de toute la France et de l'étranger, mais aussi un environnement culturel et de recherche exceptionnel.

Première région universitaire et de recherche de notre pays, l'Ile-de-France s'est singularisée lors du programme Université 2000 : les collectivités territoriales n'ont pas, sauf dans le cas des universités nouvelles, accepté de s'associer à l'effort de l'Etat. Malgré la stabilisation des effectifs, la pression étudiante reste forte, les universités sont morcelées sur plus de 150 sites et les conditions d'étude sont médiocres, notamment en ce qui concerne les bibliothèques.

Aussi la région francilienne se caractérise telle par une plus faible représentation, en regard des autres académies, des Instituts Universitaires de Technologie (IUT) et des sections de techniciens supérieurs (STS).

**Si l'académie de Paris reste dominante dans le domaine de l'enseignement supérieur, un certain rééquilibrage a été opéré, ces dernières années, au profit des métropoles régionales mais également au sein de l'Ile-de-France (Tableau 7.2).**



**Tableau 7.2 - Evolution des effectifs étudiants de l'enseignement supérieur**

	1980-81		1985-86		1990-91		1995-96		2000-01	
Total France métropolitaine	848 016	100 %	960 084	100 %	1 171 852	100 %	1 463 371	100 %	1 405 393	100 %
Paris	217 032	25,6 %	193 675	20,2 %	205 777	17,6 %	212 797	14,5 %	196 214	14 %
Créteil et Versailles	72 357	8,5 %	96 937	10,1 %	113 943	9,7 %	161 932	11,1 %	168 678	12 %
Province	558 627	65,9 %	669 472	69,7 %	852 132	72,7 %	1 088 642	74,4 %	1 040 501	74 %
Total hors Paris	630 984	74,4 %	766 409	79,8 %	966 075	82,4 %	1 250 574	85,5 %	1 236 715	88 %

*Source : DATAR, Aménager la France de 2020 – Le Bassin parisien, Paris La Documentation française, 2002, p. 57*

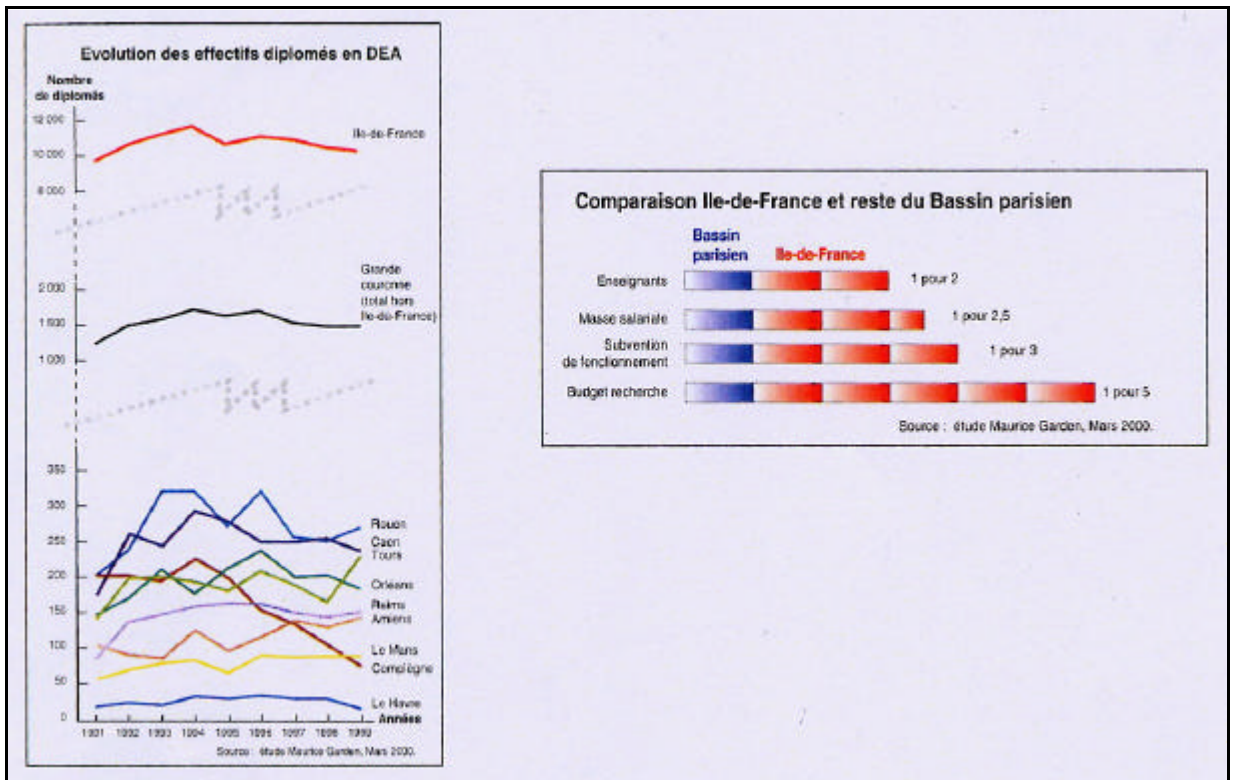
Au-delà de l'effort de rénovation, la modernisation des universités parisiennes amorcée dans le cadre du programme U3M (aucune mesure lors du plan U2000) se construit autour d'une réflexion globale sur la carte universitaire de l'Ile-de-France. Il s'agit notamment de poursuivre la rénovation et le développement des universités de la petite couronne (Nanterre, Villetaneuse, Créteil, Saint-Denis), de favoriser le développement de la recherche dans les universités nouvelles et de compléter le réseau des IUT.

**Une série d'indicateurs <sup>25</sup> tend à montrer un certain retard structurel des universités du Bassin parisien (hors Ile-de-France) <sup>26</sup>, voire une aggravation conjoncturelle de ce retard (Figures 7.3 et 7.4).**

<sup>25</sup> *Source : Annuaire des Etablissements d'Enseignement Supérieur, 1999-2000, Ministère de l'Education Nationale, DES, Bureau des Systèmes d'information et d'analyse des coûts, Décembre 2000.*

<sup>26</sup> *Dans le développement qui suit, sont nommées « Bassin Parisien » les seules régions limitrophes de l'Ile-de-France.*

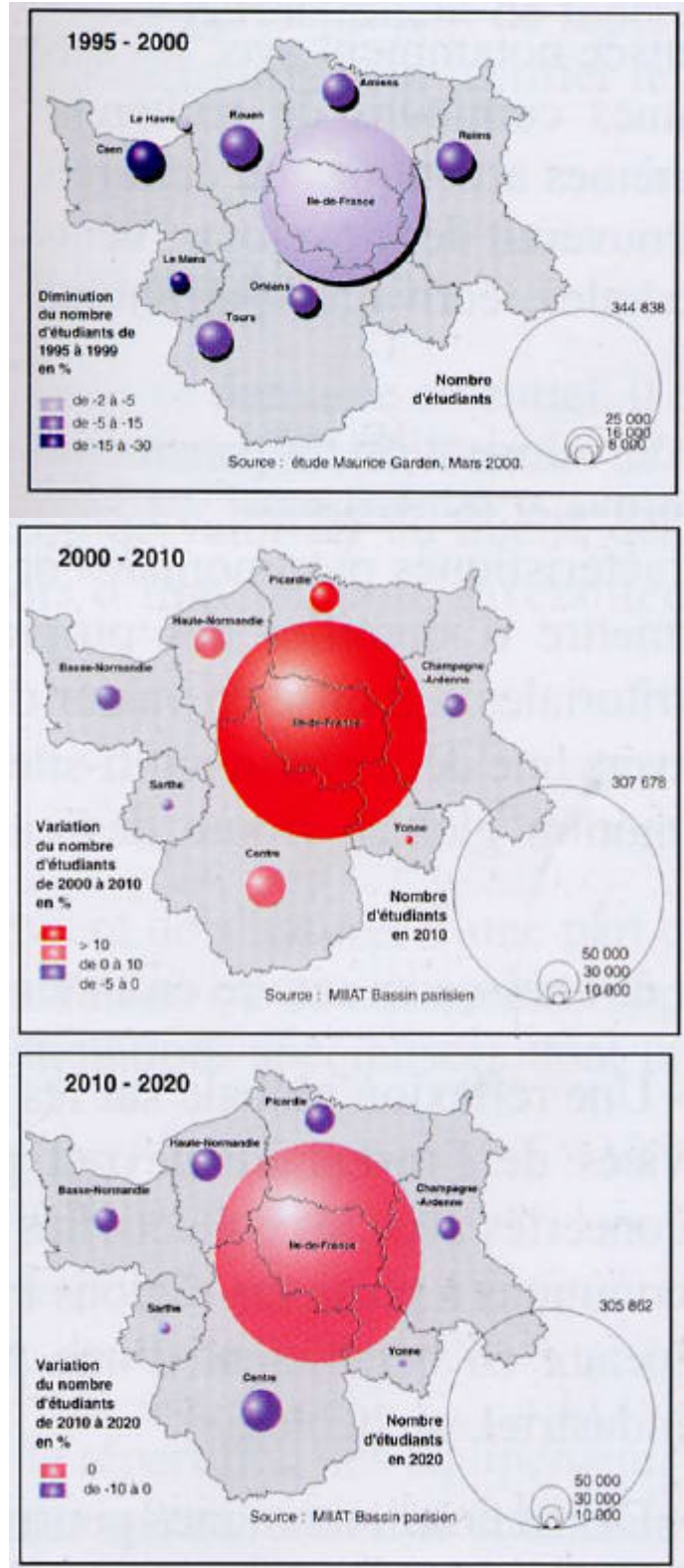
Figure 7.3 - Le contraste universitaire entre l’Ile-de-France et le reste du Bassin parisien



Source : DATAR, *Aménager la France de 2020 – Le Bassin parisien*, Paris La Documentation française, 2002, p. 57

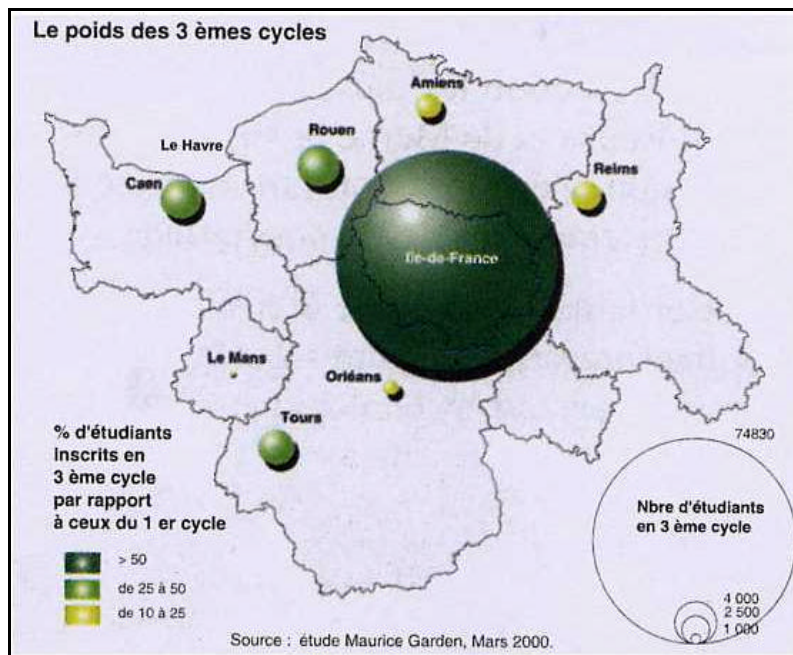
Seule l’Université de Rouen correspond au profil moyen de répartition des étudiants entre les cycles. Toutes les autres montrent un premier cycle hypertrophié, un second cycle « moyen » mais le plus souvent en dessous de la moyenne, un troisième cycle inférieur ou très inférieur aux moyennes nationales. Ce pourcentage devient particulièrement faible dans les trois universités qui n’enseignent pas la médecine à savoir Orléans, Le Havre et Le Mans. Si l’écart avec l’Ile-de-France, avec le poids de l’académie de Paris (25,9 % d’étudiants de troisième cycle), est considérable, il est également relativement important avec les académies de Créteil et de Versailles (17,2 % des effectifs en 3<sup>e</sup> cycle). Un véritable transfert des étudiants du bassin parisien vers l’Ile-de-France semble donc s’exercer à ce niveau d’étude.

Figure 7.4 - Projections des effectifs étudiants originaires du Bassin parisien pour 2020, étayées sur les projections démographiques de l'INSEE et l'estimation de l'évolution des taux de scolarisation



Source : DATAR, Aménager la France de 2020 - Le Bassin parisien, Paris - La Documentation française, 2002, p. 57

Figure 7.5 - Le déséquilibre du 3<sup>ème</sup> cycle universitaire



Source : DATAR, *Aménager la France de 2020 – Le Bassin parisien*, Paris La Documentation française, 2002, p. 57

La situation est d'autant plus inquiétante que l'ensemble des universités du Bassin parisien a connu une forte baisse d'effectifs entre 1995 et 2000, perdant près de 25 000 étudiants, soit plus de 15 %, à un rythme supérieur à celui du reste de la France.

Le Bassin parisien a ainsi en cinq ans perdu plus d'un point en pourcentage dans les effectifs des étudiants des universités (au sens strict, universités sans leurs composantes IUT ou Ecoles d'ingénieurs), voyant sa part passer de 11,1 % à 9,9 % alors que cet ensemble représente plus de 16 % de la population française. Ses universités accueillent 11,2 % des étudiants français de premier cycle et seulement 9,3 % pour le second. L'analyse de la population étudiante inscrite en troisième cycle confirme bien cette faiblesse structurelle des universités du Bassin parisien (Figure 7.5), dont la part est de 7,7 % dans l'ensemble national.

**L'augmentation sensible pendant cette même période des étudiants des IUT (+ 12,5 %) et plus encore des élèves-ingénieurs (+ 27 %) est loin de compenser l'évolution de l'université parce qu'il s'agit de nombres bien plus faibles en tout : 27 000 étudiants, en progression de 4 000 de 1995 à 2000. La progression des effectifs dans les établissements du Bassin parisien est, pour ce type de formation, bien inférieure à celle observée en France (+ 18 % pour les IUT).**

Afin de palier cette sous-dotation en équipements d'enseignement supérieur, plusieurs mesures ont été prises en 2000, année de contractualisation des établissements du bassin parisien (hors Ile-de-France) :

– la mise en place d'une politique globale d'écoles doctorales dans toutes les Universités, y compris en favorisant des relations de partenariat à l'intérieur de régions ou d'une région à l'autre (par exemple entre les universités normandes de Caen, Rouen, Le Havre, l'INSA de Rouen).

– l'étude systématique de possibilités de créer des structures mixtes avec les organismes ayant des laboratoires, des équipes ou des chercheurs dans le périmètre de l'Université.

– l'augmentation significative des moyens de la recherche universitaire pour ces universités souvent mal dotées. Ainsi la dotation annuelle de fonctionnement recherche des Universités du Bassin parisien est-elle passée de 60 millions de francs en 1997 à 76 millions en 2000 (+ 26 %), alors que l'augmentation du budget de l'Etat oscillait entre 1 et 2 % par an.

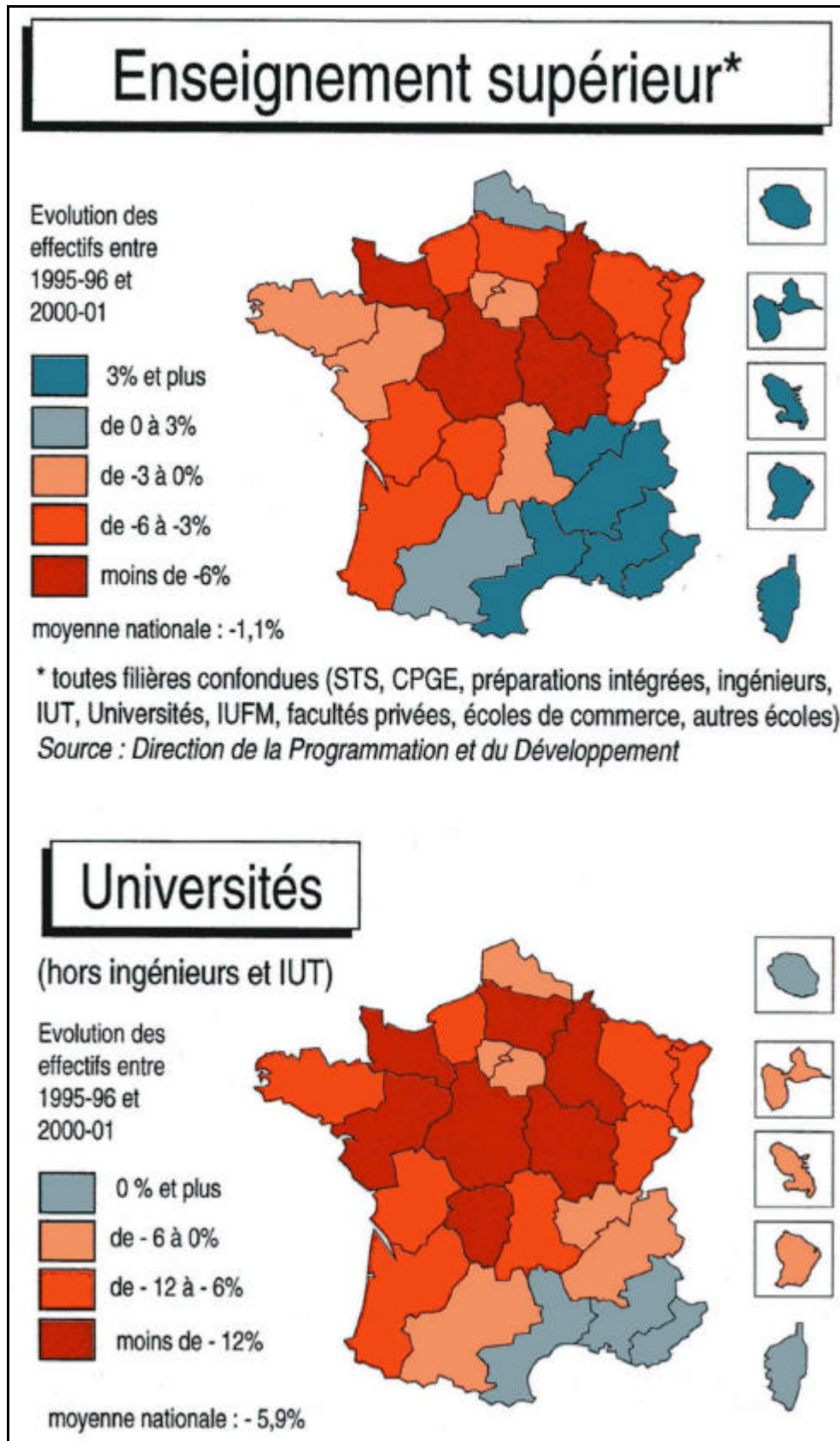
Malgré ces mesures d'accompagnement, les disparités territoriales sont toujours importantes et relèvent plus d'un état de fait : certaines universités scientifiques de l'Ile-de-France (et plus particulièrement Paris VI ou Paris II) disposent à elles seules de plus de moyens que les dix universités du Bassin parisien, sans parler du complément apporté par les organismes de recherche.

## **2. Un système universitaire encore fortement concentré dans les métropoles régionales, au détriment des villes moyennes**

La population étudiante, à 71 % universitaire, reste très concentrée en Ile-de-France et dans les grandes métropoles régionales.



Figure 7.6- Evolution des effectifs entre les entrées de 1995 et 2000



A la rentrée 2001, 59 % des effectifs étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur sont en effet concentrés dans les académies de Paris, Lille, Versailles, Lyon, Créteil, Toulouse, Rennes, Aix-Marseille et Nantes qui offrent un large éventail de formations.

**Plus de 80 % des étudiants poursuivent leurs études dans seulement 30 unités urbaines.** Les principaux pôles universitaires structurent le territoire en bassins de recrutement qui correspondent le plus souvent aux académies et, par là même, aux régions.

**En métropole, moins de 10 % des étudiants de province (tous types de formation confondus) sont inscrits en dehors des sites sièges d'universités.**

**Sur l'ensemble provincial métropolitain, moins de 10 % des sites (52) accueillent 87 % de la population étudiante totale.** La répartition géographique de la population étudiante correspond bien souvent, à la répartition de la population sur le territoire de l'académie.

Ainsi, en dehors de la multiplication des antennes universitaires et des IUT, **les villes moyennes sont largement maintenues à l'écart du mouvement de diffusion des formations supérieures qui privilégie Paris et les métropoles régionales. Elles ont principalement bénéficié de l'implantation de formations technologiques courtes ou de premiers cycles universitaires** dans les disciplines réputées « peu coûteuses ».

### **3. La perte de vitesse des universités susceptible de profiter aux villes moyennes**

#### **• Les universités moins attractives face aux formations plus professionnelles**

Si les universités accueillent les deux tiers des étudiants, les formations classiques apparaissent moins attractives que les autres filières. Il est important de souligner que la baisse des effectifs étudiants métropolitains concerne uniquement les formations universitaires hors IUT et ingénieurs (Figure 7.6). Ce phénomène se constate dans toutes les régions (de - 2.8 % en Rhône-Alpes à - 18.9 % en Champagne-Ardenne) à l'exception du Languedoc-Roussillon (+ 4.6 %), de la Corse (+ 4.3 %) et de PACA (+ 0.6 %).



**Tableau 7.3 - Evolutions des effectifs universitaires depuis 1980 – 198  
(France métropolitaine)**

	Premier cycle	Deuxième cycle	Troisième cycle	Total	Évolution en %
1980-1981 (1)	416 398	313 277	128 410	858 085	-
1985-1986	480 277	305 430	157 927	943 634	-
1990-1991	615 763	378 834	177 255	1 171 852	24,2
1995-1996	775 194	485 005	205 268	1 465 467	25,1
1996-1997	751 099	490 187	207 843	1 449 129	-1,1
1997-1998	730 938	488 308	204 465	1 423 801	-1,7
1998-1999	718 305	481 514	204 634	1 404 453	-1,4
1999-2000	710 169	477 812	210 570	1 398 551	-0,4
2000-2001	705 644	481 089	218 660	1 405 393	0,5
2001-2002	680 304	477 248	224 664	1 382 216	-1,6

(1) Y compris DOM et TOM.

