



Les villes intermédiaires à l'horizon 2040

Francis Aubert, Caroline Larmagnac, Emmanuelle Marcelpoil

► To cite this version:

Francis Aubert, Caroline Larmagnac, Emmanuelle Marcelpoil. Les villes intermédiaires à l'horizon 2040. *Futuribles*, 2012, 386, pp.47-64. 10.1051/futur/38647 . hal-02642984

HAL Id: hal-02642984

<https://hal.inrae.fr/hal-02642984>

Submitted on 31 Dec 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les villes intermédiaires à l'horizon 2040

PAR FRANCIS AUBERT, CAROLINE LARMAGNAC
ET EMMANUELLE MARCELPOIL ¹

Futuribles poursuit ici la série ouverte par Gilles Le Blanc dans le numéro de mai 2012, visant à faire écho à l'exercice de prospective « Territoires 2040 » lancé en France en 2009 par la DATAR, et à montrer les enseignements que l'on peut tirer de cette démarche. Ce deuxième opus présente les principaux points à retenir des travaux du groupe de prospective consacré aux villes intermédiaires et à leurs espaces de proximité.

Après avoir rappelé comment appréhender le système spatial des villes dites « intermédiaires », les auteurs soulignent les grandes caractéristiques de ces systèmes spatiaux, sur les plans sociologique, économique et politique. Ils présentent ensuite les hypothèses et les principaux déterminants qui, à ces trois niveaux, sous-tendent les scénarios qu'ils ont élaborés de l'avenir des territoires des villes intermédiaires à l'horizon 2040. Après une description plus précise de ces quatre scénarios alternatifs (« Communautés incertaines », « Laboratoires verts », « Spécialités en concurrence » et « Satellites interconnectés »), les auteurs montrent l'apport de leur analyse des systèmes spatiaux des villes intermédiaires à l'exercice prospectif général « Territoires 2040 », sous l'angle d'une part de la « mise en capacité de tous les territoires », et d'autre part de la coordination entre les territoires et les acteurs. S.D. ■

1. Francis Aubert est professeur d'économie à AgroSup Dijon / INRA (Institut national de la recherche agronomique)-CESAER (Centre d'économie et de sociologie appliquées à l'agriculture et aux espaces ruraux) ; Caroline Larmagnac est chargée de mission « Stratégies territoriales et lien urbain-rural » à la DATAR (Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale) ; Emmanuelle Marcelpoil est chercheur en économie / aménagement à l'IRSTEA (Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture) de Grenoble. Cet article est tiré des travaux du groupe de travail « Les villes intermédiaires et leurs espaces de proximité » réuni dans le cadre de l'exercice de prospective « Territoires 2040 » de la DATAR.

Dans cette réflexion, le système des villes intermédiaires aurait également pu s'intituler « les villes et leurs campagnes », car c'est sur la relation qui unit historiquement la ville à son territoire qu'est fondée sa conception. La réflexion prospective porte ici sur les interdépendances qui unissent la ville et ses espaces d'appui, en France, en se plaçant hors des métropoles. C'est ce type de villes qui constitue l'armature du pays et la trame de ses territoires, mais notons que le rôle intégrateur de la ville ne peut être disjoint de sa propre dépendance aux espaces dans lesquels elle s'inscrit : il y a codétermination du devenir des différentes composantes des territoires.

Le groupe qui a travaillé sur ce thème, dans le cadre de l'exercice de prospective « Territoires 2040 », est ainsi tout particulièrement attaché aux questions d'intégration territoriale. Nous accordons une place significative aux complémentarités au sein des territoires étudiés, et entre ces territoires et d'autres localités, dans des mouvements généraux qui bouleversent les conditions de production et d'échange, de consommation et de vie. En arrière-plan figurent les grandes évolutions qui touchent aux fondements de notre mode de développement actuel, en termes de ressources non renouvelables et de signification sociale tout spécialement. Le statut de la ville intermédiaire permet de relier cette prospective aux grandes visions « territoriales » de l'urbanisation ².

Un système qui joue les intermédiaires

Pour baliser le champ des villes intermédiaires associées à leurs espaces de proximité, il est assez aisé de distinguer d'un côté les métropoles, tendant à une relative autonomie par la concentration des fonctions urbaines supérieures, et d'un autre côté les espaces naturels faiblement anthropisés ³, en situation de forte hétéronomie. Mais, entre les hautes densités qui forment des lieux de pouvoir propices à l'innovation et les faibles densités qui couvrent des zones de préservation en périphérie, de quoi les moyennes densités sont-elles l'objet ? Pour avancer dans la construction du système spatial des villes intermédiaires, il a été nécessaire de repartir des représentations communes, en termes statistiques et politiques, afin de les transcrire en combinaison d'effets de taille et d'organisation spatiale.