Source : ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche

Si l'on peut parler de désaffection des universités, celle-ci ne concerne réellement que le premier et le second cycle (Tableau 7.3) <sup>27</sup> alors que les effectifs du troisième cycle poursuivent leur croissance.

En parallèle, les populations des filières technologiques et d'ingénieurs de l'enseignement supérieur progressent toutes sur la période 1995-2000 :

IUT : + 15.7 %

STS : + 5.7 %

Ingénieurs : + 19.8 %

Deux explications peuvent être avancées :

– une absence de pré-professionnalisation en dehors des IUP (Institut Universitaire Professionnel) ;

– une dépense moyenne annuelle par étudiant bien en deçà des formations professionnelles.

### ● Le bilan mitigé des antennes universitaires

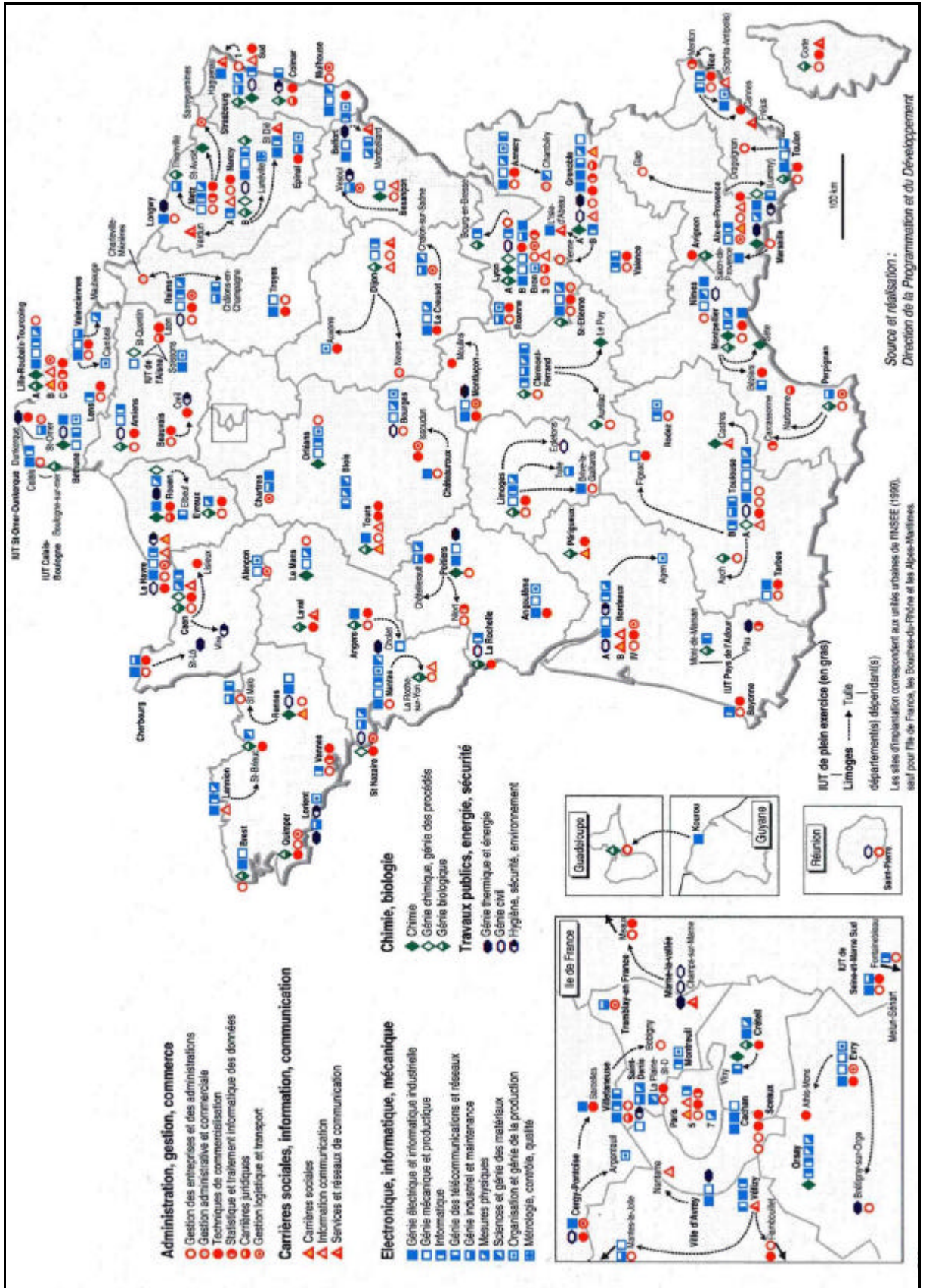
Les antennes universitaires constituent un ensemble très hétérogène : leur fréquentation varie de moins de 20 à plus de 3 000 étudiants. Globalement elles n'accueillent que 3,5 % des étudiants de province qui suivent une formation universitaire hors IUT et ingénieurs, et essentiellement en premier cycle.

<sup>27</sup> Source : Conférence de Presse de Luc Ferry, « De nouvelles perspectives pour l'enseignement supérieur ».

Si l'efficacité de ces nouvelles structures est parfois remise en question du fait de la faiblesse des effectifs et des taux d'échec relativement importants comparés aux crédits alloués pour leur mise en place et pour leur fonctionnement (comme par exemple l'antenne universitaire de Montbéliard dans le Doubs), il apparaît que celles-ci génèrent des effets territoriaux positifs. L'université s'inscrit comme un véritable acteur local, au profit d'un « enseignement supérieur pour tous », du développement d'un service de proximité, d'un renforcement et d'une structuration des bassins de recrutement.

La difficulté majeure pour les collectivités locales en charge de la gestion des antennes universitaires est par contre de développer des activités de recherche qui représentent « le cœur » de l'université. La durabilité des antennes universitaires dépend en effet en grande partie, voire totalement, des efforts déployés dans le domaine de la recherche afin : de faire prévaloir une certaine marque d'excellence, de sédentariser les enseignants-chercheurs et d'éviter au maximum le phénomène des « turbo-profs ». L'université d'Albi, créée en 1991, est un exemple de réussite d'antenne universitaire puisqu'elle est considérée dans la région Midi-Pyrénées comme le pôle d'avenir de l'enseignement universitaire hors Toulouse. Dès sa création, les professionnels de l'enseignement et les acteurs politiques locaux ont pris conscience de l'enjeu que pouvait représenter la mise en place d'équipes de recherche.

Figure 7.7 - Les instituts universitaires de technologie en 1999 – 2000



● **Un véritable succès des IUT reposant sur leur pré-professionnalisation**

**Le nombre d'établissements universitaires a augmenté au cours des années 1990 grâce au plan Universités 2000** qui a permis à partir de 1991, outre la création d'universités nouvelles, la multiplication d'antennes universitaires et d'IUT, localisées sur de nouveaux sites géographiques, et la création de nombreux départements d'IUT (Figure 7.7).

**La multiplication des sites, amorcée depuis les années 1970 (Tableau 7.4), a très nettement amélioré l'accessibilité géographique à l'enseignement supérieur.**

**Aucun point du territoire métropolitain n'est à plus de 150 kilomètres des villes sièges des universités.** Cette distance est encore réduite si l'on tient compte des antennes universitaires.

**Tableau 7.4 - Evolution du nombre d'établissements de l'enseignement supérieur depuis 1993 - 1994**

Types d'établissement	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002
Universités et assimilés (1)	86	87	89	89	89	89	91	91	91
IUT	89	90	90	94	100	103	103	104	112
IUFM	28	28	28	28	28	28	28	28	30
STS (2)	1 896	1 909	1 944	1 947	1 970	1 987	2 015	2 040	2 068
- dont publiques	1 064	1 108	1 139	1 158	1 182	1 203	1 228	1 251	1 275
- dont privées	831	801	805	789	788	784	787	789	793
CPGE (2)	474	480	484	490	477	503	502	493	490
- dont publiques	319	324	319	333	324	334	337	336	338
- dont privées	155	156	153	157	153	169	165	157	152
Écoles d'ingénieurs	227	233	237	238	240	240	240	241	243
- dont publiques, dépendantes des universités	86	89	92	92	94	94	94	93	90
- dont publiques, indépendantes des universités	80	80	79	78	78	80	80	81	85
- dont privées	61	64	66	68	68	66	66	67	68
Écoles de commerce, gestion et comptabilité	280	269	257	233	227	217	224	230	234
Établissements universitaires privés	18	18	19	18	17	18	18	18	19
Écoles normales supérieures	4	4	4	4	4	4	4	4	5
Écoles d'architecture	24	25	25	25	25	25	25	25	23
Écoles supérieures artistiques et culturelles	221	240	240	228	210	205	221	239	229
Écoles paramédicales hors université (3)	551	509	488	462	466	445	431	420	420
Écoles préparant aux fonctions sociales	138	136	134	136	136	134	137	133	133
Autres écoles de spécialités diverses	178	166	163	160	184	193	205	200	216
- dont écoles juridiques et administratives	45	43	42	44	42	42	50	61	65
- dont écoles de journalisme et écoles littéraires	9	11	11	11	11	11	16	18	23
- dont écoles vétérinaires	4	4	4	4	4	4	4	4	4

(1) Y compris, à partir de 1999-2000, l'université de technologie de Belfort-Montbéliard (créée en 1999) et l'École nationale du paysage de Blois.  
 (2) Estimation en 1999-2000 pour les STS et CPGE agricoles. (3) Estimation en 1995-1996.

Source : ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche

En province on dénombre 82 sites d'implantation de départements d'IUT en dehors des sites sièges d'université ; ils accueillent 28 % des étudiants provinciaux préparant un DUT.

Les installations d'IUT isolés, sans liaison réelle avec le tissu local des entreprises, ont toutefois souvent de la peine à s'imposer.

### ● Les autres filières

Les sections de techniciens supérieurs se sont développées parallèlement aux IUT – mais pas toujours de façon coordonnée – selon un maillage beaucoup plus diffus qui concerne la quasi-totalité des villes moyennes et parfois des villes de taille plus modeste. 47.5 % des inscrits provinciaux en STS sont dans un établissement implanté en dehors des sites sièges d'universités.

Si les formations d'ingénieurs sont présentes dans toutes les académies métropolitaines et si le poids relatif de l'Ile-de-France (23 %) est presque le même que pour l'ensemble des formations supérieures, leur localisation se caractérise par une concentration dans quelques régions. Leur part dans l'enseignement supérieur est surtout forte dans les régions à vocation industrielle traditionnelle (Lorraine, Franche-Comté), les régions spécialisées dans les industries de pointe (Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes) ou les régions qui ont bénéficié des délocalisations (Bretagne, Picardie). Elle est particulièrement faible dans les régions du sud (Aquitaine, Languedoc-Roussillon, PACA).

On peut également souligner la plus forte concentration des écoles d'ingénieurs non universitaires en Ile-de-France (33 % des effectifs). Parallèlement, les formations universitaires d'ingénieurs de création plus récente et où s'inscrivent 34 % des élèves-ingénieurs, sont à 96 % provinciales.

Les régions et, derrière elles, les autres collectivités, ont obtenu que chaque ville moyenne de France bénéficie d'un IUT, d'une antenne universitaire ou encore d'une université de plein exercice, ce qui ne correspond pas nécessairement au meilleur usage des deniers publics, ni à la meilleure formation possible des étudiants. La très haute qualité universitaire implique beaucoup d'argent (laboratoires de recherche, bibliothèques) et la France a dans ce domaine un grand retard à rattraper sur les pays d'Europe du Nord (30 millions de livres dans les bibliothèques universitaires, contre 122 millions en Allemagne).

**D. DES MOYENS FINANCIERS TRÈS HÉTÉROGÈNES EN FONCTION DES FILIÈRES DE FORMATION MAIS GLOBALEMENT INFÉRIEURS À CEUX DES AUTRES PAYS DÉVELOPPÉS**

**1. Un budget qui diffère largement selon les filières de formation**

L'Etat a consacré, en 2001, 16,6 milliards d'euros à l'enseignement supérieur, soit une augmentation de la dépense en prix constants de 0,6 % par rapport à 2000 (Tableau 7.5). Depuis 1982, le budget réservé à l'enseignement supérieur a connu une forte croissance à raison de 3,6 % en moyenne annuelle (en prix constants). Aussi, après avoir régulièrement diminué de 1975 à 1982 (de 13,6 % à 13,0 %), son poids dans la dépense intérieure d'éducation (DIE) atteint 16,7 % en 1997 pour connaître une légère baisse en 2001 et revenir à 16,4 %.

Si sur l'ensemble de la période, la DIE au profit de l'enseignement supérieur a augmenté de 133,1 %, la forte augmentation des effectifs (82 %) entraîne une augmentation de la dépense moyenne par étudiant plutôt modeste, passant de 6 560 à 8 390 euros.

**Tableau 7.5 - L'évolution du budget de l'enseignement supérieur de 1975 à 2001**

	1975	1985	1992	2000	2001
DIE pour le supérieur *					
Aux prix courants (en mds d'euros)	2,0	6,7	14,1	16,2	16,6
Aux prix de 2001 (en mds d'euros)	7,1	9,4	15,0	16,5	16,6
Part dans la DIE (en %)	13,6	13,7	16,5	16,5	16,4
Dépense moyenne par étudiant (prix de 2001 en euros)	6 560	7 220	7 400	8 330	8 390

\* La DIE pour le supérieur est égale à la DIE d'Education supérieure (DIEsup) moins la dépense pour la formation continue qui se rapporte à la DIEsup.

Source : Ministère de l'Education Nationale – DPD

**Si le financement de l'enseignement supérieur provient essentiellement du Ministère de l'Education, l'enveloppe budgétaire des collectivités territoriales est bien différente selon la situation économique des régions (Tableau 7.6).**



**Tableau 7.6 - Structure du financement initial de la dépense d'éducation pour l'enseignement supérieur en 2001**

	Part de financement (en %)
<b>Ministère de l'Education Nationale</b>	<b>69,4</b>
<b>Autres ministères</b>	<b>9,3</b>
<b>Collectivités territoriales</b>	<b>6,1</b>
<b>Autres administrations</b>	<b>2,2</b>
<b>Entreprises</b>	<b>5,0</b>
<b>Ménages</b>	<b>8,0</b>

Source : Ministère de l'Education Nationale – DPD

## 2. Une dépense moyenne par étudiant universitaire beaucoup plus faible par rapport aux IUT et formations d'ingénieurs

En 2001, en France, seules les dépenses moyennes par individus scolarisés dans les établissements de premier degré sont moindres que celles des étudiants universitaires (Tableau 7.7).

Les dépenses moyennes par élève du second degré (second cycle technologique) dépassent de plus de 50 % celles des universitaires.

**Tableau 7.7 - Dépense moyenne par élève et par étudiant, dépense globale en 2001 : l'Université défavorisée**

		Effectifs (milliers)	Dépense moyenne par élève (milliers euros)	Dépense globale (milliards euros)
<b>Premier degré</b>	<b>Enseignement préélémentaire</b>	2 447	4.04	9.9
	<b>Enseignement élémentaire</b>	3 773	4.31	16.3
<b>Second degré</b>	<b>premier cycle</b>	3 180	6.91	22.0
	<b>Second cycle général</b>	1 043	8.16	8.5
	<b>Second cycle technologique</b>	450	10.28	4.6
	<b>Second cycle professionnel</b>	755	9.53	7.2
<b>Enseignement supérieur</b>	<b>STS-CPGE</b>	290	11.10	3.2
	<b>Universités (hors IUT et ingénieurs)</b>	1 240	6.59	8.2
	<b>IUT</b>	118	8.80	1.0
	<b>Formations d'ingénieurs</b>	31	11.59	0.4

Source : Ministère de l'Education nationale

Au sein de l'enseignement supérieur, les dotations individuelles moyennes des étudiants des IUT ainsi que des ingénieurs dépassent respectivement de 33 % et de 75 % celles des universitaires.



### 3. Une dépense moyenne par étudiant inférieure à celle de nombreux pays

Les dépenses moyennes par étudiants, en France, apparaissent bien inférieures à celles des pays étrangers comparables. Ainsi le rapport est de 1 à 2,7 avec les Etats-Unis, et de 1 à 1,3 avec l'Allemagne ou la Grande-Bretagne (Tableau 7.8).

Tableau 7.8 - Dépense moyenne pour un étudiant des secteurs public et privé en 1998

	Dépense par étudiant (en \$)
Etats-Unis	19 802
Suède	13 224
Pays-Bas	10 757
Japon	9 871
Royaume-Uni	9 699
Danemark	9 562
Allemagne	9 481
Finlande	7 327
France	7 226
Italie	6 295
Espagne	5 038
Grèce	4 157

Source : INSEE, Tableaux de l'économie française 2002-2003

#### ***E. DE NOUVELLES PROPOSITIONS POUR UNE OPTIMISATION DU SYSTÈME D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR***

Lorsque l'Etat a appelé les collectivités territoriales et locales à co-financer, dans le cadre du schéma U2000, les mesures prises en faveur de l'enseignement supérieur à hauteur au moins de 50 %, les autorités locales ont multiplié les efforts afin de favoriser l'accès des jeunes bacheliers à l'enseignement supérieur sans quitter leur ville ou alors bénéficier de la proximité d'un pôle universitaire.

Aujourd'hui, face à la semi-réussite de cet essaimage des équipements d'enseignement supérieur sur le territoire national, les élus – notamment ceux des villes moyennes – souhaitent des localisations plus thématiques et technologiques en adéquation avec les activités industrielles locales.

En parallèle, l'université en réseaux peut favoriser l'émergence de réseaux de villes susceptibles de créer un climat propice incitant les responsables de l'enseignement supérieur à concevoir l'organisation d'une même université sur plusieurs sites. Cette évolution se rattache à l'idée de l'indispensable ouverture des universités françaises sur « d'autres partenaires français ou étrangers, au niveau européen comme au niveau régional avec les organismes de recherche comme avec les entreprises »<sup>28</sup>. Pour exemple l'université du Littoral regroupe les villes de Dunkerque, Calais, Boulogne-sur-mer, Saint-Omer ; celle d'Artois regroupe Douai, Lens, Béthune et Arras. En Italie, l'Université de Bologne est, plus encore, un exemple en la matière.

#### **L'université de Bologne : un modèle de décentralisation universitaire**

La décentralisation de la structure universitaire commença en 1989 et visait à décongestionner l'université qui comportait à l'époque 100 000 inscrits. Les autres objectifs étaient de trouver de nouvelles ressources financières en raison du déclin des financements publics, de répondre à la dégradation des conditions de vie des étudiants et enfin d'anticiper les mesures ministérielles qui souhaitaient la création de nouvelles universités.

La décentralisation de l'université de Bologne a permis aux nouveaux pôles créés de bénéficier du prestige du label « Bologne » et ainsi de développer des centres reconnus et de qualité. Les villes quant à elles, y ont vu un avantage économique important : augmentation des activités, création de centres de recherches pouvant bénéficier au développement technologique de l'industrie, réutilisation de bâtiments inutilisés et réhabilitation des centres urbains, nouvelles sources financières, etc.

L'installation des facultés dans les nouveaux centres s'est organisée autour des activités économiques des villes : le pôle de Rimini s'est spécialisé dans le tourisme puisque sa situation géographique, sur la côte Adriatique permet à la ville de connaître une forte économie touristique. Ravenne, ville à la culture et à l'histoire millénaire, a développé essentiellement l'aspect culturel au sein de son pôle universitaire. Forlì regroupe des entreprises à envergure internationale et a donc installé une école d'interprètes. Enfin Cesena a obtenu la spécialisation de l'architecture et de la psychologie.

En définitive, Bologne a décentralisé son enseignement sans en sacrifier ni la qualité, ni la variété. Cette mesure s'est avérée largement positive d'une part à cause de la stratégie globale qui unit spécificité territoriale et recherche scientifique, d'autre part à cause de l'aspect achevé de cette décentralisation : les pôles universitaires sont dans la mesure de proposer des cycles complets d'études.

Grâce à cette nouvelle structuration, une ville moyenne sur deux dispose désormais de formations universitaires, et même d'universités et de pôles universitaires de plein exercice. De plus, si le développement des formations généralistes de 1<sup>er</sup> cycle (DEUG) marque désormais un palier dans les universités, en revanche dans les villes moyennes, ce sont de

---

<sup>28</sup> Source : Conférence de Presse de Luc Ferry, « De nouvelles perspectives pour l'enseignement supérieur ».

véritables filières de formations qui se structurent, avec des seconds cycles (licences, maîtrises, licences professionnelles, IUP) et même des troisièmes cycles (DESS).

**La professionnalisation est pour les autorités locales l'axe majeur évident de développement de l'enseignement supérieur au niveau des villes moyennes, qu'elle soit fondée sur l'identité et les ressources des bassins socio-économiques ou sur l'existence de pôles de compétences spécifiques.**

En définitive, si la carte universitaire élaborée au cours des programmes U2000 et U3M présentait une dispersion de formations identiques, il semble que depuis peu se dessine une carte de pôles spécialisés complémentaires entre les métropoles et les villes moyennes.

Aussi, la préoccupation majeure des autorités locales est de dépasser le stade de la formation pour implanter ou développer des services de recherche, essentiellement technologique, afin de compléter les filières pédagogiques, assurer aux enseignants-chercheurs des activités valorisantes et assurer le lien entre les grands sites scientifiques et les bassins d'activité économique des villes moyennes.

Ceci nous amène alors à dresser un état de la recherche en France, qui joue un rôle majeur dans la qualité des connaissances enseignées aux étudiants.

**Le tableau de l'enseignement supérieur en France apparaît particulièrement contrasté.**

**Depuis une vingtaine d'années, alors que les effectifs étudiants ont quasiment doublé, le système universitaire s'essouffle, comme le montre la diminution de son poids au sein de l'enseignement supérieur et l'inadaptation croissante de ses locaux.**

**Pourtant, fait marquant de la dernière décennie, si une certaine pesanteur se fait ressentir, les universités sont le théâtre d'un lent processus de décongestion en direction de pôles secondaires naissants, à la faveur d'un essaimage – certes encore insuffisant – des formations courtes vers de nombreuses villes qui se sont vues attribuer des fonctions d'enseignement supérieur (Figure 7.1).**

**Mais au-delà de cette nouvelle organisation qui se manifeste par une recomposition du tissu d'établissements, marquée par un essaimage des sites fonctionnant de plus en plus en réseau, et malgré les améliorations enregistrées, le système universitaire français souffre de maux profonds. Tout d'abord, si la primauté francilienne a tendance à s'estomper, la concentration de la population étudiante y demeure trop forte. Plus grave, l'université s'avère moins attractive que les autres**

**filières, et dotée de moyens financiers nettement insuffisants. Enfin, la France se positionne mal dans le classement international.**

**Reste que le fait le plus préoccupant concerne le secteur de la recherche universitaire qui s'effondre, avec des moyens insuffisants et fortement concentrés, à l'image d'une région francilienne qui conserve sa suprématie.**

**Il est donc urgent de rendre à notre université la place qu'elle doit tenir.**

## **II. EN DÉPIT DES EFFORTS EFFECTUÉS DEPUIS LES ANNÉES 1970, UNE ACTIVITÉ DE RECHERCHE INSUFFISAMMENT DÉVELOPPÉE ET FORTEMENT CONCENTRÉE EN ILE-DE-FRANCE**

**La qualité de l'enseignement supérieur est grandement dépendante des mesures prises en faveur du développement de la recherche, pour laquelle deux grands domaines sont à distinguer : la recherche publique (universités et établissements publics) et la recherche en entreprise.**

A présent, si le succès des filières pré-professionnalisantes et les nombreux partenariats écoles / entreprises témoignent des enjeux du couple « public - privé » en termes de formation, il n'existe pas pour autant, en France, de véritable « culture de la recherche ».

### ***A. DES CRÉDITS DE RECHERCHE INSUFFISANTS***

Si les travaux de recherche conduits en France (ou la DIRD : Dépense Intérieure de Recherche et Développement) représentent en effet près de 31 milliards d'euros et 157 000 chercheurs (données 2000) <sup>29</sup>, les recherches conduites dans les entreprises privées et publiques (19.3 milliards d'euros de crédits pour 75 390 chercheurs) dépassent nettement celles engagées dans la recherche publique (11.6 milliards d'euros pour 82 446 chercheurs).

La dépense intérieure de la R&D exécutée en France a présenté de 1981 à 1993 une croissance plus rapide que celle du PIB. Depuis, et ce jusqu'en 1999, cette part décroît, tandis que s'amorce plus récemment une

---

<sup>29</sup> Source : MJENR – DDP/C3

phase de stabilisation. En parallèle, la DIRDA (Dépense intérieure de recherche et développement des administrations) voit croître sa contribution au sein du PIB de façon moindre que l'ensemble de la DIRD (Tableau 7.9 et Figure 7.8).

**Tableau 7.9 – Part de la DIRD \* au sein du PIB en France**

	<b>1978</b>	<b>1993</b>	<b>2001</b>
<b>DIRDA *</b>	0.68	0.92	0.83
<b>DIRDE **</b>	1.00	1.48	1.37
<b>Total DIRD ***</b>	1.68	2.40	2.20

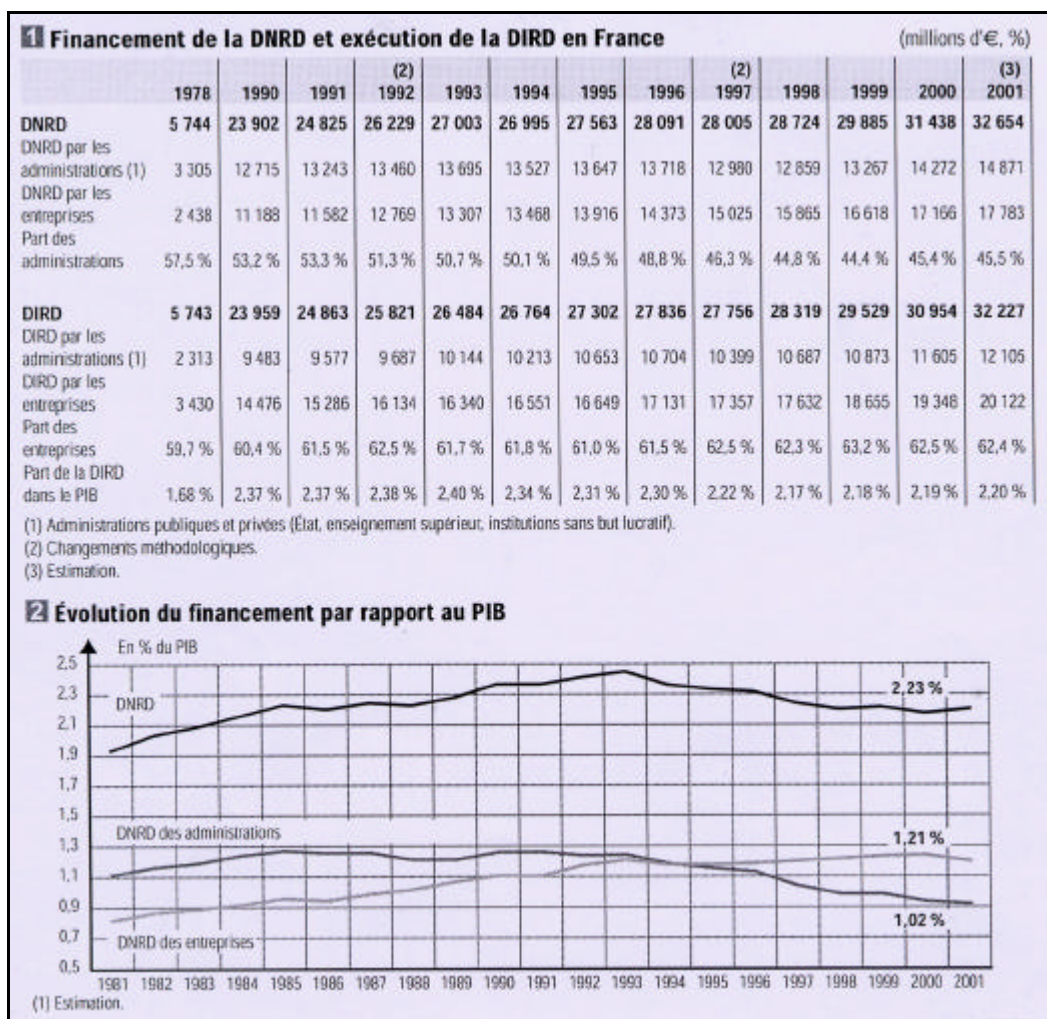
\* *Dépense intérieure de recherche et développement des administrations*

\*\* *Dépense intérieure de recherche et développement des entreprises*

\*\*\* *Dépense intérieure de recherche et développement*

*Source : Ministère de l'Education nationale*

Figure 7.8 - Recherche et développement : Vision d'ensemble



Source : Ministère de l'Éducation nationale

**En 2001, la contribution financière des administrations à l'effort national de recherche est estimée à 40.3 %** (Tableau 7.10), ce qui est nettement supérieur à ce que l'on constate en Allemagne (31.4 %), aux États-Unis (27.3 %) et plus encore au Japon (19.6 %).

Le reste est le fait des entreprises (52.5 %) et de l'étranger (7.2 %).

Tableau 7.10 - Le financement de la recherche dans les principaux pays (données 2000)

	% de la DIRD financé par :		
	Les entreprises	L'administration	L'étranger
Etats-Unis	68.2	27.3	
Japon	72.4	19.6	0.4
Allemagne	66.1	31.4	2.1
France	<b>52.5</b>	<b>40.3</b>	<b>7.2</b>
Royaume-Uni	49.3	28.9	16.3
Italie (1999)	43.9	51.1	5.0

Sources : OCDE, MEN

L'effort de recherche relevé en France paraît insuffisant, au regard des chiffres des autres pays de l'OCDE. Ainsi par exemple la DIRD en euros par habitant de notre pays représente moins de 60 % de celle enregistrée au Etats-Unis ; En France, la part de la DIRD dans le PIB est 40 % moindre qu'en Suède (Tableau 7.11).

Tableau 7.11 - L'effort de recherche des principaux pays de l'OCDE en 1999

	DIRD en euros par habitant	DIRD/PIB %	Part de l'Etat dans le financement %	Chercheurs /pop. act. en ‰
Allemagne	586	2.44	33.4	6,0
Etats-Unis	902	2.64	33.2	**8,1
<b>France</b>	<b>483</b>	<b>2,19</b>	<b>40,2</b>	<b>6,1</b>
Italie	243	1.04	51.1	**3,3
Japon	756	3.04	27.4	9,7
Royaume-Uni	437	1.87	33.0	*5,5
Suède	**884	3.80	...	9,1

\* Données 1998. \*\* Données 1997.

Source : INSEE, Tableaux de l'économie française 2002 – 2003, p. 177



**B. UNE ÉVOLUTION À DEUX VITESSES DE LA RECHERCHE PUBLIQUE : LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE RECHERCHE PRIVILÉGIÉS PAR RAPPORT AUX UNIVERSITÉS**

**Les composantes de la recherche civile dans les administrations**

En 2000, la dépense intérieure de R&D des administrations civiles s'élève à 10.8 milliards d'euros (soit 93 % du total de la dépense intérieure des administrations civiles et militaires). On peut distinguer parmi les administrations civiles trois domaines ou secteurs institutionnels : les organismes publics de recherche et les services ministériels, l'enseignement supérieur (universités, grandes écoles) et les associations et fondations (ISBL) ; ils assurent respectivement environ 60 %, 36 % et 4 % de la recherche des administrations civiles.

Entre 1997 et 2000, les effectifs de la R&D des administrations civiles sont passés de 132 274 à 141 684 individus, et les dépenses intérieures ont évolué de 10,76 à plus de 11,6 milliards d'euros.

Reste que, au sein des administrations civiles, la recherche des établissements publics est largement mieux dotée en moyens financiers et humains que la recherche universitaire (Tableau 7.12).

Si les effectifs de l'enseignement supérieur étaient en 1997 plus élevés que ceux des établissements publics, la tendance s'est inversée ces dernières années. Mais au-delà du différentiel d'effectifs entre ces deux composantes, l'enveloppe budgétaire affectée à la recherche des établissements publics a toujours été beaucoup plus élevée que celle de la recherche universitaire.

**Tableau 7.12 - La recherche dans les administrations publiques en 1997 et 2000**

Administrations	Dépenses intérieures (millions d'euros)		Effectif total de R&D		Chercheurs et Ingénieurs de Recherche boursiers	
	1997	2000	1997	2000	1997	2000
EPST *, EPIC **, EPA *** et services ministériels	5 961	6 461	55 496	73 669	27 961	39 035
Enseignement supérieur	2 942	3 928	69 528	61 318	50 040	45 276
Institutions sans but lucratif	381	439	7 250	6 697	3 554	3 398
<b>Total administrations civiles</b>	<b>9 284</b>	<b>10 828</b>	<b>132 274</b>	<b>141 684</b>	<b>81 555</b>	<b>87 709</b>
Défense	1 479	777	19 544	3 771	3 049	
<b>Total administrations</b>	<b>10 763</b>	<b>11 605</b>	<b>141 818</b>	<b>145 455</b>	<b>84 604</b>	<b>87 709</b>

\* EPST (Etablissements publics à caractère scientifique et technologique) : INRA, CEMAGREF, INRETS, CNRS, INSERM, INED, ORSTOM.

\*\* EPIC (Etablissements publics à caractère industriel et commercial) : CEA, ADEME, IFREMER, IFRTP, CIRAD, CNES, ANVAR, BRGM, CSTB, LNE.

\*\*\* EPA (Etablissements publics d'aménagement)

Source : MJENR

## 1. La recherche universitaire : une concentration essentiellement en Ile-de-France et dans les plus grandes métropoles

### L'organisation de la recherche universitaire

La recherche universitaire s'entend comme la recherche conduite dans les 165 établissements d'enseignement supérieur soit 85 universités, quatre écoles normales supérieures, cinq écoles françaises à l'étranger (Madrid, Rome, Athènes, Le Caire, l'Extrême-Orient) des grands établissements (Muséum national d'Histoire naturelle, Ecole des Hautes Etudes en sciences sociales, Ecole pratique des hautes études) et bon nombre d'écoles d'ingénieurs qui ont développé depuis 15 ans une activité de recherche.

Au début de l'année 2002, 3 322 équipes de recherche rassemblent 42 200 enseignants-chercheurs et 15 000 chercheurs. Parmi elles, 1850 équipes purement universitaires fédèrent plus de 20 000 enseignants-chercheurs et 2 000 chercheurs.

Dans les universités, la recherche s'organise de la façon suivante :

- Les **équipes associées à des organismes publics** sont des structures reconnues par un organisme de recherche et bénéficiant d'un contrat d'association avec lui. Elles constituent d'ailleurs depuis longtemps le mode de soutien à la recherche publique le plus utilisé pour des organismes comme le CNRS.
- les **équipes d'accueil** sont des équipes de recherche non liées à des organismes et qui investissent fortement dans l'accueil et la formation des doctorants.
- Les **jeunes équipes** se constituent autour de la notion, essentielle pour la recherche, de prise de risque scientifique sur un thème nouveau. Elles sont le capital risque de la recherche publique.
- 

Des contrats quadriennaux lient par ailleurs l'Etat et chaque établissement supérieur et fixent pour 4 ans le montant annuel des crédits des équipes de recherche (247 millions d'euros par exemple en 1999).

**La recherche est inégalement développée dans les établissements d'enseignement supérieur et n'est qu'en partie liée à la taille des universités et au nombre des étudiants.** Cette inégalité est d'abord le résultat de l'histoire et reflète la concentration des chercheurs dans un petit nombre de sites. Elle témoigne de la difficulté à structurer la recherche pour des établissements jeunes ou de petite taille.

Si Paris l'emporte de loin mais néanmoins un peu moins que pour l'ensemble de la recherche, les anciennes universités de l'Est et du Midi sont proportionnellement plus actives en publications et en doctorats. Les universités de l'Ouest et du Nord, souvent plus jeunes, restent, quant à elles, en retrait dans ces domaines.

Au final, **24 universités accueillent la moitié des enseignants-chercheurs et chercheurs des équipes reconnues** (principalement en Ile-de-France, ainsi qu'en Rhône-Alpes, PACA et Midi-Pyrénées) et 73 établissements seulement, dont 18 universités, rassemblent 10 % des forces en recherche.

**Avec une dépense de 3 928 millions d'euros en 2000, l'activité de recherche dans l'enseignement supérieur représente 36,3 % de la recherche publique civile.** L'essentiel des ressources est assuré à 81 % (75 % en 1997) par des dotations budgétaires directes de l'Etat, complétées par des ressources extérieures s'élevant à 16 % (20.8 % en 1997) de leur budget total.

La recherche universitaire comptabilise plus de 60 000 enseignants-chercheurs regroupés en 3 300 équipes qui font l'objet d'une accréditation nationale après évaluation. On distingue généralement trois grandes catégories d'équipes universitaires : 44 % sont associées à des organismes publics (CNRS, INSERM, INRA, CEA ...), 46 % des équipes d'accueil et 10 % de « jeunes équipes ».

Les filières scientifiques sont les mieux dotées en financements. Il est cependant intéressant de noter la bonne progression des sciences humaines et sociales, passées de 16 % en 1988 à 23 % en 1999.

En 1998, plus de 25 500 étudiants ont obtenu un DEA et 10 582 ont soutenu une thèse. L'Etat accorde en effet 3 800 allocations de recherche chaque année et pour 3 ans (soit 267 millions d'euros ou 1 750 million de francs). Il a, par ailleurs, financé en 1999 des dispositifs particuliers associant les entreprises à la formation des jeunes par la recherche à hauteur de 47,7 millions d'euros.

## **2. La recherche des établissements publics : vers un processus de délocalisation**

### **Les établissements publics de recherche**

- Services de recherche des ministères et des universités,
- Etablissements publics à caractère scientifique (CNRS, INSERM, INRA, ...),
- Laboratoires de recherche des établissements publics industriels et commerciaux (CEA, CNES, IFREMER, ...).

Entre 1987 et 1999, la région Ile-de-France a bénéficié d'un doublement de ses effectifs de chercheurs du secteur public, alors que dans le même temps, le chiffre national a été multiplié par trois. **La contribution de la région-capitale dans l'ensemble du territoire a ainsi chuté de 52.8 % à 35.6 %** (Tableau 7.13).

**Tableau 7.13 - Chercheurs du secteur public en Ile-de-France**

	1987		1999	
	effectif	%	effectif	%
Ile-de-France	14 827	52,8	29317	35,6
<b>France</b>	<b>28 084</b>	<b>100,0</b>	<b>82 390</b>	<b>100,0</b>

*Source : Ministère de la Recherche*

Dans ce cadre, le Bassin parisien hors Ile-de-France s'est révélé incapable d'attirer de nouveaux effectifs ; il est resté le parent pauvre ne recevant que 6 % des nouveaux chercheurs (58 personnes) et 76 autres agents (20 % des nouveaux emplois de ce genre), Ainsi la politique volontariste du CNRS pendant sept ans s'est traduite par une réduction forte en Ile-de-France qui a essentiellement profité aux régions du sud de la France.

**Malgré la persistance d'une polarisation au profit de la région francilienne (40.2 % de la Dépense intérieure de recherche et de développement), les années 1990 ont traduit une atténuation de son poids au sein de l'ensemble national.** Les mesures de déconcentration des organismes publics ainsi que l'essaimage des établissements universitaires sur le territoire ont contribué à une répartition plus homogène de la recherche dans les régions.

En 2000, la région francilienne représente 30.4 % des dépenses nationales des universités, soit un chiffre inférieur aux 43.7 % et 44.6 % relevés respectivement pour les EPIC (Etablissements publics à caractère industriel et commercial) et les EPST (Etablissements publics à caractère scientifique et technologique, dont 47 % au CNRS).

La situation actuelle est le résultat d'une politique volontariste de délocalisation d'une partie des forces de recherche, au profit de l'ensemble des autres régions françaises. Ainsi, entre 1991 et 1997, l'Ile-de-France a perdu 491 chercheurs (8,7 % de ses effectifs) et 998 personnels autres (13,6 % de l'effectif). Toutefois la redistribution est restée très inégale : les cinq régions méridionales (Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc, PACA et Rhône-Alpes) ont bénéficié de 70 % des emplois nouveaux ; la France périphérique de l'Ouest, de l'Est et du Nord a reçu 24 % des nouveaux chercheurs mais seulement 10 % des autres agents.

L'exemple le plus significatif de délocalisation concerne le CNRS qui a réussi à hisser Rhône-Alpes au même niveau que l'Ile-de-France. D'autres établissements publics ont choisi un processus de délocalisation. L'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), qui bien qu'il soit encore très concentré en Ile-de-France, a fait récemment un effort de redistribution qui privilégie le sud et le sud-est.

Si l'Institut National de la Recherche Agronomique (INRA) a son siège à Paris, seul un tiers de ses chercheurs se trouvent en région Ile-de-France. Le Commissariat à l'Energie Atomique (CEA) et le Centre National d'Etudes Spatiales (CNES) présentent des polarisations géographiques fortes, très liées à des décentralisations qui ont commencé dès 1954 pour le CEA avec la création du centre de Grenoble, et vingt ans plus tard pour le CNES au profit de Toulouse. Le CEA s'est déplacé vers le sud, grâce aux installations nucléaires proches du Rhône (Cadarache, Marcoule).

Au final, il semble que le CNRS réalise son programme de décentralisation en fonction des potentialités universitaires régionales, alors que les autres organismes d'Etat établissent une logique spécifique de localisation.

### **3. La recherche en entreprise : au-delà de la polarisation parisienne, une présence significative au niveau des principaux bassins d'emplois**

Les entreprises françaises participent moins qu'ailleurs en Europe (Allemagne) et dans le monde (Japon) à l'effort de recherche national et ont tendance à compter davantage sur les aides de l'Etat pour les y encourager.

Il s'agit là d'un véritable fait culturel, pérennisé par un système de formation qui sépare universités et grandes écoles, même si des rapprochements significatifs ont été réalisés depuis vingt ans.

Si les laboratoires centraux des entreprises se trouvent massivement en Ile-de-France, à proximité des sièges sociaux des firmes, des services compétents de l'Etat et des écoles d'ingénieurs les plus prestigieuses, la politique de décentralisation menée par le gouvernement dans les années 80 a conduit à une redistribution spatiale de la recherche et plus particulièrement industrielle. Le bassin lyonnais en premier plan, la région PACA mais aussi Midi-Pyrénées sont de loin les régions qui ont le plus profité de ce processus de localisation, les régions industrielles septentrionales étant peu voire sous-dotées.

- **Une forte concentration selon la taille et l'activité des entreprises**

Les quatre principales branches en recherche et développement<sup>30</sup> en France représentent 50 % de la DIRDE en 2000 contre à peine 47 % en 1992. Toutefois, ce sont les activités de service comme l'ingénierie et études techniques, « transports et télécoms » et de manière moindre les services informatiques qui ont en volume le plus progressé.

Concernant les activités industrielles, les évolutions sont relativement proches d'un secteur à l'autre (équipements de communication, caoutchouc et plastiques, industrie pharmaceutique, industrie automobile) oscillant entre + 36 à + 50 % sauf pour l'industrie aéronautique et l'industrie informatique qui enregistrent respectivement une baisse de - 35 % et - 52 %.

Près de 113 entreprises comptent dans leurs rangs plus de 100 chercheurs. Elles représentent ainsi : les deux tiers des dépenses intérieures de recherche, près de 60 % des chercheurs, 86 % des financements publics. Les 13 premiers groupes français dans la recherche représentent à eux seuls la moitié des dépenses de recherche des entreprises.