L'approche statistique permet de situer les villes dans la distribution générale des communes, en fonction du volume de leur population et de l'emploi tout spécialement. On connaît les relations qui lient agglomération de population et localisation d'activités et d'équipements. Mais ces relations ne sont pas linéaires, en raison de l'existence d'effets de seuil, et elles varient sensiblement dans le temps et dans l'espace ⁴. On peut d'autant moins s'en

2. Cf. VIARD Jean, « La ville nuage. L'urbanité du XXI^e siècle », *Futuribles*, n° 354, juillet-août 2009, p. 73-86.

3. L'anthropisation est la transformation d'espaces, de paysages, d'écosystèmes ou de milieux semi-naturels sous l'action de l'homme (NDLR).

4. ESPON 1.4.1: *The Role of Small and Medium-Sized Towns (SMESTO) — Final Report*, Luxembourg : ESPON (European Spatial Planning Observation Network), 2006.

remettre à une position moyenne dans une distribution statistique que la ville, entendue comme commune-centre, est aujourd'hui inséparable de l'agglomération et de l'aire urbaine. Sans entrer dans les conventions statistiques, retenons que c'est à partir des regroupements de population ou d'emploi, prenant en compte complémentaiement les liaisons locales qui solidarisent les communes (lieux de résidence et d'emploi, accès à l'école, aux commerces...), que sont appréhendées les différentes catégories d'espaces en lien avec l'urbanisation.

Du point de vue politique, la ville intermédiaire est une grande ville en ce qu'elle regroupe un ensemble de fonctions de centralité à partir desquelles s'organisent les territoires. La figure type est celle du chef-lieu de département, au risque de l'anachronisme dans la mesure où le projet politique de la Constituante, en 1789, était, pour rompre avec les particularismes locaux, de « diviser pour unir ». Dans le mouvement de territorialisation de l'action publique, il s'agit plutôt aujourd'hui de redonner à chaque localité les moyens de traiter, voire d'exhausser, ses particularités. Par construction, il n'y a pas de statut unique de ville intermédiaire ni de formes de centralité, et on ne peut la rabattre sur un modèle réduit de métropole. Il ne s'agit pas d'une métropole incomplète, encore qu'il lui manque tout un ensemble de fonctions de commandement et de rayonnement, mais d'un autre modèle urbain spécifique, autant dans les liens avec ses espaces de proximité dont il tire une partie de ses forces et qu'il irrigue en retour, que dans ceux avec les réseaux de villes dans lesquels s'établissent les échanges au long cours.

En partant de critères de taille et de polarisation, en mettant l'accent sur les fonctions de centralité, le système spatial des villes intermédiaires et de leurs espaces de proximité est constitué concrètement de 150 sites, centrés sur une ville qui compte au moins 20 000 habitants dans une aire urbaine

NANTES VUE PAR JULIEN GRACQ

Dans *La Forme d'une ville*¹, Julien Gracq compare sa ville de Nantes à d'autres villes, comme Rouen et Bordeaux, en pointant la nature des relations qui unissent la ville à son arrière-pays. Dans le cas de Rouen et Bordeaux, la « province qui les environne trouve à la fois une personnification expressive, un centre d'échange universel, et presque l'inspiration, entretenue et renouvelée, d'un rythme et d'un style de vie », la « respiration aisée qui unit sans hiatus la campagne à la ville ».

La situation de Nantes est bien différente, car « dans aucune des régions qui l'entourent, qui l'ignorent presque, qu'elle n'influence guère, la ville n'est chez elle, ne trouve ces liens invétérés de dépendance et d'assistance, ces échanges de services mutuels, ces traces d'allées et venues séculaires qui soudent un fief à son donjon ». « Il y a ici une ville que rien n'assujettit à composer avec son milieu », « elle y gagne d'être infiniment plus intégrée à la circulation générale du pays ».

1. Paris : éd. José Corti, 1985.

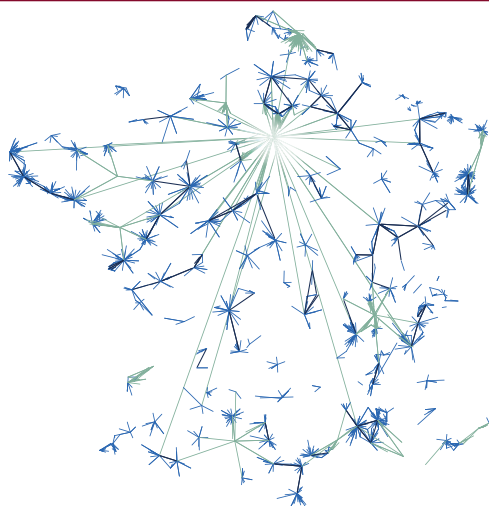
de 20 000 emplois *a minima*. Plus que par la statistique, ils ont été traités par étude de situations concrètes, de Bayonne à Brest, en passant par Besançon ou Rodez. Si ces systèmes sont d'une grande diversité, on peut néanmoins en dégager des traits communs sur les plans social, économique et politique. C'est à partir de ces caractéristiques, confrontées aux tendances d'évolution globales sur ces différents plans, que les scénarios d'évolution à échéance de 30 ans ont ensuite été construits.