Si les effectifs en recherche et développement sont en constante hausse depuis 1992 (81 000 chercheurs soit une progression de 7,5 %), ce sont les secteurs de l'automobile et des équipements en communication qui ont le plus recruté (respectivement + 1 700 et + 1 100 chercheurs).

- **Un développement de la recherche au sein des PME-PMI**

Les PME-PMI, contribuent en France à 21,1 % des recherches conduites dans les entreprises et 80 % de celles-ci relèvent de 10 branches industrielles dont les principales sont par ordre d'importance les équipements de communication, la pharmacie, la construction automobile puis la construction aéronautique et spatiale.

Si pendant longtemps les PME-PMI étaient plus soucieuses d'améliorer leur productivité par l'achat de nouveaux équipements par exemple, elles sont dorénavant de plus en plus à porter un plus grand intérêt à la recherche.

---

<sup>30</sup> Industrie automobile, industrie en équipement de communication, industrie pharmaceutique, industrie aéronautique et spatiale.

• **La loi sur l'innovation et la recherche de 1999 : une première mesure en faveur du développement de la recherche en France**

La loi sur l'innovation et la recherche du 12 juillet 1999 a pour ambition de favoriser, par un ensemble de dispositions, le transfert de technologies de la recherche publique vers l'économie et la création d'entreprises innovantes. L'articulation des recherches avec les activités industrielles s'effectue, en effet, en France moins facilement que dans d'autres pays industrialisés, alors que le pays dispose d'importantes capacités en matière scientifique et technologique.

**A présent, le transfert de technologie est conditionné par le rapprochement de la recherche publique vis-à-vis du monde économique.**

**Cette orientation va dans le même sens que la politique menée par les pays les plus avancés (Etats-Unis, Japon, Royaume-Uni, Suède, Finlande, Suisse), pour lesquels la recherche est devenue le moteur de la compétitivité et de la croissance.**

**L'idée est d'établir, en France, une véritable synergie entre la recherche publique et la recherche en entreprise afin de gommer les disparités régionales que l'on observe dans ce domaine.**

**Typologie des régions selon leur dotation en recherche (publique et privée) <sup>31</sup>**

- La région Ile-de-France représente là encore un poids exceptionnel du fait de sa large dotation en établissements publics et grandes firmes. Les crédits alloués à la recherche proviennent quasiment intégralement de l'Etat.
- Les régions voisines au bassin parisien sont par contre de loin les moins bien dotées et ne bénéficient que de très peu de financements européens. Il s'agit essentiellement de la recherche universitaire.
- Les régions PACA et Rhône-Alpes arrivent en seconde position dans le classement général des dotations régionales en recherche. La recherche en entreprise est largement inférieure à celle observée en région Ile-de-France mais les grands organismes de recherche y sont bien représentés et les financements régionaux réels. La région languedocienne est relativement proche de ses deux régions voisines à l'est avec néanmoins plus de financements européens et moins de financements régionaux, et encore moins de recherche dans les firmes.
- Les régions Aquitaine, Midi-Pyrénées, Bretagne, Nord-Pas-de-Calais et Lorraine représentent une sorte de moyenne, avec d'assez bons financements régionaux, et plus de recherche en université que dans les grands qui sont toutefois présents.
- Les *autres régions* sont vraiment *sous-dotées* et ne profitent pas pour autant d'enveloppe budgétaire significative pour pallier à l'insuffisance de la recherche.

---

<sup>31</sup> *Travaux de Madeleine Brocard, Atlas de France, Reclus, (1996). Réalisation par une analyse en composantes principales (ACP) d'une typologie des régions selon leur dotation en recherche (publique et entreprise). Plusieurs indicateurs ont été considérés : les effectifs de chercheurs du public et du privé, la part respective de l'enseignement supérieur et des grands établissements de recherche, la dépense de l'Etat et les dépenses des régions, les conventions CIFRE, divers financements européens.*



### III. LES INFRASTRUCTURES CULTURELLES

L'image de la France dans le monde tient aussi à sa dimension culturelle. A cet égard, «ce n'est pas seulement le patrimoine culturel qui est regardé comme un atout de notre pays mais la vitalité culturelle de la France, sa modernité, sa diversité [...], ses évènements [...], sa vocation d'accueil de tant d'écrivains et d'artistes qui ont trouvé chez nous un refuge ou une consécration. Les étrangers qui viennent en France ne sont pas seulement des touristes de passage mais de plus en plus des « résidents secondaires », surtout européens, pour qui, précisément, la qualité de vie en France comporte une dimension culturelle, y compris en milieu rural ».<sup>32</sup>

#### *A. UNE DIFFUSION DES ÉQUIPEMENTS CULTURELS SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE NATIONAL*

Bien des efforts ont été réalisés au cours des 30 dernières années, en matière d'équipements culturels, qu'il s'agisse de la restauration ou de l'animation du patrimoine monumental, de la rénovation des musées ou de la construction de nouveaux musées et centres d'art, de la modernisation ou de la création de salles de spectacles (des opéras aux Zéniths).

#### **1. Un développement des activités culturelles sur l'ensemble du territoire national**

La formule bien connue « Paris et le désert français » s'est longtemps appliquée à la vie culturelle. C'est pour y remédier que l'action des pouvoirs publics a tendu à créer sur tout le territoire des pôles de culture vivante.

Centres dramatiques, maisons de la culture, orchestres symphoniques, maisons d'opéra et de danse, musées nouveaux et rénovés, centres culturels de rencontre ou encore autres festivals ont métamorphosé le paysage culturel français. Des expositions, des créations théâtrales ou lyriques dans des villes comme Lyon, Nancy, Strasbourg, Nantes, Toulouse, Bordeaux ou Marseille sont désormais des événements de portée nationale,

---

<sup>32</sup> GERI, *Note Territoire et Démocratie*, 2002.

voire internationale. Plus encore, Cannes est reconnue pour le cinéma, Avignon pour le théâtre<sup>35</sup>.

**Les vingt dernières années ont été caractérisées par un développement et un renouveau des équipements culturels, mouvement auquel ont vivement participé les collectivités territoriales.**

« Les travaux d'ouverture ou de modernisation de musées entrepris autour d'institutions prestigieuses, comme le Musée national d'art moderne du Centre Georges Pompidou, le Musée Picasso, le Musée d'Orsay ou le Grand Louvre, ont contribué à transformer l'image même du musée dans l'esprit du public.

Ils ont aussi entraîné une prise de conscience des élus locaux. C'est ainsi que plus de 500 chantiers de construction ou de rénovation s'ouvrent entre 1972 et 1996, dans presque tous les départements (Figure 7.9). Les régions déjà bien équipées sont les premières à en profiter : c'est le cas de Provence-Alpes-Côte d'Azur, de Rhône-Alpes, de Midi-Pyrénées, de la Bourgogne, ou de l'Alsace. L'Ile-de-France représente 7 % du total national avec une quarantaine de chantiers dont plusieurs faisaient toutefois partie d'opérations d'envergure »<sup>33</sup>.

**« En ce qui concerne les bibliothèques, l'Etat, après les lois de décentralisation de 1986, a considéré comme essentiel d'inciter et d'aider les collectivités territoriales à se doter d'outils performants en matière de lecture »<sup>36</sup>.**

« Dans plusieurs grandes villes (Aix-en-Provence, Amiens, Nancy, Saint-Etienne, Rennes, Toulouse, Troyes ...), cette politique a permis la mise à niveau de structures vétustes et inadaptées. Elle a aussi débouché sur de nombreuses constructions et, dans un souci d'insertion et d'aménagement de l'espace, sur l'implantation d'annexes dans certains quartiers périphériques »<sup>36</sup> (Figure 7.10).

Un certain nombre de ville moyennes ont aussi à leur actif de belles réalisations, comme Arles, Brive-la-Gaillarde, Evreux, Issy-les-Moulineaux, Valenciennes, etc .

Enfin, de nombreuses créations de bibliothèques ont également profité aux petites communes : près du quart des surfaces construites dans les « grandes opérations » (celles excédants 1 000 m<sup>2</sup>) ont bénéficié à des communes de moins de 20 000 habitants.

---

<sup>33</sup> Direction de l'administration générale – Département des études et de la prospective, Atlas des activités culturelles, Paris, La Documentation française, 1998.

## 2. Une intervention croissante des territoires dans le domaine culturel

Pour qui observe depuis plus de trente ans le paysage culturel français, le changement majeur est certainement la prise de conscience par les collectivités territoriales du fait que la culture, sous ses divers aspects, est moins une charge qu'un atout de développement.

On ne s'expliquerait pas autrement que nombre de villes consacrent entre 10 et 15 % de leur budget (et parfois plus) à la culture sous toutes ses formes. Elles bénéficient souvent, de ce fait, d'une vie culturelle active, fondée sur une mise en valeur intelligente du patrimoine et sur des évènements de qualité attirant selon les cas, un public motivé et donc restreint ou le grand public de masse. L'attrait culturel d'une ville ou d'une région a des conséquences évidentes sur les commerces de toute nature et sur l'emploi mais aussi sur la qualité de la vie.

Figure 7.9 - Les musées créés et rénovés de 1972 à 1996

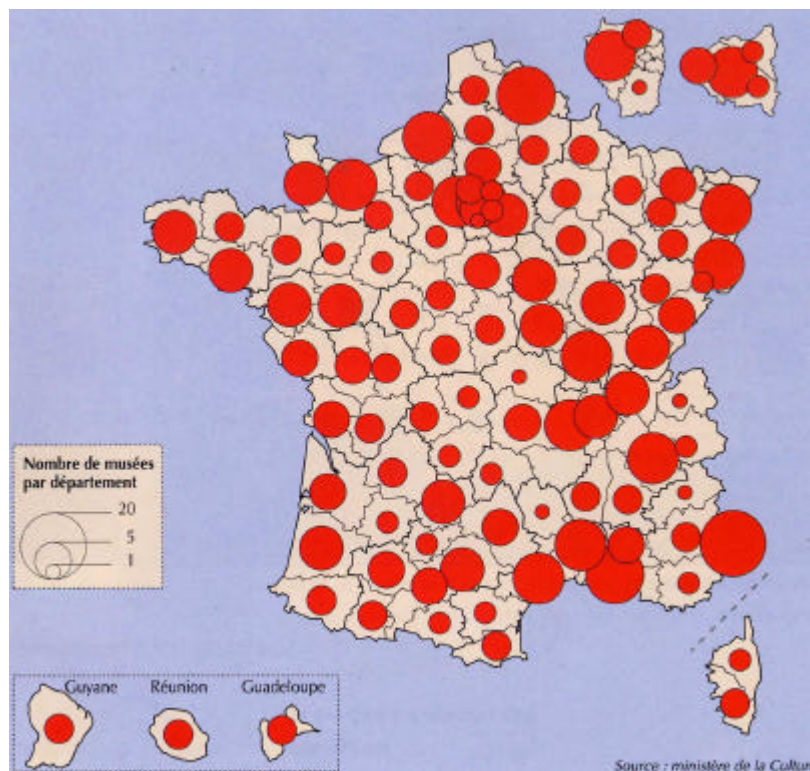
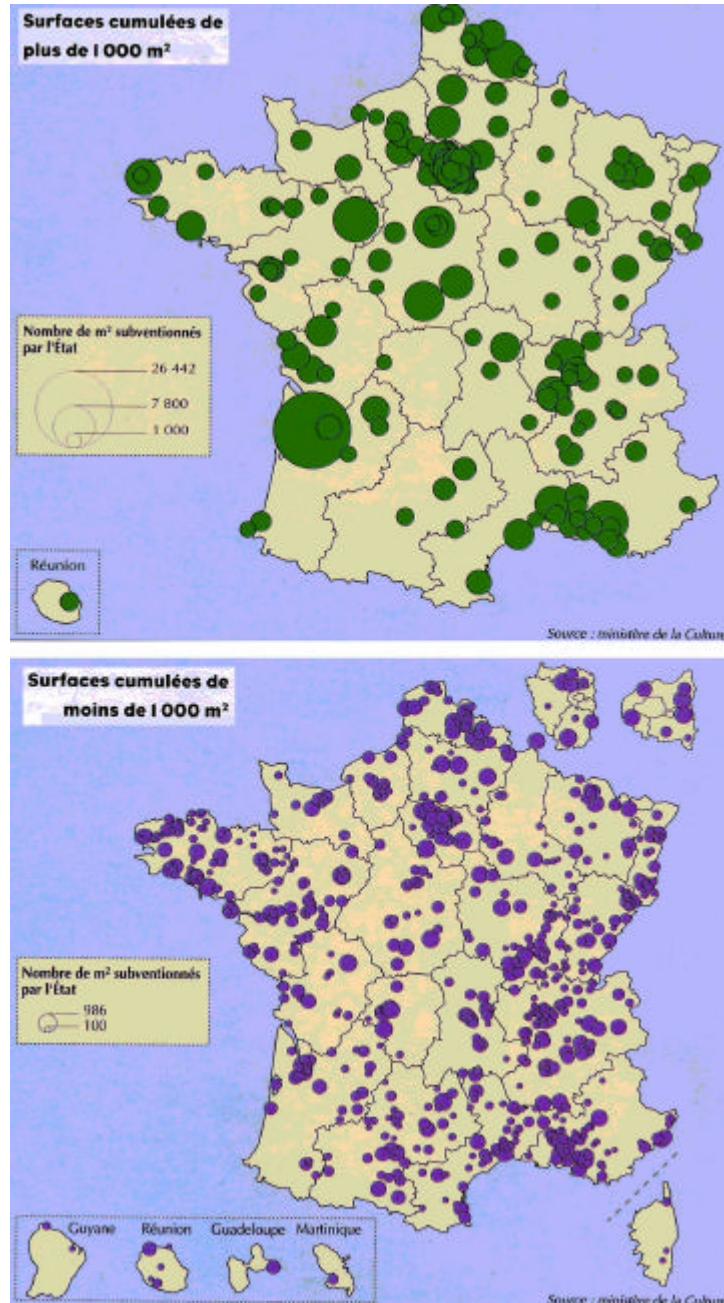


Figure 7.10 - Les constructions extensions et aménagements des bibliothèques municipales de 1986 à 1995



« Les régions ont vite compris que l'action culturelle était pour elles un facteur d'identification, d'attraction et de rayonnement [...]. N'ayant pas contrairement aux villes et, dans certains cas, aux départements, de patrimoine monumental propre, elles ont souvent apporté un concours décisif à la restauration et à la mise en valeur de grands monuments : ainsi l'abbaye

de Fontevraud, la Chartreuse de Villeneuve-lès-Avignon, ou, plus récemment, le Quartier Henri IV du Palais de Fontainebleau destiné à la résidence d'un centre d'excellence de musique de chambre »<sup>34</sup>.

« Les départements interviennent inégalement dans le domaine culturel. Certains d'entre eux ont un patrimoine monumental, comme le Doubs, propriétaire de la Saline royale d'Arc-en-Senans, devenue centre culturel de rencontre ; mais il est fréquent qu'ils concourent à la restauration et à l'animation culturelle de monuments appartenant à l'Etat (le Gard pour la Chartreuse de Villeneuve-lès-Avignon) ou même à une fondation (le Val d'Oise pour Royaumont). Nombreux sont les départements qui ont créé un office départemental d'action culturelle qui subventionne des activités de création ou de diffusion »<sup>37</sup>.

« Ce sont évidemment les villes qui ont le plus de responsabilités dans le domaine culturel, compte tenu de l'importance de leur patrimoine monumental, de leurs responsabilités légales dans les domaines de l'éducation artistique (écoles d'art), des bibliothèques et des musées. C'est là surtout que s'est opérée, depuis une trentaine d'années, une mutation de grande ampleur, les municipalités ayant compris l'enjeu de la culture en termes de rayonnement, de qualité de vie, et de prospérité [...]. A partir d'équipements dont l'Etat les a dotées, ou d'évènements artistiques dont elles ont eu l'initiative, bien des villes ont développé une activité permanente qui leur confère une image originale et une capacité d'attraction nationale, voire internationale. C'est le cas par exemple de la bande dessinée à Angoulême, de la francophonie à Limoges et à la Rochelle, des cultures celtiques à Lorient, de la photographie à Toulouse et à Arles, de l'Art nouveau du début du XX<sup>e</sup> siècle à Nancy, du théâtre de rue à Aurillac, du mime à Périgueux, des cultures de la mer à Rochefort, de l'architecture à Orléans »<sup>37</sup>.

#### **Quelques exemples de manifestations culturelles dans les villes :**

**Secteurs sauvegardés :** Sarlat, Colmar, Lyon, Bordeaux

**Construction de bibliothèques et de médiathèques :** Orléans, Limoges, Rennes, Reims, Poitiers

**Réhabilitation de lieux industriels ou de service désaffectés :** le Magasin à Grenoble, la Halle aux grains à Toulouse, la Vieille Charité à Marseille, l'Usine LU à Nantes, l'Arsenal à Metz, le Consortium à Dijon, l'entrepôt Lainé à Bordeaux

**Création de salles de concerts :** Lyon, Dijon, Montpellier

**Construction de nouveaux musées :** Strasbourg, Nice, Le Havre

**Rénovation en profondeur de musées :** Lyon, Dijon, Lille, Nancy

---

<sup>34</sup> GERI, *Note Territoire et Démocratie*, 2002.

### **3. Une mobilité croissante des acteurs de la vie culturelle (orchestres, troupes de théâtre ou de danse, ensembles choraux, etc.)**

Il est remarquable de constater une mobilité croissante des acteurs de la vie culturelle. Qu'il s'agisse des orchestres, des troupes de théâtre ou de danse, des ensembles choraux, leur circulation à l'intérieur d'une région, voire au delà, à la rencontre de nouveaux publics, est de plus en plus fréquente sans parler des tournées à l'étranger qui ont donné à des orchestres comme les Orchestres nationaux de Lille et de Lyon, l'Orchestre du capitole de Toulouse ou encore l'ensemble baroque de Limoges une consécration internationale.

Au-delà de cet aspect événementiel, **la vie culturelle du territoire se structure de plus en plus en « réseaux »** par l'organisation de relais, de coopérations entre institutions, où les « scènes internationales » notamment jouent un rôle très important d'accueil, du Quartz de Brest à la Filature de Mulhouse.

Le maillage du territoire s'améliore grâce à la propagation de l'offre culturelle qui tend à se structurer par types d'équipements dotés de fonctions territoriales spécifiques (desserte de proximité, diffusion en milieu rural, rayonnement régional).

Reste que l'aménagement culturel du territoire présente une structure contrastée montrant une offre culturelle irriguant largement le territoire sans pour autant résorber les grands déséquilibres structurels contraints par des facteurs démographiques, économiques, sociaux ou historiques.

## ***B. UNE HYPERTROPHIE FRANCILIENNE QUI DEMEURE***

### **1. Paris, cœur culturel de la France**

**Les activités culturelles sont concentrées à plus de 50 % dans l'agglomération parisienne, en raison d'une part du traitement de faveur dont bénéficie la capitale, d'autre part du fait de la composition sociale parisienne qui entretient le marché culturel**

**Ainsi 47 % des emplois culturels sont concentrés en Ile-de-France en 2001**, avec de forts contrastes selon les activités. Certains secteurs très « parisiens » (production cinématographique et télévisuelle, édition de

livres) sont à distinguer d'autres plus uniformément répartis sur le territoire national (projections cinématographiques, bibliothèques, éditions de journaux).

## 2. Des écarts toujours importants entre Paris et Province

**Tableau 7.14 - 10 principales subventions de fonctionnement accordées par l'Etat aux établissements publics (crédits votés en 2002, en euros)**

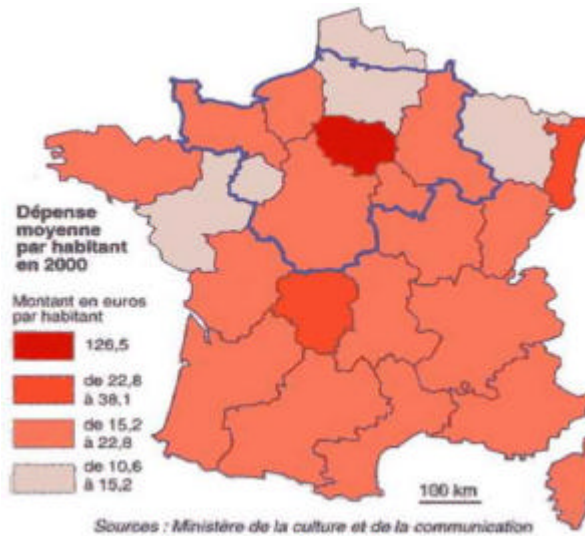
Etablissements	Crédits votés 2002
Bibliothèque nationale de France	94 978 569
Opéra national de Paris	89 327 283
Centre national d'art et de culture Georges Pompidou	62 713 872
Cité des Sciences et de l'industrie	45 994 999
Musée du Louvre	41 250 697
Cité de la musique	22 481 942
Comédie française	21 763 057
Etablissement public du parc et de la grande halle de la Villette	20 853 723
Conservatoire national supérieur de musique de Paris	18 823 626
Théâtre national de Chaillot	11 551 585
<b>Total des 10 établissements retenus</b>	<b>442 662 608</b>
<b>Total national</b>	<b>583 278 627</b>

Source : ministère de la Culture

Les chiffres des subventions de fonctionnement de l'Etat aux établissements culturels publics témoignent d'une très forte concentration. Les 10 premiers sites concernés bénéficient de près des  $\frac{3}{4}$  des aides financières ; et tous sont localisés dans la capitale (Tableau 7.14).



Figure 7.11 - Répartition régionale des dépenses du Ministère de la Culture en 2000



Source : DATAR, *Aménager la France de 2020 – Le Bassin parisien*, Paris, La Documentation française, 2002, p. 59

De la même façon, la figure 7.11 montre, à travers la répartition régionale des dépenses du ministère de la Culture, en 2000, la nette sur-dotation par habitant de l'Île-de-France, en comparaison des autres régions françaises.

### ***C. LA SUBSISTANCE D'INÉGALITÉS GÉOGRAPHIQUES ENTRE RÉGIONS, ENTRE CENTRE ET PÉRIPHÉRIES DES VILLES, ENTRE VILLES ET MILIEU RURAL***

**Au niveau des régions de province**, Rhône-Alpes et PACA tiennent un poids prépondérant en concentrant une forte part de l'offre culturelle, particulièrement pour le théâtre, les manifestations culturelles ou le cinéma.

**Les grandes opérations de construction de bibliothèques sont réparties sur le territoire de manière assez inégale** et revêtent des formes variables. Dans certaines zones, elles sont peu nombreuses et territorialement dispersées : c'est le cas, par exemple, pour la Bretagne, Midi-Pyrénées ou l'Aquitaine – où le contraste est saisissant entre Bordeaux (avec sa nouvelle bibliothèque municipale de 26 000 m<sup>2</sup>) et les autres villes de la région. Ailleurs, ce sont des « grappes » d'équipements, qui sont à mettre en relation avec la densité de population et le semis serré des villes grandes et

moyennes : c'est particulièrement frappant dans le nord, en région parisienne, ainsi que dans le couloir et le triangle rhodanien <sup>35</sup>.

D'autres dynamiques régionales sont à l'œuvre, de façon moins nette et moins systématique. Le Nord-Pas-de-Calais, bien que pénalisé dans son développement culturel par l'ampleur des reconversions industrielles, fait preuve d'un dynamisme significatif.

A l'opposé, ressurgit la « diagonale aride » touchant, entre autres, les musées d'art contemporain, le théâtre ou l'implantation des orchestres, des compagnies chorégraphiques ou dramatiques.

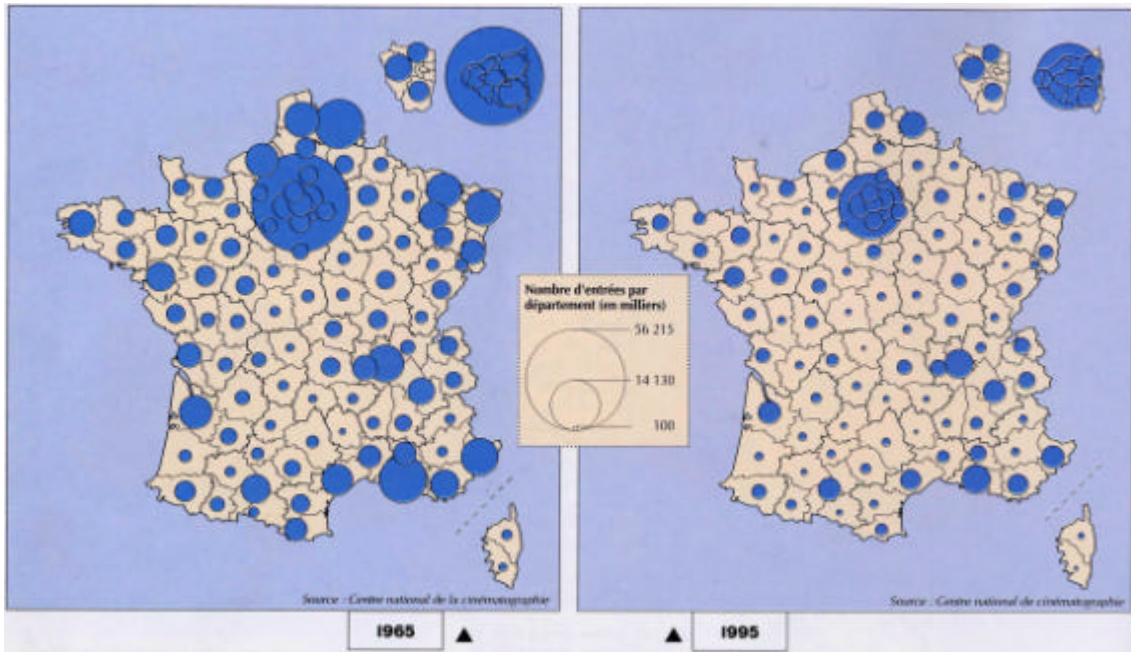
Avec plus de 340 salles de cinéma, Paris concentre près de 8 % des structures d'accueil consacrées au Septième Art. Le cinéma reste une pratique urbaine : la quasi-totalité des communes de 50 000 habitants et plus dispose d'au moins une salle ; c'est aussi le cas de huit villes sur dix parmi celles comprises entre 20 000 et 50 000 habitants. En revanche, 3 % seulement des communes de moins de 10 000 habitants ont leur cinéma <sup>38</sup>.

En 1996, plus de 2 000 lieux d'exploitation, regroupant 4 500 salles réparties sur environ 1 600 communes, étaient recensés sur l'ensemble du territoire. La France est le pays le mieux équipé d'Europe avec 8 salles pour 100 000 habitants, même si une dizaine de départements concentrent le quart des salles.

---

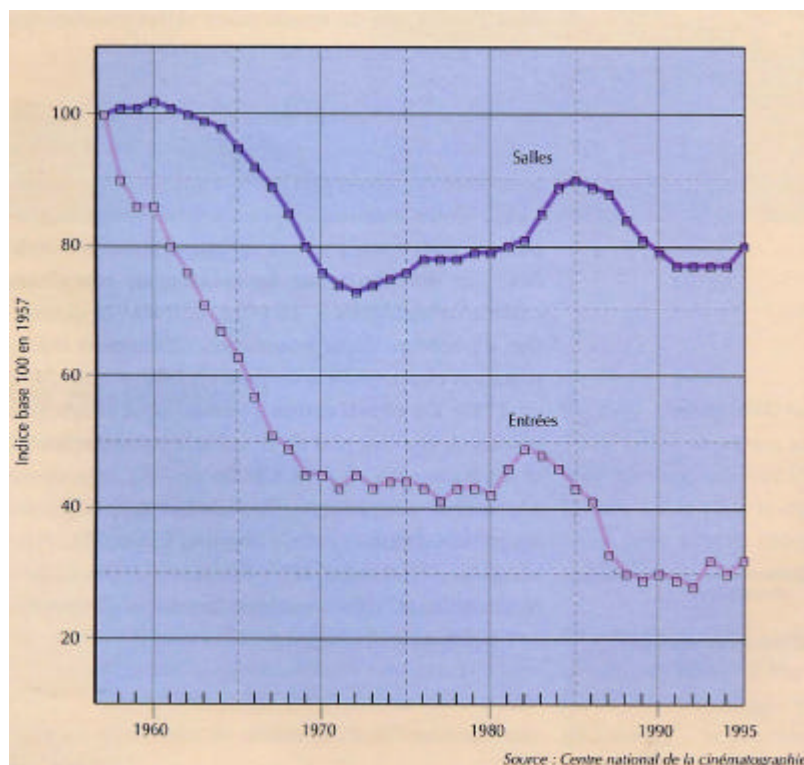
<sup>35</sup> *Direction de l'administration générale – Département des études et de la prospective, Atlas des activités culturelles, Paris, La Documentation française, 1998.*

Figure 7.12 - Les entrées au cinéma



Source : Atlas des activités culturelles 1998  
La Documentation française, p. 52

Figure 7.13 - Indice d'évolution du nombre de salles et d'entrées de 1957 à 1995



Source : Atlas des activités culturelles 1998  
La Documentation française, p. 52

### **Cinéma : une restructuration profonde des lieux d'exploitation**

De 1965 à 1995 – sauf dans certains départements alpins très fréquentés en période de sports d'hiver – le nombre de salles rapporté à la population a baissé. Cette chute s'explique par l'évolution démographique, mais aussi par une restructuration profonde des lieux d'exploitation (Figures 7.12 et 7.13).

La création de complexes cinématographiques a, en effet, entraîné la diminution du nombre de salles uniques. Celles-ci ne représentaient plus que 30 % du parc en 1995, contre 54 % en 1980. La construction récente de multiplexes, réunissant souvent plus de 15 salles, a encore accentué la tendance : il y en avait 34 à la fin de 1997 regroupant 442 écrans. La plupart s'implantent en périphérie d'agglomérations comme Nantes, Grenoble, Aix-Marseille, Toulouse, Metz, Bordeaux, Lille, Calais, etc ..., modifiant ainsi considérablement la géographie du cinéma dans l'Hexagone.

Source : Direction de l'administration générale – Département des études et de la prospective, Atlas des activités culturelles, Paris, La Documentation française, 1998.

### **Entre centre et périphéries des villes, les écarts sont significatifs.**

Le cas de Toulouse, dont le rayonnement s'étend sur 8 départements où l'offre culturelle paraît peu développée, est à ce propos exemplaire.

**Entre villes et milieu rural** enfin, il est une idée reçue - la nature exclusivement urbaine des activités culturelles - qui mérite un ample réexamen.

Vu de Paris, l'espace rural est regardé comme un quasi-désert culturel, à l'exception du « petit patrimoine » non protégé que la Fondation du patrimoine, de création récente, s'emploie à réhabiliter. La réalité est toute différente. D'étonnantes manifestations culturelles du genre « décalé » ont pris racine dans des endroits inattendus, comme « Jazz in Marciac » dans le Gers, Uzeste en Gironde ou, depuis peu, « Les vieilles charrues » à Carhaix, en Bretagne. La renommée du Puy-du-Fou, en Vendée, a suscité bien d'autres initiatives, comme à Castillon-la-Bataille en Gironde.

Dans bien des régions, des festivals de musique créent en milieu rural profond une animation culturelle qui, parfois, déborde de la saison festivalière et suscite une participation active du public local, ainsi que le mécénat de PME.

Le bref survol de ce thème portant sur les infrastructures culturelles souligne leur impact dans la problématique de l'aménagement du territoire, que ce soit en terme de qualité de vie, d'égalité d'accès à la culture et aux loisirs, d'approfondissement des identités régionales et locales, d'ouverture sur le monde, de création de filières d'emplois nouveaux ou de meilleure répartition des flux touristiques. Sur ce dernier point, qui n'est pas le moindre, il est clair qu'une offre culturelle mieux répartie sur l'ensemble du territoire est de nature à corriger en partie les risques d'engorgement de certains bassins touristiques.

## **CHAPITRE VIII**

### **UN TIMIDE DÉVELOPPEMENT DES NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION (NTIC) EN FRANCE, QUI PROFITE SURTOUT AUX PRINCIPALES MÉTROPOLIS**

Les nouvelles technologies de l'information et de la communication occupent une place croissante dans les économies développées. Grâce à des applications diverses notamment dans l'organisation du travail, elles sont fortement créatrices d'emplois et participent largement à la croissance économique.

Cependant, elles profitent principalement aux métropoles et sont encore peu développées dans les zones rurales.

#### **I. LES NTIC : UNE RÉELLE OPPORTUNITÉ POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE**

Les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) regroupent l'ensemble des activités liées à la confection, la transmission, la diffusion de l'information et à la production de biens et services permettant la numérisation de l'économie. Les principales activités concernées sont donc l'informatique, les télécommunications, les activités audiovisuelles, la presse et les industries de fabrication des équipements.

## ***A. LES NTIC : UNE NOUVELLE ORGANISATION DU TRAVAIL***

### **1. Une diversité des domaines d'application**

**Les NTIC sont aujourd'hui présentes dans l'ensemble de l'économie** et utilisées à plus ou moins grande échelle dans tous les secteurs. Par exemple, une centrale à béton qui gère sa flotte de camions grâce aux GPS fait appel aux NTIC tout comme le webdesigner qui met en ligne des sites Internet.

**De nombreuses applications sont aussi possibles dans l'organisation du travail.** L'utilisation de ces technologies peut permettre plus facilement de communiquer et d'échanger des informations sur support numérique. Ainsi tout un ensemble de prestations effectuées à distance entre des entités différentes peuvent se développer. Citons :

- le télémarketing (marketing à distance),
- le télésecrétariat,
- des services d'information et de transaction à destination de l'extérieur (offre de service touristiques...),
- le téléenseignement,
- des prestations autrefois réalisées au sein d'une entreprise qui peuvent être externalisées (informatique, traduction...).

Figure 8.1 - Les TIC dans l'économie en 1998

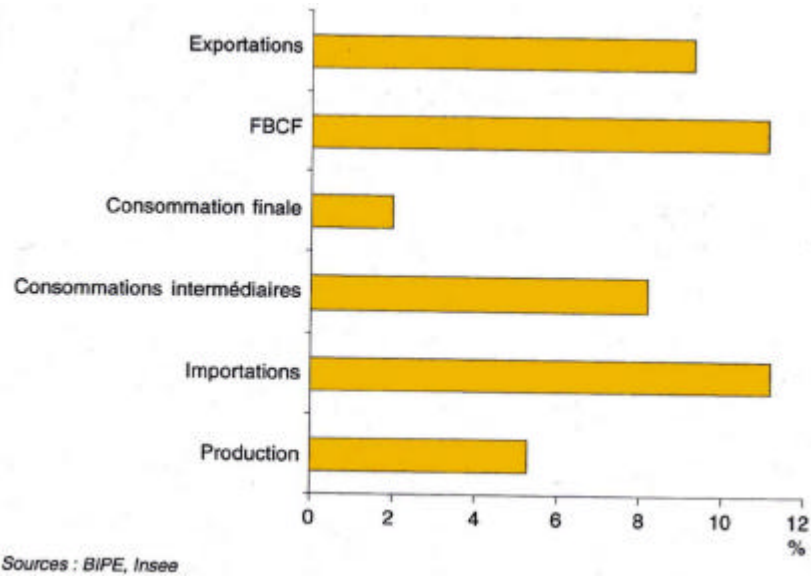
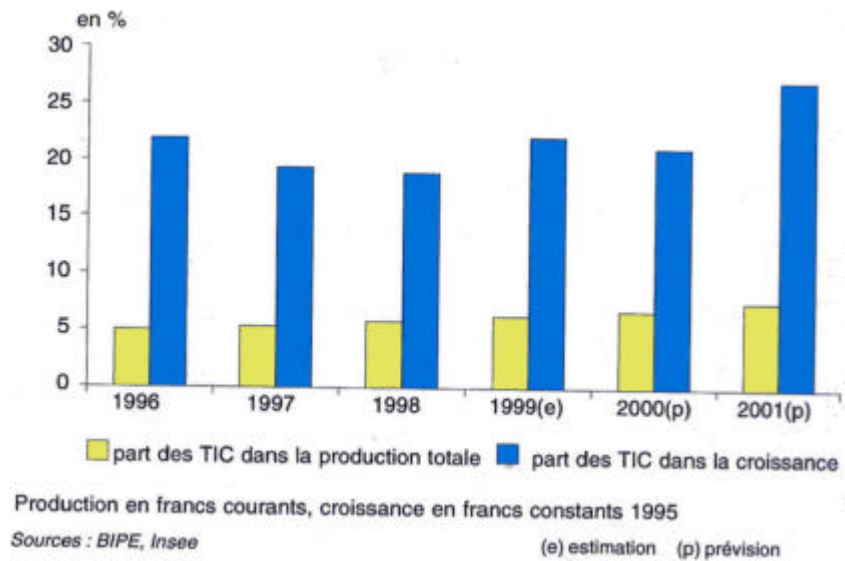


Figure 8.2 - La part des TIC dans la production totale et dans la croissance



De la même façon, les NTIC favorisent le développement du télétravail, auquel la section suivante sera consacrée.



## **2. L'émergence d'une nouvelle économie s'appuyant sur l'informatique : des effets significatifs sur la productivité des entreprises**

**Le secteur des NTIC exerce une influence majeure sur le reste de l'économie.** L'essentiel de la production de ce secteur est utilisé, sous forme de consommation intermédiaire ou d'investissement, par les autres secteurs de l'économie. Les NTIC ne représentent que 2% de la consommation finale, mais 8% des consommations intermédiaires et 11 % des investissements en 2000 (Figure 8.1).

**Avec 5.3 % de la valeur de la production nationale, et 2.9 % de la population active, les NTIC ont un poids grandissant dans l'économie française. Elles ont contribué pour 20 % à la croissance de la production de 1995 à 1999. De 1994 à 1998, plus de 100 000 emplois ont été créés dans ce secteur** (Figure 8.2) dont la moitié pour la seule année 1998. La diffusion de ces technologies dans le reste de l'économie a des effets indirects. Elle permet dans chaque branche de développer de nouvelles fonctionnalités, d'améliorer les services associés aux produits d'où les effets positifs sur la consommation et plus généralement sur l'activité.

Dès 1997, **les technologies de l'information et de la communication représentaient 5% du PIB français**, soit davantage que l'industrie de l'automobile et l'énergie réunies.

**Des modèles économétriques ont permis d'estimer que l'influence des dépenses en NTIC sur le PIB permet d'expliquer 0.7 point de croissance par an**, soit le tiers de la croissance des pays de l'OCDE au cours de ces dernières années. Le tableau 8.1 indique la contribution des NTIC à la croissance en France sur les trente dernières années. Les effets sectoriels des NTIC sont présentés dans la figure 8.3. Selon une simulation du BIPE, la contribution des NTIC à la croissance dans les années à venir en France se situerait entre 0.6 point et 1.6 point par an selon les hypothèses retenues. A titre de comparaison, l'usage de l'informatique expliquerait 0.9 point de croissance aux Etats-Unis.

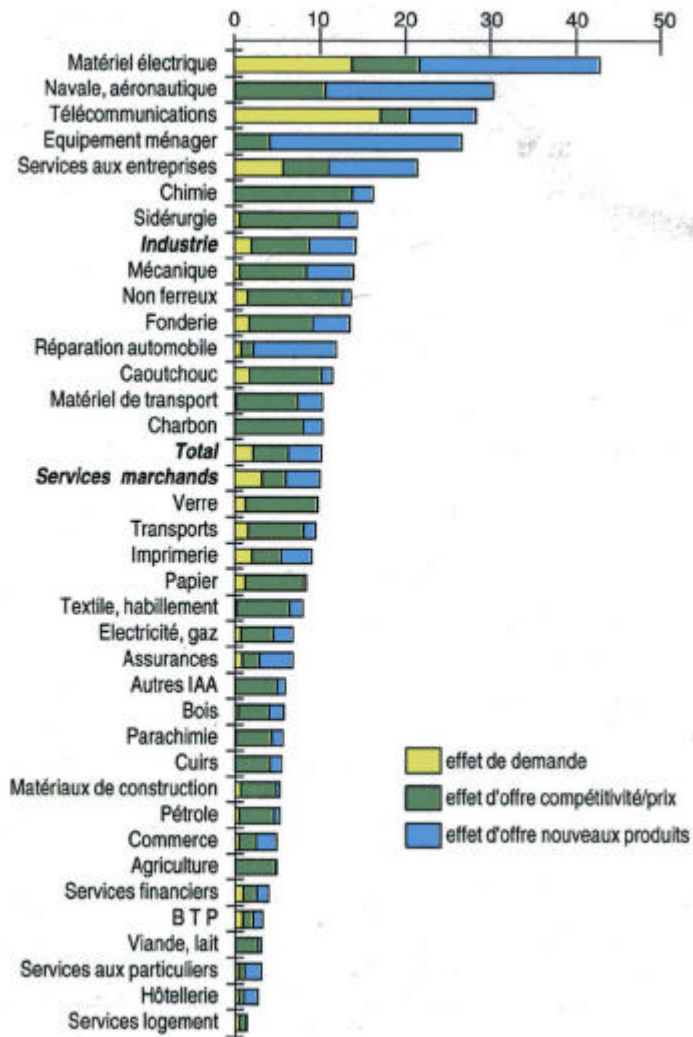
Reste que nous venons d'assister au cycle d'expansion le plus long de l'histoire récente américaine. Au lieu d'être rapidement suivie par une décélération des taux de croissance, la phase d'expansion du cycle semble au contraire se renforcer depuis 1995. Cette croissance est due au fait que les Etats-Unis ont retrouvé la croissance de la productivité du travail qui s'était affaiblie pendant les années 1980. Or, une analyse plus fine de la croissance de la productivité du travail montre qu'elle est due pour 50 % à l'usage des technologies de l'information. En réalité les Etats-Unis bénéficient d'un très long cycle de croissance qui n'est pas indépendant de la place importante que les NTIC occupent dans la production et les investissements des entreprises (Tableaux 8.2 et 8.3).

**Tableau 8.1 - Contribution des TIC à la croissance du PIB, comparée à celles des autres équipements et de la R&D (en %)**

	1969-79	1979-89	1989-95	1995-99
<b>PIB</b>	<b>4,1</b>	<b>2,4</b>	<b>1,3</b>	<b>2,2</b>
<b>Contributions :</b>				
<b>Total des TIC</b>	<b>0,19</b>	<b>0,20</b>	<b>0,16</b>	<b>0,27</b>
<i>dont : mat. informatiques</i>	<i>0,12</i>	<i>0,13</i>	<i>0,09</i>	<i>0,13</i>
<i>logiciels</i>	<i>0,03</i>	<i>0,04</i>	<i>0,05</i>	<i>0,09</i>
<i>mat. de communication</i>	<i>0,04</i>	<i>0,03</i>	<i>0,03</i>	<i>0,05</i>
<b>Équipements</b>	<b>0,40</b>	<b>0,35</b>	<b>0,32</b>	<b>0,19</b>
<i>dont : mat. de transport</i>	<i>0,09</i>	<i>0,04</i>	<i>0,07</i>	<i>0,06</i>
<i>autres matériels</i>	<i>0,31</i>	<i>0,31</i>	<i>0,25</i>	<i>0,12</i>
<b>Recherche &amp; Développement</b>	<b>0,05</b>	<b>0,08</b>	<b>0,09</b>	<b>0,03</b>

Figure 8.3 - Les nouvelles technologies dans la croissance

Effets sectoriels / production (%)



Ecarts au scénario de référence mesurés la dixième année (voir encadré)

Source : Modèle Diva

Tableau 8.2 - Investissement en produits TIC des entreprises

En % PIB	USA	UK	Suède	Finl	NL	All	F
1992	2,6	2,4	2,5	1,6	2,2	1,7	1,7
1999	4,5	3,7	3,6	2,5	3,1	2,1	2,0
1992-99	+1,9	+1,3	+1,1	+0,9	+0,9	+0,4	+0,3

Source : Commission européenne - European competitiveness report 2001

Tableau 8.3 - Dépenses de R&D des industries manufacturières TIC

% PIB	Suède	Japon	USA	F	All	U-K
1991	0,57	0,61	0,51	0,38	0,35	0,19
1995	0,73	0,59	0,49	0,34	0,30	0,15
1999	0,85	0,71	0,50	0,30	0,29	0,16

Source : tableau de bord de l'OCDE de la science, de la technologie et de l'industrie - 2001

Le spectaculaire redressement de la compétitivité américaine est manifestement dû, au moins en partie, à la pénétration massive de ces technologies.

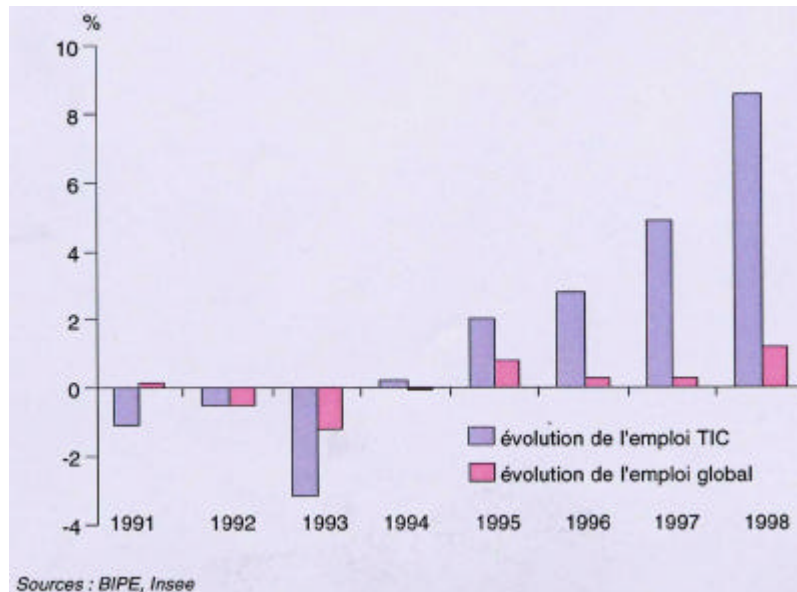
### 3. Des effets sur l'emploi difficiles à quantifier

Au-delà des effets sur le secteur des technologies de l'information, **l'effet global sur l'emploi va dépendre de la diffusion des NTIC dans les autres secteurs.** C'est là que les NTIC peuvent, le cas échéant, produire des effets destructeurs compte tenu des gains de productivité susceptibles d'en découler, d'où la nécessité de bien appréhender les mécanismes économiques générés par leur diffusion.

Une simulation du BIPE avec le modèle DIVATIC (modèle de simulation des effets économiques liés aux NTIC) montre que si certains secteurs et certains métiers peuvent effectivement être remis en question par ces nouvelles technologies, le bilan d'ensemble serait largement positif compte tenu de la conjugaison d'un effet de demande - production des équipements et des services issus des NTIC - et de deux effets d'offre : gains de productivité et apparition de nouveaux produits et de nouveaux services qui n'auraient pas existé sans ces technologies. **Les NTIC contribuent à la croissance et sont créatrices d'emplois (Figure 8.4).** La principale incertitude porte sur l'ampleur de l'impact en matière d'emploi.

Du fait de la numérisation, un cercle vertueux semble ainsi s'engager entre l'innovation des services et leur industrialisation : de l'innovation découle une utilité accrue qui stimule la demande ; de l'industrialisation découle l'innovation du fait des potentialités offertes par les technologies d'information et de communication. Les deux phénomènes, conjoints et solidaires, créent à la fois de la richesse et de l'emploi.

Figure 8.4 - L'emploi dans les TIC et l'emploi global



## B. LES NTIC ET L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

La localisation des établissements faisant partie du secteur des NTIC d'une part, leur dynamique de développement d'autre part révèlent de forts contrastes au sein du territoire national : **les grands espaces métropolitains et économiques sont fortement privilégiés.**

### 1. Une organisation qui ressemble à celle des transports mais plus flexible cependant

Diverses analyses font ressortir la **concentration de ces activités en zone urbaine** dense voire en centre ville pour la composante tertiaire des NTIC. Cela signifie que le contexte d'insertion, la proximité d'autres activités, le cadre de la vie au travail et la qualité résidentielle des lieux d'habitat, ont une grande importance. De plus, le développement de l'emploi dans ces nouveaux métiers demande une grande réactivité de la formation et nécessite une main d'œuvre qualifiée.

**La répartition géographique des emplois et des équipements liés aux NTIC présente une structure comparable à celle des infrastructures de transport.** La réduction des distances entraîne une concurrence plus frontale et des économies d'échelle dans les zones de polarisation et de concentration. Les équipements NTIC sont cependant plus flexibles que les réseaux de transport et peuvent être implantés plus facilement.

## **2. Un développement avant tout des métropoles**

**Les NTIC sont plutôt l'apanage des villes principales ou de régions urbaines à gros volume d'activités et de population.** Ces activités sont toujours au cœur des pôles urbains tels que les définit l'INSEE. Ainsi, l'Ile-de-France, concentre 50 % des établissements français du secteur. Les départements du Nord, des Bouches-du-Rhône, du Rhône, la Haute-Garonne, la Loire-Atlantique ainsi que la région Aquitaine où sont situées les principales agglomérations en regroupent 20 %.

A un autre niveau la commune de Toulouse regroupe par exemple à elle seule 55 % des emplois des NTIC de la région Midi-Pyrénées et réalise 60 % de la valeur ajoutée du secteur. Suivent très loin derrière Blagnac, Labège et Montauban, première commune n'appartenant pas à l'agglomération toulousaine. Le département de la Haute-Garonne concentre à lui seul plus de 80 % des effectifs et de la valeur ajoutée NTIC régionale.

En Haute-Normandie, plus de 50 % des entreprises de services liées aux NTIC sont implantées à Caen.

En terme de création d'emploi, les zones les plus dynamiques (hors Ile-de-France) avec des créations de une fois et demi à deux fois supérieures à la moyenne nationale sont les agglomérations de Mulhouse, Strasbourg, Lille, Orléans, Toulouse, Nantes, Bordeaux, Grenoble, Lyon, Nice-Cannes-Antibes, Marseille - Aix-en-Provence et Montpellier.

**Les départements à dominante rurale ont généralement des croissances en terme d'emplois et d'établissements NTIC inférieures à la moyenne nationale.**

## **3. Paris, capitale française des NTIC**

L'Ile-de-France concentre la moitié des établissements de NTIC en France. Aussi at-elle profité d'une croissance de 26 % entre 1999 et 2001, contre 16 % en moyenne au niveau national.

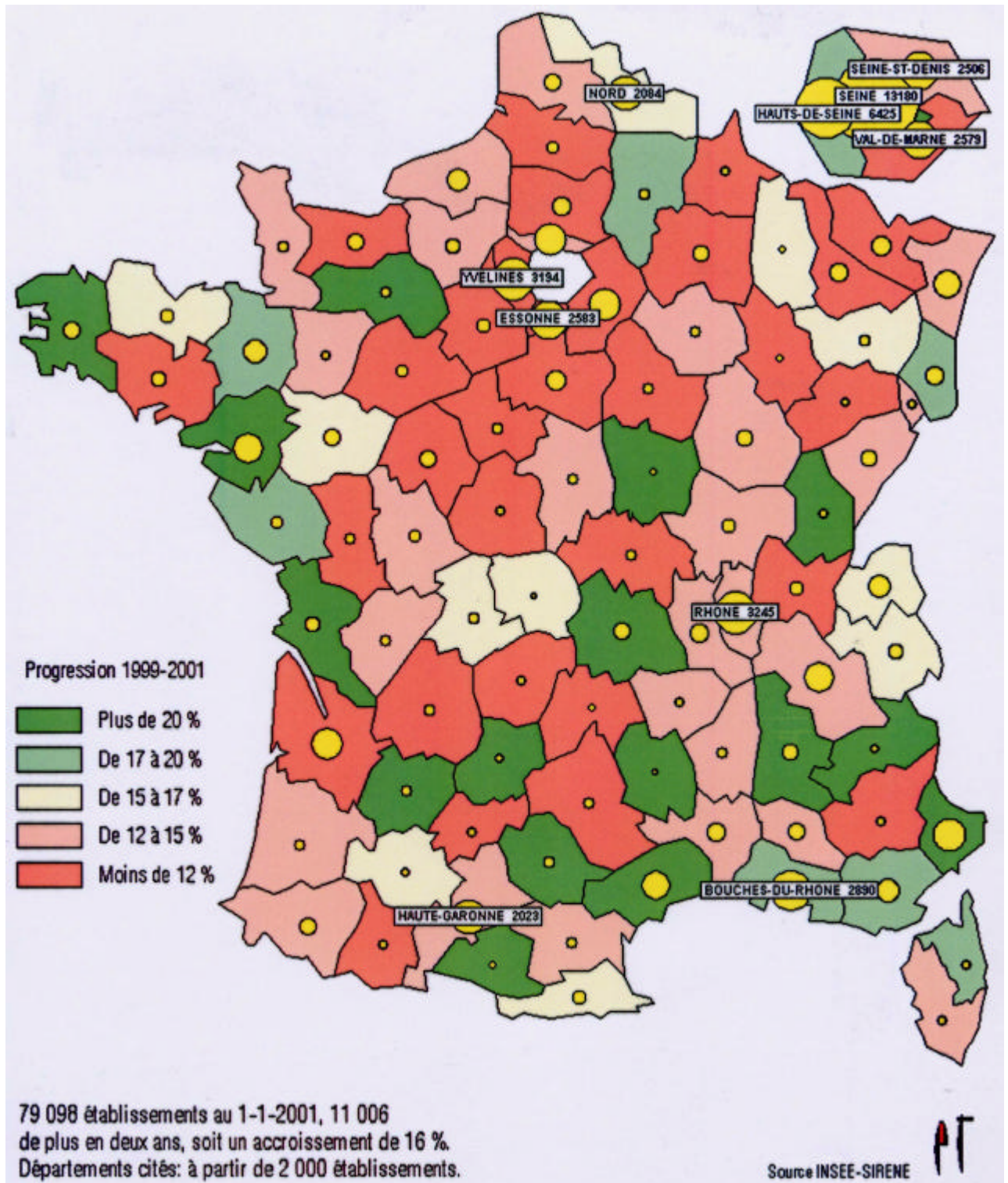
**Paris intra-muros représente plus de 26 % de l'emploi du Bassin parisien (26 départements) dans les NTIC. Ce poids monte à 65 % si l'on considère Paris et sa première couronne; et 83 % si on étend l'aire considérée à l'ensemble de la région Urbaine de Paris.**

L'analyse des créations d'emploi met en lumière une région Ile-de-France qui se détache très largement au niveau national avec un nombre de créations d'emplois de 1993 à 2000 trois à quatre fois supérieur à la moyenne nationale. Seules les zones d'emploi d'Aix-en-Provence et de Cannes-Antibes atteignent un niveau comparable à celui de la région francilienne.

La figure 8.5 met en évidence la suprématie de la capitale dans le domaine des NTIC, qui capte plus de la moitié du potentiel national. Dans un contexte de métropolisation, il semble que cette tendance s'accroisse.



Figure 8.5 - Etablissements des TIC au 1er janvier 2001



#### **4. Des inégalités entre territoires pour l'accès aux réseaux d'infrastructures NTIC**

**L'un des moyens pour contribuer à réduire les déficits dans l'accès à l'innovation et au savoir, et soutenir ainsi l'implantation d'entreprises dans les régions rurales est d'améliorer l'accès aux nouvelles technologies de l'information, d'en favoriser l'utilisation et de fournir des services universels dans les régions faiblement peuplées. La couverture du territoire par les réseaux de téléphonie mobile constitue désormais un élément d'attractivité économique et humaine au même titre que les infrastructures traditionnelles.**

Les travaux sur la **diffusion du haut débit** notamment du Conseil économique et social établissent un même constat : laissé à la seule dynamique du marché, l'essor du haut débit conduirait, à l'échéance de 2005, à une polarisation accrue, avec principalement une part significative de la population (25 % selon les estimations) qui n'aurait aucun accès au haut débit à des conditions économiquement viables. En 1997, le gouvernement a ainsi fixé pour objectif l'accès de tous aux réseaux à haut débit d'ici 2005 et a décidé de mettre en place un dispositif de soutien aux projets territoriaux.

*La participation des collectivités territoriales aux NTIC a fait l'objet d'actions dans le cadre des contrats de plan Etat-Région 2000-2006. Leurs démarches révèlent parfois la crainte, pour celles qui interviennent sur des territoires peu peuplés ou à l'écart des principaux axes de circulation, d'être délaissées par les opérateurs privés au nom de la rentabilité. Depuis juin 2001, les collectivités territoriales peuvent légalement créer les infrastructures nécessaires à la mise en place de réseaux de télécommunications à haut débit en cas de carence de cette initiative privée.*

## **II. L'EXEMPLE DU TÉLÉTRAVAIL : LE RETARD FRANÇAIS**

L'existence de nouvelles technologies permettant de communiquer rapidement à distance et d'échanger des documents, a favorisé le développement du télétravail.

## ***A. LE TÉLÉTRAVAIL : UN NOUVEAU MODE D'ORGANISATION***

**Le télétravail est un mode d'organisation et/ou d'exécution d'un travail exercé à titre habituel :**

- à distance, hors de toute possibilité physique de surveillance par le donneur d'ordre ;
- s'effectuant au moyen de nouvelles technologies informatiques ou de télécommunications et impliquant la transmission de données.

Il ne s'agit pas d'une activité en soi mais bien d'un nouveau mode d'organisation du travail. Les formes de télétravail les plus pratiquées aujourd'hui sont :

- le **travail nomade** qui concerne le salarié itinérant, soumis à une grande mobilité géographique (vendeurs, techniciens d'intervention, etc).
- le **travail à domicile ou télétravail alterné** qui concerne le salarié alternant travail à domicile et travail au bureau. Pour entrer dans cette catégorie, le télétravailleur doit travailler au moins un jour par semaine complet à son domicile.

### **1. Le télétravail comme moyen d'aménagement du territoire?**

**Le télétravail peut-il aussi permettre de délocaliser ou créer des emplois dans des zones rurales défavorisées, ou tout simplement en retrait des grandes métropoles économiquement actives ?**

En 2000, un portrait robot du télétravailleur a été établi en France : un homme de 32 ans, de formation universitaire, travaillant à Paris et faisant partie des catégories socio-professionnelles supérieures. Ce profil correspond à celui des principaux utilisateurs d'ordinateurs et d'internet (Tableau 8.4). Un portrait similaire a été tracé aux Etats-Unis où le télétravailleur type vit dans le nord-est ou l'ouest des Etats-Unis, est diplômé de l'enseignement supérieur, blanc, masculin et gagne au moins 40 000 dollars par an. Le télétravail nécessite en effet de maîtriser les outils informatiques et reste tout de même sous une contrainte de proximité. La coordination à distance demande souvent des contacts directs fréquents. De plus les deux tiers des télétravailleurs sont soit des nomades soit des télétravailleurs partiels qui se rendent régulièrement à leur bureau.

Tableau 8.4 - Utilisation de l'ordinateur et de l'Internet en octobre 2001 (en %)

Part des personnes de 15 ans et plus ayant déjà utilisé	Ordinateur	Internet
Personne n'ayant pas d'accès direct	10,1	4,2
Personne ayant un accès direct	84,7	77,8
15-19 ans	86,7	63,8
70-79 ans	7,1	2,4
Cadre et prof. intellect. supérieure	88,1	76,3
Ouvrier	34,4	12,9
Sans diplôme	17,7	7,1
Enseignement supérieur	87,4	73,1
Premier quartile de niveau de vie	35,4	21,4
Dernier quartile de niveau de vie	72,0	52,4
Chômeur	53,7	34,1
Étudiant, élève, en formation	90,9	73,3
<b>Ensemble</b>	<b>50,8</b>	<b>31,9</b>

## 2. Les avantages du télétravail pour l'employé

Le télétravail peut apporter **un gain de productivité compris entre 10 et 30 %** selon le type d'entreprise, le domaine d'activité, le mode d'application. Le télétravail semble augmenter l'efficacité des salariés. Cette productivité est récupérée grâce à la motivation accrue du travailleur, l'augmentation souvent sensible du nombre d'heures de travail, la flexibilité du temps de travail.

Le télétravailleur économise le temps de trajet qui peut alors être utilisé comme temps de travail supplémentaire (une étude a montré que certains télétravailleurs travaillent jusqu'à 48 h par semaine) ou comme temps de loisir, qui profite ainsi à la qualité de vie de l'employé et par suite à sa productivité. Cette **flexibilité** lui permet de s'organiser de façon à être toujours efficace.

Ainsi le télétravail permet-il de réduire l'absentéisme de 75 % au sein des entreprises qui y ont recourt. En effet, en général le salarié considère qu'il a obtenu un avantage et se sent dans de meilleures conditions envers son employeur. Il devient plus impliqué dans son travail.

Ce ne sont en fait pas les outils qui font du télétravailleur un employé plus productif, mais bien une organisation rigoureuse du temps de travail et des échanges, une utilisation judicieuse de la flexibilité et une motivation accrue.

### 3. Les avantages du télétravail pour l'employeur

Du côté des entreprises, le **télétravail permet de réduire les coûts** : elles peuvent réaliser des économies substantielles sur l'immobilier en ayant leurs salariés à domicile plutôt qu'au bureau. Une étude de Gartner estime que les sociétés de services américaines gagneraient grâce au télétravail en moyenne 10 000 dollars par an et par travailleur en frais de bureau. Le système américain, très libéral, rend plus vive la concurrence entre les entreprises. Celles-ci doivent donc réussir à rester compétitives par tous les moyens. Outre les économies de gestion et le gain d'efficacité, un moyen d'être plus compétitif est de recruter les meilleurs éléments. Dans ce cas, une clause de télétravail peut constituer un argument décisif de recrutement. Ce phénomène est aujourd'hui en expansion en Europe.

Il ne fait pas de doute que le télétravail constitue un **avantage compétitif** pour une entreprise à tel point que certaines entreprises refusent de faire savoir qu'elles l'ont mis en place, ceci afin de conserver un avantage sur leurs concurrents.

**Différentes expériences de télétravail** au niveau rural ont été tentées en France (installation de back office, ateliers de télétravail) mais souvent sans succès, généralement à cause de **problèmes d'ordre culturels et managériaux**.

#### *B. L'EUROPE EN RETARD SUR LES ETATS-UNIS, LA FRANCE EN RETARD EN L'EUROPE*

**D'une manière générale, il est difficile d'obtenir des chiffres précis sur le télétravail. Cela provient d'un problème de définition qui varie d'une étude à l'autre : les études ne portent pas nécessairement sur les mêmes populations ni sur les mêmes secteurs d'activités. Les chiffres recouvrent des situations diverses et sont à prendre avec précaution : ils reposent sur des acceptions plus ou moins larges du télétravail selon les pays et peuvent inclure par exemple des commerciaux et des travailleurs indépendants.**



## **1. 15 millions de télétravailleurs aux Etats-Unis, 10 millions en Europe.**

En Europe 5.6 % de la population active européenne est concernée par le télétravail soit plus de 10 millions de salariés (données 2001) contre 13 % aux Etats-Unis, soit 15 millions environ.

Sur la période 1994-1999, le télétravail a crû au rythme de 17 % par an au sein de l'Union européenne, atteignant près de 9 millions de télétravailleurs en 1999. La croissance est évaluée à 11 % par an pour la période 2000-2005. A titre de comparaison, le télétravail a augmenté de 20.6 % aux Etats-Unis pour la seule année 2000.

### **Les Etats-Unis sont donc les leaders mondiaux du télétravail.**

Beaucoup d'initiatives fédérales et de nouvelles réglementations ont été lancées pour agir contre la pollution et le chômage (incitations fiscales pour les entreprises qui convertissent une part importante de leur main d'œuvre en télétravail, existence dans certains cas de quotas de personnes handicapés...). Cela a influencé le développement du télétravail à domicile de façon non négligeable, mais difficile à chiffrer au niveau national. De plus, même pour les acteurs économiques peu intéressés par le confort social et l'environnement, il est à noter qu'investir dans ces secteurs est de plus en plus bénéfique pour l'image de marque de leurs entreprises du fait de l'intérêt croissant que leurs salariés y portent.

## **2. En Europe, le Danemark tient le premier rang pour la part des télétravailleurs dans l'ensemble de la population active**

Les leaders européens pour la part des télétravailleurs dans l'ensemble de la population active sont bien visibles. Danemark (17,4 %), Finlande (12.4 %), Suède (10.1 %) et Pays-Bas (9.6 %) figurent largement en tête.

L'exemple du Danemark est intéressant car il montre comment un pays peut réussir rapidement à mettre en place un nouveau mode de travail permettant aux entreprises d'être plus efficaces et plus compétitives. Cela est dû à une politique volontariste de développement rapide. Les partenaires sociaux ont négocié un accord cadre touchant environ 25 % de la population active en même temps que le gouvernement accordait un dégrèvement fiscal pour les entreprises qui donnaient un ordinateur à leurs employés. Cette mesure précisait que les employés étaient aussi autorisés à utiliser leur PC personnel pour un usage professionnel. L'usage de l'informatique en a été

considérablement développé. D'autres actions gouvernementales, comme la libéralisation du marché des télécoms ont placé le Danemark parmi les plus gros utilisateurs mondiaux d'Internet (Tableau 8.5). Tout conduisait donc au développement du travail à domicile dans ce pays.

**Tableau 8.5 - Utilisation des technologies de l'information par les entreprises\* dans l'UE, fin 2000 (en%)**

	Ordinateurs	Accès à Internet	Propre site Internet	Utilisation de l'@commerce pour la vente
Allemagne	96	67	67	31
Autriche	92	76	54	12
Danemark	95	87	63	28
Espagne	91	67	7	6
Finlande	98	91	60	14
<b>France**</b>	<b>81</b>	<b>69</b>	<b>39</b>	<b>26</b>
Grèce	85	51	29	6
Italie	86	66	9	3
Luxembourg	91	55	41	10
Pays-Bas	88	65	35	23
Portugal	89	72	30	6
Royaume-Uni	92	63	50	16
Suède	97	63	50	12

\* Entreprises d'au moins 10 personnes de l'industrie, du commerce, des transports et des services financiers et aux entreprises. \*\* Entreprises d'au moins 20 personnes de l'industrie, en 1999.

**L'Allemagne et le Royaume-Uni** n'apparaissent pas toujours en avance dans les statistiques en pourcentage (un peu plus de 5%), mais ils **devancent la France**. Cependant en valeur absolue, le nombre de télétravailleurs dans ces deux pays représente la moitié du total européen. **Des actions de promotion du télétravail ont été lancées** dans ces pays :

- Au Royaume-Uni, un programme « working anywhere », initié en 1999 sous l'égide conjointe des ministres de l'industrie, des transports, de l'emploi et de l'éducation informe sur les cas où le travail à distance peut être intéressant pour les entreprises et le salarié.

- En Allemagne, le projet « on for te » lancé par le ministre fédéral de l'industrie et les syndicats met en exergue les pratiques du télétravail les plus probantes et renseigne les télétravailleurs indépendants sur des questions diverses.

Au niveau européen différents projets ont été lancés par la Commission (tels que VIP ou eEurope), visant entre autres à la modernisation de l'organisation du travail au sein de l'économie du savoir, à encourager les



grandes entreprises européennes à présenter une politique d'emploi responsable et humaine tout en promouvant le télétravail.

### **3. En France, une nette résistance au développement du télétravail**

La France s'efforce malgré son retard de suivre le pas imposé par la Commission européenne. Quelques actions ont été lancées à titre privé. Par exemple, France Télécom a créé en 2000 la Charte du télétravailleur alterné ou nomade en parallèle avec des sessions de sensibilisation aux atouts et aux risques du télétravail. Un certain nombre de facteurs freinent cependant le développement du télétravail en France.

#### **Les facteurs culturels**

Un simple comparatif de la répartition de l'Internet et de la téléphonie mobile en Europe permet d'observer le contraste des usages. Les pays du nord de l'Europe ont su développer ce marché. Ils ont utilisé le haut débit comme un moyen de mettre en place le télétravail. Or la familiarité ou la sensibilisation des populations aux NTIC a un impact fondamental sur l'usage professionnel de ces NTIC. C'est pourquoi l'usage à titre personnel en dehors de tout contexte d'activité professionnelle des technologies de l'Internet est un facteur essentiel de développement des formes de travail utilisant ces technologies. En 2000, **la hiérarchie de la pénétration du télétravail reproduit assez fidèlement celle du taux de pénétration d'internet** avec un groupe de pays (nordiques puis Royaume-Uni) en tête dans les deux cas (taux de pénétration d'internet supérieur à 10 % et montant jusqu'à 40 % en Suède).

La France est encore victime d'un manque d'information général en terme de télétravail et de NTIC. Cela conduit parfois certains dirigeants à mettre en place le télétravail de façon diffuse et informelle (surtout dans les PME) prenant des risques en termes de management et d'assurance et n'en tirant ainsi pas tout le profit escompté.

**Le système législatif a par sa nature une certaine inertie.** Or la technique et les usages sont capables d'évoluer très vite. Certaines entreprises scrupuleuses voudront probablement attendre qu'un cadre législatif précis soit établi avant de mettre en place le télétravail. Une enquête menée par la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris suggère « un cadre juridique plus clair » comme facteur de développement du télétravail en France.

### Les facteurs managériaux

Le télétravail provoque nécessairement des **changements de la relation entre employé et manager**. Le télétravail nécessite un management par objectifs, une nouveauté pour nombre de salariés. Actuellement la plupart des travailleurs sont évalués sur leur temps de présence, la façon de travailler, l'avancement du travail, vus par les yeux du manager. De plus, le donneur d'ordre doit sentir qu'il a plus de pouvoir que ses subordonnés, qu'il domine leur activité. Or les nouvelles méthodes de travail donnent une place plus importante à la collaboration directe entre les travailleurs diminuant leur interaction avec leur manager. Le seul critère observable pour un télétravailleur, et pas encore généralisé, est le résultat du travail. Les managers doivent donc être formés aux **nouvelles méthodes d'encadrement spécifiques** à ces nouvelles situations. Une relation de confiance est indispensable afin que le télétravailleur ne craigne pas d'être mis à l'écart professionnellement parlant et que le manager n'aie pas à s'inquiéter de la bonne volonté du télétravailleur.

### Les facteurs techniques

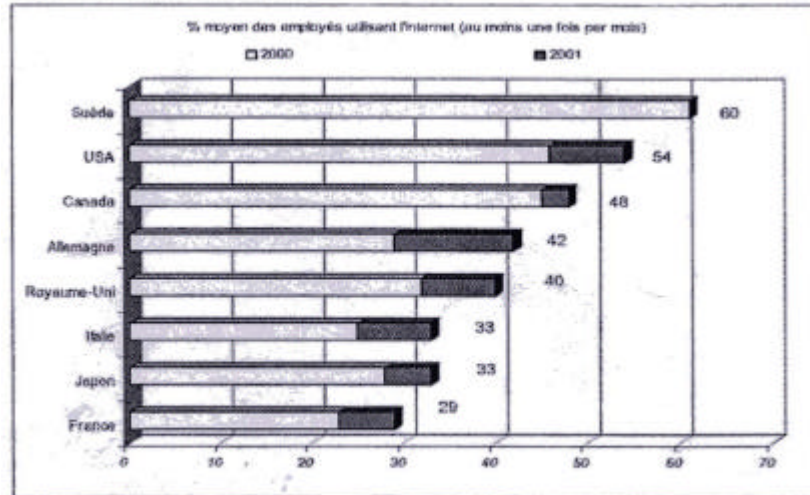
Toutes les technologies informatiques, de connexion à distance, d'outils collaboratifs nécessaires au télétravail sont aujourd'hui disponibles. Il manque seulement des produits adaptés aux besoins spécifiques de certaines entreprises. Quoique le télétravail ne concerne qu'un faible pourcentage des actifs, il concerne déjà plus d'un tiers des entreprises en Europe (en France aussi). Il est ainsi tentant d'en déduire que les infrastructures nécessaires au télétravail existent déjà dans bon nombre d'entreprises. Ce qui est très inégal par contre est la couverture des NTIC dans les foyers. D'après une étude du Gartner Group réalisée fin 2000, la France est en retard sur le reste de l'Europe en matière d'Internet. Elle occupe en effet la dernière place des trois grands pays (après l'Allemagne et le Royaume-Uni) pour ce qui concerne l'équipement des ménages et l'usage effectué, et ce malgré un taux de croissance élevé (Figures 8.6, 8.7, 8.8 et 8.9).

Figure 8.6 - L'utilisation commerciale de l'Internet par les entreprises d'Europe du Nord et de la France (en % des entreprises)

% d'entreprise	Suède	Finlan.	DK	Norvège	France
Accès internet	93	97	92	86	91
Site sur la Toile	83	81	75	64	54
Site pour vente	19	21	21	19	9

Sources : enquêtes TIC nationales 1999-2000

Figure 8.7 - Intensité d'utilisation de l'Internet : proportion moyenne de salariés utilisant l'Internet dans le mois



Source : DTI international benchmarking - 2001

Figure 8.8 - Indicateurs de connectivité (en %)\*

Accès à l'Internet		Site Web		Intranet		Extranet	
SUE	98	SUE	80	SUE	61	CAN	31
ALL	97	R-U	80	USA	60	ALL	26
CAN	95	ALL	77	CAN	60	USA	25
USA	94	USA	77	R-U	58	R-U	22
R-U	94	CAN	73	ALL	56	SUE	21
ITA	83	JAP	58	JAP	44	FRA	20
JAP	82	ITA	58	FRA	41	JAP	16
FRA	82	FRA	56	ITA	38	ITA	12

Source : DTI international benchmarking 2001

\*Nota : en % de l'emploi concerné. Il s'agit du pourcentage de l'emploi que représentent les entreprises utilisatrices de TIC et non pas d'un % des entreprises utilisatrices.

Figure 8.9 - Internet et le téléphone mobile dans le monde fin 2001 en millions

	Nombre d'utilisateurs		Taux de pénétration %	
	Internet	Téléphone mobile*	Internet	Téléphone mobile*
Europe de l'Ouest	120	276	31,2	70,6
<i>Allemagne</i>	31	56	37,7	67,8
<b>France</b>	<b>19</b>	<b>35</b>	<b>31,9</b>	<b>59,4</b>
<i>Royaume-Uni</i>	24	45	40,2	74,6
<i>Italie</i>	13	46	22,9	79,4
<i>Espagne</i>	7	28	18,5	70,2
Europe de l'Est**	15	44	4,3	12,7
Amérique du Nord	187	151	62,3	48,8
<i>États-Unis</i>	167	139	61,8	49,8
Amérique Latine	16	92	3,1	17,8
Asie/Pacifique	123	346	3,5	10,4
<i>Japon</i>	34	73	26,7	57,4
<i>Chine</i>	30	151	2,4	11,9
Afrique/Moyen-Orient	8	68	0,1	10,0
<b>Total</b>	<b>468</b>	<b>976</b>	<b>7,7</b>	<b>17,5</b>

\* Estimations. \*\* Y c. Russie pour le nombre d'utilisateurs et le taux de pénétration Internet.

Une enquête Gartner Dataquest effectuée auprès de managers européens fait apparaître que 86 % d'entre eux considèrent la sécurité des informations et leur intégrité comme un facteur clé qui peut constituer un obstacle sérieux au télétravail. Or, si l'information échangée entre le télétravailleur et son entreprise ne doit être ni interceptée, ni lue, ni modifiée, à l'heure actuelle il est impossible de déclarer inviolable un quelconque système de sécurité informatique. A cet égard, les questions de sécurité se révèlent un frein au développement du télétravail pour les entreprises ayant à gérer des informations confidentielles.

Les problèmes posés par l'apparition du télétravail s'avèrent principalement liés aux mentalités. Celles-ci constituent un frein beaucoup plus important que les facteurs techniques. Beaucoup d'activités peuvent être réalisées en situation de télétravail mais les salariés n'en ont pas toujours conscience. Il y a en Europe 25.5 millions de salariés (14.4 aux Etats-Unis) qui souhaitent « télétravailler » mais n'en parlent pas.

**Les activités NTIC sont généralement fortement concentrées dans les métropoles. Si les perspectives de développement dans les espaces ruraux semblent non négligeables, les contraintes d'ordre culturel, managérial mais aussi technique, relatives à l'accès aux nouvelles technologies constituent un frein et retardent le développement du télétravail sur l'ensemble du territoire.**

## CONCLUSION

Le terme « aménagement du territoire » a pris son sens actuel à l'issue de la seconde guerre mondiale, lorsqu'il a fallu reconstruire et s'organiser pour participer à la croissance économique européenne, alors exceptionnelle.

« Quelques idées simples autant que fondamentales présidaient à sa définition : une volonté et une action de l'Etat ; l'équipement raisonné des grandes infrastructures pour accompagner et impulser la croissance économique ; le souci de rééquilibrer la répartition des activités sur le territoire national pour éviter l'étouffement de Paris, relancer la Province, soutenir les régions en émergence, particulièrement celles qui avaient été les moins favorisées par les évolutions antérieures... ».

L'objectif central de la politique conduite dans les années 1950 est de veiller à ce que la thèse défendue par Jean-François Gravier dans son livre devenu célèbre « Paris et le désert français », ne devienne pas réalité. A cette fin, l'Etat se dote progressivement d'un ensemble de leviers administratifs et financiers. Une direction de l'Aménagement du territoire est créée en 1949 au Ministère de la reconstruction et de l'urbanisme. Un Fonds de Développement Economique et Social (FDES) et des Sociétés de Développement Régionales (SDR) voient le jour en 1955 et le 5 janvier de la même année, un décret soumet la construction et l'extension de bâtiments industriels et de bureaux dans la région parisienne à un agrément préalable.

Avec l'arrivée au pouvoir du Général de Gaulle et la V<sup>e</sup> République, la démarche prend une ampleur nouvelle. Un Comité Interministériel pour les problèmes d'Aménagement du Territoire (CIAT) est créé le 19 novembre 1960 et placé directement auprès du Premier Ministre, ainsi qu'une Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) qui en est le bras armé. L'aménagement du territoire est désormais entendu de manière globale et concerne les infrastructures de transport, les réseaux de communication, les activités tertiaires, l'enseignement, la recherche, la déconcentration des services. L'Etat, par l'intermédiaire de la DATAR, pèse sur les stratégies de localisation géographique des entreprises. C'est dans ce cadre que sont organisées le désenclavement de la Bretagne et son

développement économique, dans ce contexte que naît l'idée des « métropoles d'équilibre » destinées à contrebalancer l'hypertrophie parisienne. Aux huit ensembles urbains retenus en 1964 (Lille-Roubaix-Tourcoing, Nancy-Metz-Thionville, Lyon-Saint-Etienne-Grenoble, Aix-Marseille, Toulouse, Bordeaux, Nantes-Saint-Nazaire, Strasbourg) s'ajoutent, dès le tournant des années 1970, « les villes assimilées aux métropoles d'équilibre » et finalement toutes les capitales des régions administratives. Cette politique, dont les résultats ont été décrits plus haut, subit, à partir de 1973, un triple choc : la crise économique, l'ouverture des frontières, la décentralisation. Des chocs qui conduisent à substituer de nouvelles priorités à celles qui avaient cours, sans que pour autant la problématique antérieure disparaisse complètement.

Le triplement du prix du pétrole en 1973 met un terme à la croissance économique rapide qui avait caractérisé les décennies de l'après guerre, privant l'Etat de la possibilité de répartir sur le territoire de nouvelles capacités de production qui ne se créent plus au même rythme qu'antérieurement.

D'autant que le ralentissement général se complique de crises sectorielles aiguës (charbonnages et sidérurgie, chantiers navals, textile, chaussure, etc...) qui frappent durement certaines régions, notamment le Nord et l'Est.

Le chômage qui se développe est d'autant plus mal accepté que le plein emploi, maintenu pendant trente ans, est considéré comme allant de soi. Aussi l'Etat et la DATAR, appelés au secours, mettent-ils leurs moyens au service des industries et des régions sinistrées. De répartiteurs de croissance, ils deviennent gestionnaires de crise. L'aménagement du territoire prend un virage qui l'éloigne de ses objectifs antérieurs.

Avec l'ouverture des frontières, la politique d'aménagement du territoire se trouve confrontée à un nouveau défi : l'irruption d'une concurrence internationale qui s'intensifie sans cesse. L'union douanière inscrite dans le Traité de Rome est mise en place dès la fin des années 1960, le marché unique démarre en 1986 et la mondialisation affecte peu à peu tous les secteurs. Les entreprises contraintes de se restructurer ou de se délocaliser ne sont pas seules concernées. Les territoires entrent en concurrence les uns avec les autres. Lyon, Marseille ou Toulouse n'ont plus seulement à compter avec la toute puissance parisienne, mais avec le rayonnement de Francfort, de Milan ou de Barcelone. La problématique parisienne change de sens. Elle cesse de se poser dans le seul cadre de l'hexagone. Elle s'inscrit désormais dans le contexte de la compétition que se livrent les villes mondiales. Freiner Paris revient à favoriser Londres, autant qu'à aider Lyon. L'Ile-de-France apparaît comme le fer de lance du pays, un champion qu'il convient de conforter et non d'encadrer. Inversion radicale des points de vue, qui conduit le gouvernement en 1985 à supprimer l'agrément administratif préalable à la construction, en Ile-de-France, de bureaux « en blanc », c'est à dire vides et destinés à la vente



ou à la location. Du coup, la construction des bureaux triple en 1986, quadruple en 1988 et quintuple en 1989 ! Jérôme Monod et Philippe de Castelbajac estiment que « ce fut un tournant historique - et malheureux - dans la tentative de recomposition du territoire national ».

La décentralisation, portée sur les fonds baptismaux par Gaston Defferre, modifie en profondeur non plus le contexte économique de l'aménagement du territoire, mais le cadre administratif et politique de son élaboration et de sa mise en œuvre. L'aménagement du territoire était une politique d'Etat, pilotée de Paris. Il devient du jour au lendemain une responsabilité partagée entre le pouvoir central et les collectivités territoriales, principalement les régions. Les conséquences de ce changement sont profondes et contradictoires. D'une part les collectivités territoriales prennent leur destin en main, lancent des projets, s'adjoignent des bureaux d'étude, contactent des investisseurs nationaux et étrangers, nouent des partenariats avec d'autres régions européennes. Autant d'initiatives qui dynamisent le territoire comme jamais auparavant.

Mais, d'autre part, on assiste à une accentuation des écarts entre régions riches et régions pauvres. La décentralisation renvoie les unes et les autres à leurs ressources propres, qui diffèrent du tout au tout. L'Etat continue à intervenir, notamment à travers les Contrats de Plan créés dès juillet 1982, mais il s'engage moins qu'auparavant. L'aménagement du territoire prend une forme contractuelle. Les élus locaux en deviennent les co-financeurs et tout naturellement les co-décideurs. Quatre générations de CPER se succèdent depuis 1984. Le montant global des engagements triple entre la première génération et l'actuelle. Il est vrai qu'en contrepartie, les programmes de l'Etat hors enveloppe CPER diminuent fortement.

On ne peut que se féliciter d'une procédure qui stimule l'esprit d'entreprise des collectivités locales et mobilise leur énergie. Mais la logique des CPER reposant sur la parité des financements entre l'Etat et les régions, laisse peu de place à la péréquation. Exemple : les engagements de l'Etat, pour la région Ile-de-France, dans la période 1984-89 constituent 17,3 % du total de ces engagements ; ils représentent 18 % en 2000-2006 ; les dotations de la Région Rhône-Alpes ont été multipliées par 3,3 alors qu'elles n'ont été multipliées par 2,7 pour l'Auvergne pourtant beaucoup moins bien partie. Quant aux investissements civils de l'Etat hors Contrat de Plan, qui représentent de 80 à 85 % du total des investissements de l'Etat, ils n'ont pas cessé de privilégier très largement l'Ile-de-France.

Quelle est, dans les succès et les échecs de l'aménagement du territoire, la part qui revient aux politiques suivies et celle qu'il convient d'assigner au jeu naturel des forces économiques ? Dans quelle mesure les efforts déployés et les crédits mis en œuvre ont-ils atteint leur objectif ?

A ces questions pourtant évidentes, il est difficile de répondre, tant une des caractéristiques françaises consiste à lancer sans cesse de nouvelles politiques sans jamais se soucier d'en évaluer les résultats. Travers d'autant plus malencontreux que le paysage national et international a profondément changé et qu'il est légitime aujourd'hui de se demander si l'aménagement du territoire a toujours une utilité. Dans un contexte où la mondialisation ne cesse de progresser, où l'Europe se construit, où le libéralisme triomphe, ne faut-il pas ranger l'aménagement du territoire au magasin des vieux accessoires et s'attaquer aux nouvelles priorités qui émergent. Celle, en particulier, qui consiste à réagir contre le déclin de l'attraction que la France exerce sur les entreprises et les investissements. Pour inciter capitaux et cerveaux à rester ou à s'installer en France, ne convient-il pas de changer de politique ? Au lieu de continuer à mettre l'accent sur le développement équilibré du territoire, ne vaudrait-il pas mieux miser désormais sur nos points forts, sur Paris, l'Ile-de-France et quelques grandes métropoles qui, efficacement aidées, rivaliseraient avec leurs homologues européennes et contribueraient à redonner à la France le rayonnement économique qu'elle est en passe de perdre ?

Personne, à vrai dire, ne conteste que Paris et nos grandes agglomérations soient des atouts que la France doit valoriser. Ceux qui l'affirment appuient leur démonstration sur l'exemple des pays qui nous entourent. Encore faut-il comparer ce qui est comparable. Or la France n'est pas l'Angleterre, ni l'Allemagne. En mimant les autres, elle en viendrait à oublier ses spécificités qui sont autant d'atouts à exploiter : son vaste espace et pas n'importe lequel, un espace varié, jardiné, préservé que l'Europe nous envie ; sa situation stratégique au cœur de l'ouest européen ; son réseau de villes moyennes dont les racines historiques sont anciennes et solides ; sa façade pyrénéenne dont les aménageurs nationaux, obsédés par l'Allemagne et l'Europe de l'Est, oublie qu'elle jouxte une région, la péninsule ibérique, qui connaît une croissance particulièrement rapide. On sous-estime l'attraction que le soleil et la qualité de vie qui ont fait le succès de la Californie exercent sur les activités à haute valeur ajoutée. On méconnaît l'aspiration de nos concitoyens et ceux des pays voisins, à résider à la campagne et le renouveau de l'espace rural qui en résulte. Bref « l'exception française » si souvent invoquée dans le domaine culturel existe aussi en matière d'aménagement du territoire et exige à l'évidence d'être portée par une grande politique.

Face aux concurrences qui s'exacerbent, la France a plus que jamais besoin d'un « Etat stratège » assumant une quadruple mission : (1) développer une vision globale et forte de l'avenir des territoires, assortie de priorités claires, agréées par Bruxelles, dont la mise en œuvre reviendrait aux collectivités territoriales ; (2) aider celles-ci à valoriser leurs spécificités en leur conférant une dimension européenne ; (3) définir les objectifs à atteindre pour restaurer la compétitivité et l'attractivité du « site France » ; (4) mettre en place les structures chargées d'évaluer les politiques conduites et de veiller à leur constante adaptation à l'environnement international.

Autant dire que la France, au moment où la décentralisation va franchir une étape décisive, a besoin d'une nouvelle et grande loi d'aménagement du territoire. Procéder par touches successives, de CIADT en CIADT, n'aurait ni la visibilité requise, ni la cohérence nécessaire. Les lois « sectorielles » que le gouvernement prépare sur la péréquation, sur les infrastructures ou sur l'espace rural, sont les briques d'une construction qui aura besoin d'un architecte, les éléments d'un tout qu'il faut définir et auquel il conviendra de donner l'élan mobilisateur que, dans ses profondeurs, le pays attend.

## **BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE**

- A. Bailly, J.M. Huriot, Villes et croissance, Anthropos, Paris, 1999.
- M. Baleste (Dir), La France, les 22 régions, Paris, Armand Colin, 2001.
- CERTU, Lois Voynet, Chevènement, SRU, un regard d'ensemble sur le nouveau cadre législatif d'organisation du territoire, 2002.
- Y. Colombel, A. Odouard, La France, Economie et espace vol. 1, Ellipses, Paris, 1993.
- F. Damette, J. Scheiblng, La France, permanences et mutations, Paris, Hachette Supérieur, 1995.
- DATAR, Aménager la France de 2020 – Mettre les territoires en mouvement, Paris, La Documentation française, 2002.
- DATAR, Aménagement du territoire et environnement. Politiques et indicateurs, juillet 2000.
- DATAR, le Bassin Parisien, La Documentation française, 2002.
- P. Deyon, La France et l'aménagement du territoire, A. Frémont, LGDJ, Dexia, 2000.
- Direction de l'administration générale – Département des études et de la prospective, Atlas des activités culturelles, Paris, La Documentation française, 1998.
- M. Fabriès-Verfaillie et al., La France des villes, Bréal, 2000.
- Groupe central des grandes opérations d'urbanisme, Note concernant la politique d'aménagement du territoire vis-à-vis des grandes métropoles françaises.
- IAURIF, Atlas des franciliens, T1 Territoire et population, 2000.
- IAURIF, Atlas des franciliens, T2, Logement, 2001.
- INSEE, La France et ses Régions à paraître en novembre 2002.

INSEE, Inventaire communal 1998, Synthèses n°52, 2001.

INSEE, Portrait de la France, Le recensement de 1999.

INSEE, Tableaux de l'économie française 2002-2003, Paris, 2002.

P. Mazet, Aménagement du territoire, A. Colin, Paris, 2000.

J. Manesse, L'aménagement du territoire, Paris, 1998.

D. Noin, Le nouvel espace français, A. Colin, Paris, 1998.

P. Perrier-Cornet (Dir), Repenser les campagnes, Editions de l'Aube  
Datar, La Tour d'Aigues, 2002.

J.R. Pitte, La France, Nathan Université, 1997.

Reclus, Th. Saint-Julien (Dir), Atlas de France, Territoire et  
aménagement, Vol. 14, La Documentation française, 2001, 143 p.

## **ANNEXE N° 1**

### **LES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGIONS : BILAN ET RÉFORME**

Créés par la loi du 29 juillet 1982 sur la planification, les Contrats de Plan Etat-Régions visaient à réformer l'action de l'Etat en matière d'aménagement du territoire. Ils associaient les collectivités locales dans le cadre de contractualisations et visaient à déconcentrer les prises de décision. Aujourd'hui le bilan de cette politique est remis en cause, d'autant plus qu'aucune évaluation globale n'a pu être effectuée jusqu'à ce jour. La Délégation du Sénat pour la Planification a toutefois mené une étude détaillée sur les troisièmes Contrats de Plan, 1994-1999, qui souligne les faiblesses des CPER et propose les réformes à entreprendre.

#### **● Clarifier et simplifier les contrats de plan Etat-Région.**

L'hétérogénéité caractérise les CPER. Elle s'explique par les différences entre collectivités locales mais aussi par une sorte de vide législatif qui permet des formulations vagues quant aux objectifs et au rôle des partenaires. Ce flou dans les directions à prendre provoque souvent un saupoudrage des crédits et l'affaiblissement de la notion de projet.

Au niveau des dépenses publiques, les CPER favorisent l'opacité. Bien que les financements y soient inscrits, ces documents restent de nature « technocratique » et donc difficiles à utiliser. De plus, l'imprécision des objectifs et des actions ainsi que l'incertitude sur les engagements de l'Etat rend son application encore plus difficile. Le chevauchement des compétences et les financements croisés accroissent leur complexité.

#### **● Rééquilibrer les rapports Etat-régions et renforcer la redistribution**

Lors des négociations mais aussi dans l'importance relative des moyens mis en oeuvre, un net déséquilibre se dessine entre l'Etat et les régions. En effet, les régions accusent l'Etat d'abuser de sa position de force lors des négociations afin d'imposer ses vues. De plus, l'Etat n'emploie que 1% de son budget à la contractualisation alors que les régions y consacrent près de 20% de leur budget. Enfin la participation des collectivités locales tend à augmenter.

La politique de contractualisation telle qu'elle est actuellement pratiquée conduit à un transfert des charges de l'Etat aux collectivités locales. Elles n'exercent de plus qu'un faible effet de redistribution entre les régions.

- **Améliorer l'évaluation**

Malgré le dispositif d'évaluation des politiques publiques intégré dans les troisièmes CPER, il reste difficile d'en établir un bilan global. Les évaluations sont souvent incomplètes et les résultats décevants. Le manque de clarté des objectifs et l'hétérogénéité des contrats, mais aussi le fait que plusieurs organismes soient chargés d'établir ces bilans, explique les lacunes constatées.

- **Articuler les contrats de Plans aux aides et objectifs de la politique régionale de l'Union européenne .**

Dans une étude sur les objectifs comparés des DOCUP (Document unique de programmation) et des CPER pour la période 2000-2006, la DATAR analyse et compare les objectifs de ces deux procédures et souligne la nécessité de coordonner les deux politiques contractuelles. Il convient de rappeler qu'une des causes du rallongement d'un an des troisièmes CPER était la volonté d'articuler la génération suivante avec la nouvelle programmation des fonds structurels.

Cette analyse montre que parmi les 6 premiers objectifs des DOCUP et des CPER, on retrouve 5 objectifs communs : le développement des entreprises (DOCUP, 270 Euros/hab., CPER, 35,6 Euros/hab.), la recherche/innovation, et l'enseignement supérieur (DOCUP 85 Euros/hab., CPER 89,9 Euros/hab.), les infrastructures de transport (DOCUP 71,9 Euros/hab., CPER 312 Euros/hab.), la protection de l'environnement (DOCUP 69,4 Euros/hab., CPER 32,4 Euros/hab.), l'agriculture, sylviculture et pêche (DOCUP 67,7 Euros/hab., CPER 40,1 Euros/hab.). A titre de comparaison, la dépense totale des DOCUP par habitant est de 933,5 Euros, les CPER, 696,8 Euros.

## **Conclusion**

Clarifier, rééquilibrer, évaluer sont les trois mots clés qui ressortent de cette analyse et les directions que préconise le rapport du Sénat pour réformer les Contrats de Plan. Ce bilan est confirmé par d'autres études, notamment celle du comité stratégique de la DATAR ainsi que celle du rapport public de la Cour des Comptes en 1998.



« *La nouvelle phase de décentralisation et l'exigence de cohérence des politiques publiques menées par le couple Etat-régions appellent donc un renouveau de la politique contractuelle, le cadre actuel des contrats de plan ayant en quelque sorte 'fait son temps'* ». Réformer, c'est ce que souhaite la DATAR, qui suggère de rééquilibrer les CPER, en différenciant les opérations d'intérêt national et celles d'intérêt régional et surtout en renforçant la capacité d'anticiper dans le cadre d'une politique d'aménagement à long terme. La décentralisation nécessite une référence commune afin de valoriser les atouts différents des régions tout en préservant l'unité du territoire. Ainsi, le comité stratégique propose de compléter l'évaluation par la création d'« *un dispositif d'observation et d'analyse de l'état des territoires* ».

Le rapport public de la Cour des Comptes souligne, à l'instar de l'étude du Sénat, l'interventionnisme de l'Etat, le saupoudrage des crédits, les financements croisés, le manque de péréquation, l'opacité du mode de calcul des enveloppes régionales et enfin l'impossibilité d'obtenir une évaluation globale et des chiffres complets et précis. La Cour des Comptes attribue ces faiblesses, essentiellement à l'absence de lien avec un plan national. « *Il paraît donc nécessaire que l'Etat fixe au plus tôt les grandes orientations sans lesquelles il ne peut y avoir de planification, nationale ou régionale, cohérente.* »

Ces différentes études soulignent la nécessité de renforcer la participation des collectivités locales et notamment des régions dans les CEPR, mais dans le cadre coordonné d'une logique nationale d'aménagement du territoire.

## ANNEXE N° 2

### LA POLITIQUE DE DÉLOCALISATION DES EMPLOIS PUBLICS

La politique de délocalisation concerne depuis près de 45 ans le déplacement hors de Paris de certaines structures de l'administration centrale, d'entreprises publiques ou d'associations contrôlées par l'Etat. En 30 ans (1960-1991) 25 350 emplois seulement ont été transférés. Entre 1992 et 1999, en sept ans, ce sont 17 260 emplois qui ont été transférés par cette politique.

#### **1. Les objectifs : équilibrer, développer, moderniser.**

L'objectif premier de la politique de délocalisation consistait à relever le défi que résume la formule « Paris et le désert français ». Jusqu'en 1991, les régions privilégiées étaient celles de l'Ouest et du Sud Ouest, la Bretagne et le Pays de Loire en particulier.

Depuis 1991, de nouvelles orientations ont vu le jour, répondant à l'évolution même du territoire : en toile de fond, un réseau de métropoles d'équilibre, en perspective, le défi européen et la mondialisation. L'accent désormais est mis sur le développement des pôles de compétence ainsi que sur la compétitivité des métropoles régionales qui doivent faire face dans le contexte européen, à la concurrence de capitales comme Milan ou Francfort. C'est pourquoi des communes comme Lyon ou Lille bénéficient depuis 1991 d'une grande partie des transferts d'emplois publics, sans nuire à Paris dans son rôle de métropole internationale.

Depuis 1991, la politique de délocalisation a visé ainsi à la modernisation de l'Etat. A l'époque, le gouvernement avait relancé cette politique en prenant des décisions « volontaristes », notamment celle concernant l'Ecole nationale d'Administration. Le Premier Ministre, Mme Edith Cresson, dressait alors un bilan négatif des politiques d'aménagement du territoire, constatant que l'Ile-de-France qu'on croyait stabilisée reprenait sa croissance, et reprochant aux services publics leur immobilisme.

## **2. Le processus de décision**

### **2.1. Rationaliser les organismes chargés de l'implantation des emplois publics.**

Héritier du comité de décentralisation de 1955 et de la mission des délocalisations publiques créée en 1991, devenue en 1998 la mission pour l'implantation territoriale des emplois publics, l'actuel Comité pour l'Implantation territoriale des Emplois Publics (CITEP) gère d'une part l'octroi des agréments à Paris et en Ile-de-France et d'autre part la politique de délocalisation. La création par décret en 2000 du CITEP souligne l'engagement du gouvernement à poursuivre et rationaliser les délocalisations. Cette continuité s'inscrit dans la relance des politiques urbaines et d'aménagement du territoire, avec la loi Voynet d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire en 1999 et la loi Chevènement, de la même année, sur la simplification et le renforcement de la coopération intercommunale.

### **2.2. La définition des critères pour le transfert d'emplois publics.**

Un projet de délocalisation peut être proposé par le CITEP, une administration, un service public ou un ministère. La plupart du temps, il s'agit d'une décision prise au niveau politique.

Le choix d'un lieu d'implantation peut se faire après une étude de la DATAR éclairée par des avis des préfets de région, en consultation avec les élus locaux et les forces socio-économiques. Les choix se portent désormais essentiellement sur des lieux disposant de structures qui favorisent un effet de synergie avec les nouvelles implantations. La décision va souvent au plus offrant, là où les coûts pour l'Etat sont le moins élevés, ce qui favorise les villes les plus compétitives.

Les services délocalisés sont ceux le plus facile à déplacer. Il s'agit généralement d'établissements publics, de services logistiques, de recherche et d'enseignement plus que d'administrations centrales.

### **2.3. Le coût budgétaire**

Il est difficile de définir précisément le coût global d'une délocalisation. Le rapporteur du budget de l'aménagement du territoire à la Commission des finances du Sénat, M. Roger Besse, soulignait la complexité de la question qui oblige à recenser de multiples contributions ministérielles et à faire la part entre ce qui relève du déplacement de l'organisme et ce qui concerne sa modernisation. En l'absence de recensement général des crédits

affectés par les ministères, le rapporteur se basait sur une étude confiée en 1999 à un cabinet spécialisé : en règle générale celui-ci concluait qu'il fallait compter entre 81 000 et 110 000 euros par emploi transféré.

### **3. Analyse des implantations**

#### **Répartition géographique des transferts réalisés ou en cours**

(Situation au 30 juin 2001 des décisions arrêtées depuis 1992 ; le présent tableau ne prend pas en compte les mesures arrêtées par le CIADT du 9 juillet 2001).

Source : CITEP

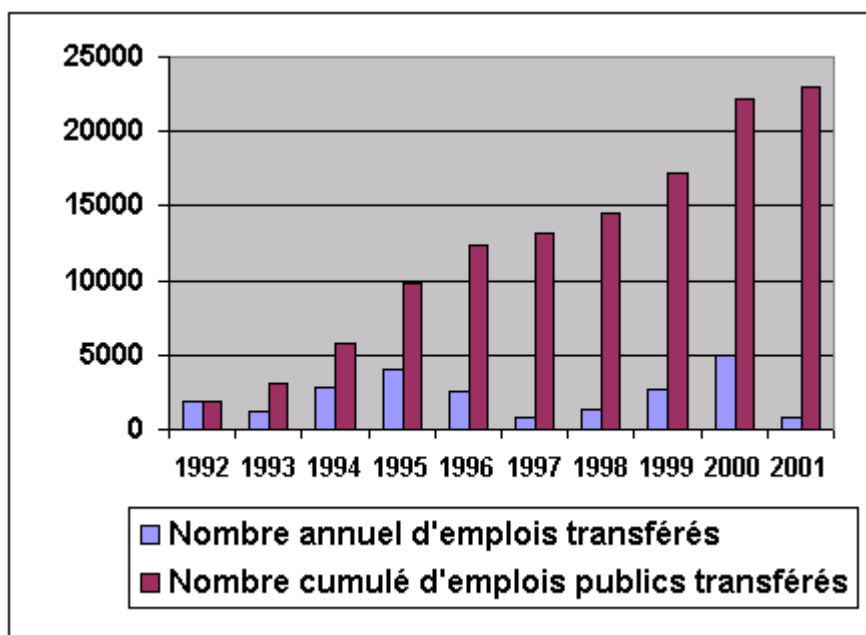
<b>Région</b>	<b>Transferts d'emplois initialement prévus (y compris stagiaires)</b>	<b>Emplois effectivement transférés</b>	<b>Emplois actuellement en cours de transfert</b>	<b>Somme des emplois transférés et en cours de transfert</b>	<b>Solde des emplois à transférer</b>
<b>Alsace</b>	410	410	0	410	0
<b>Aquitaine</b>	3031	2324	23	2347	684
<b>Auvergne</b>	437	195	30	225	212
<b>Bourgogne</b>	216	39	22	61	155
<b>Bretagne</b>	2377	1483	425	1908	469
<b>Centre</b>	1506	1288	46	1334	172
<b>Champagne-Ardenne</b>	195	75	0	75	120
<b>Corse</b>	54	2	0	2	52
<b>Franche-Comté</b>	506	410	0	410	96
<b>Ile-de-France</b>	6938	4128	1375	5503	1435
<b>Languedoc-Roussillon</b>	646	789	0	789	0
<b>Limousin</b>	1459	452	601	1053	406
<b>Lorraine</b>	493	331	19	350	144
<b>Midi Pyrénées</b>	1536	1023	643	1666	-130
<b>Nord - Pas de Calais</b>	2127	1265	466	1731	396

<b>Haute Normandie</b>	722	201	96	297	425
<b>Basse Normandie</b>	323	194	13	207	116
<b>Pays de la Loire</b>	2681	2031	360	2391	290
<b>Picardie</b>	1318	805	15	820	498
<b>Poitou - Charente</b>	1369	1209	210	1419	-50
<b>Provence - Côte d'azur</b>	1532	855	11	866	666
<b>Rhône Alpes</b>	3798	2690	605	3295	503
<b>D.O.M</b>	30	20	0	20	10
<b>Répartition régionale non disponible</b>	2162	775	14	789	1373
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>35866</b>	<b>22994</b>	<b>4974</b>	<b>27968</b>	<b>8042</b>

L'analyse de ce tableau montre que l'Ile-de-France est le principal bénéficiaire des délocalisations. Si l'on considère la colonne des «emplois effectivement transférés», la deuxième région concernée est Rhône Alpes, vient ensuite l'Aquitaine et en quatrième position, le Pays de Loire. Une région comme l'Auvergne n'a vu que 195 emplois réellement transférés en 2001, soit environ 20 fois moins qu'en Ile-de-France.

## Evolution annuelle et cumulée des emplois publics

Source : CITEP



### Principales opérations réalisées depuis 1997

Source : CITEP

A la fin de l'année 1997, le nombre des emplois transférés s'élevait à 17 562 ( 13 052 transferts effectifs et 4 510 transferts en cours) .  
 Au 30 juin 2001, le nombre des emplois transférés atteignait 27 968 emplois (22 994 transferts effectifs et 4 974 transferts en cours).

Les principaux ministères concernés par ces mouvements sont par ordre d'importance décroissante, des transferts effectifs au 30 juin 2001 :

<b>Défense :</b>	<b>+ 2 452</b>
Dont : Ecole de gendarmerie de Châteaulin	+ 655
Etat-Major de la force d'action rapide à Lille	+ 566
Ecole des cadres de la gendarmerie de Rochefort	+ 360
Pôle de soutien logistique de Saint-Etienne	+ 144
ALFOST à Brest	+ 139
Service des droits individuels de la DGGN au Blanc	+ 136
<b>Economie, finances et industrie (hors La Poste et de France Télécom) :</b>	
	<b>+ 1 796</b>
(principalement sur le territoire de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée)	
<b>La Poste et France Télécom :</b>	<b>+ 915</b>
Dont : La Poste, direction des centres financiers, à Nantes	+ 461
La Poste, direction des centres financiers, à Bordeaux	+ 367
France Télécom, à Belfort	+ 171
<b>Equipement, transports et logement</b>	<b>+ 513</b>
(hors opérateur public SNCF)	
Dont : DGAC (STNA), à Toulouse	+ 250
DGAC (SIA), à Mérignac	+ 80
Laboratoire central des Ponts-et-Chaussées à Nantes	+ 40
<b>SNCF</b>	<b>+ 475</b>

<i>Dont :</i>	<i>Informatique voyageurs, à Nantes</i>	+ 200
	<i>Informatique financière, à Villeurbanne</i>	+ 60
	<i>Informatique fret, à Ermont</i>	+ 55
	<i>Ingénierie technique du matériel roulant au Mans</i>	+ 50
<b>Education Nationale</b>		<b>+1215</b>
<i>Dont :</i>	<i>Ecole Normale Supérieure de Lettres à Lyon</i>	+1073
<b>Justice</b>		<b>+ 799</b>
<i>Dont :</i>	<i>Ecole Nationale d'Administration Pénitentiaire, à Agen</i>	+ 786
<b>Intérieur</b>		<b>+ 692</b>
<i>Dont :</i>	<i>Ecole nationale de police de Périgueux</i>	+ 516
	<i>Sous-direction de la police technique et scientifique à Ecully</i>	+186
<b>Recherche</b>		<b>+ 328</b>
<i>Nombreux sites dont :</i>	<i>CNRS, à Lille</i>	+ 31
	<i>CNRS, à Valbonne</i>	+ 27
	<i>CNRS, à Orléans</i>	+ 18
	<i>CNRS, à Montpellier</i>	+ 18
	<i>IFREMER, à Brest</i>	+ 30

En 2002, on attend une augmentation des effectifs transférés sur des opérations en cours non encore achevées, ainsi que plusieurs transferts qui devraient débiter après achèvement des travaux.

La mise en œuvre d'autres opérations, à plus longue échéance, comme celle concernant l'Ecole nationale des douanes à Tourcoing, le Centre national de formation et d'études de la P.J.J à Roubaix, ou le CNASEA à Limoges, devraient conduire de nouveaux transferts d'emplois dans l'avenir.

## **Bilan**

Le bilan de la politique de délocalisation s'élève à près de 30.000 emplois réellement transférés.

Du point de vue géographique, l'Ile-de-France reste largement en tête avec 5 503 emplois transférés ou en cours de transfert. Les trois régions majoritairement bénéficiaires de la politique de délocalisation sont Rhône Alpes, l'Aquitaine et les Pays de Loire. L'Ouest de la France initialement favorisé est dépassé aujourd'hui, concurrencé par des régions économiquement dynamiques répondant mieux à l'objectif de compétitivité internationale. L'accent est de plus en plus mis sur le développement des pôles de compétence, ce qui souvent pénalise les régions défavorisées.

Le CIADT de décembre 2002 a souligné que cette politique était encore trop souvent caractérisée par des décisions ponctuelles qui compromettent la cohérence.

D'un point de vue qualitatif, la politique de délocalisation semble avoir porté ses fruits. Une étude menée par le CITEP dresse un bilan positif pour les communes d'accueil : les nouvelles implantations améliorent l'image



du territoire, permettent de maintenir certains services publics qui étaient voués à disparaître comme une école ou un service postal qui représentent le plus souvent un point d'ancrage pour des activités tertiaires et favorisent ainsi l'installation d'entreprises.

La critique la plus fréquemment formulée concerne le « déracinement » des services délocalisés. Elle n'est pas sans fondement dans le court terme. Mais, à plus long terme, on constate que les services transférés en région sont modernisés, que le lien avec l'administration centrale est facilement maintenu par le développement des technologies de communication et que bon nombre d'entre elles ont démontré une forte capacité d'intégration au milieu local.