Des systèmes spatiaux spécialisés à gouvernance faible

Sur le registre sociologique, le système spatial des villes intermédiaires présente une double propriété. D'une part, la composition sociale de l'en-

semble dépend de sa position dans la hiérarchie urbaine, en taille et en fonction⁵. Dans ce sens, les écarts sont marqués entre le petit chef-lieu de département et la grande capitale régionale, mais sans toutefois mettre en cause le fait que, dans tous les cas, la ville intermédiaire joue son rôle de regroupement et de création de diversité sociale. D'autre part, au sein du système spatial considéré isolément, les mécanismes de différenciation sociospatiale jouent à plein, entre les quartiers de la ville-centre, les communes de banlieue et de couronne péri-urbaine, les communes rurales. Le

Relation entre lieu de résidence et lieu de travail dans les territoires des villes intermédiaires françaises en 2006



Relation entre lieu de résidence et lieu de travail en 2006 (supérieure à 100 personnes)

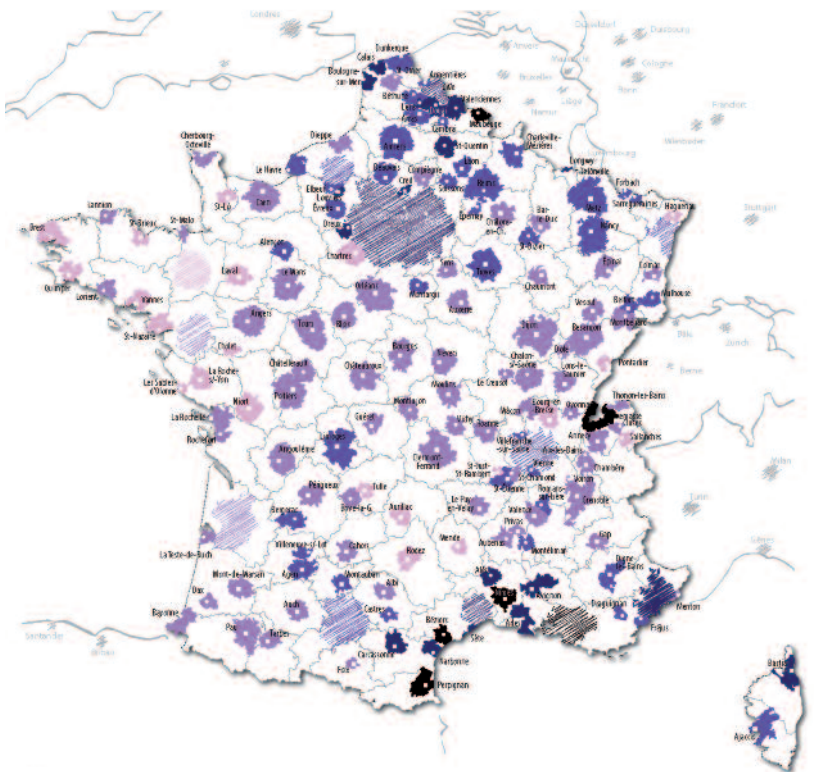


Source : INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques), 2006.
Réalisation : Karine Hurel, DATAR, Territoires 2040, 2010.

5. Cf. VAN PUymbroECK Cyrille et REYNARD Robert, « Répartition géographique des emplois. Les grandes villes concentrent les fonctions intellectuelles, de gestion et de décision », INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques) Première, n° 1 278, février 2010.

Les disparités sociales dans les territoires des villes intermédiaires françaises en 2007

Dans la grande majorité des aires urbaines des villes intermédiaires, la dispersion des revenus fiscaux, mesurée par le rapport interdéciles, est inférieure à la moyenne nationale et moins importante que dans les aires urbaines métropolitaines. La carte met toutefois en évidence les situations beaucoup plus contrastées du nord de la France, des zones frontalières de la Suisse et du littoral méditerranéen, où les villes intermédiaires présentent, comme les métropoles, de fortes disparités sociales, souvent accompagnées de phénomènes de ségrégation spatiale au sein des aires urbaines.



Rapport interdéciles* du revenu fiscal de référence
par unité de consommation en 2007
(par aire urbaine retenue)



Rapport interdéciles
en France métropolitaine : 5,4

villes-centres

- Préfecture de région ou de département
- Autre commune
- ▨ Aires urbaines « métropolitaines »

*Rapport entre les 10 % les plus riches et les 10 % les plus pauvres.

Fonds cartographiques : Francièmes © Tous droits réservés.

Source : INSEE et Direction générale des Finances publiques, « Revenus fiscaux localisés des ménages ». Traitement DATAR / Observatoire des territoires.

Réalisation : Karine Hurel et Cécile Métayer, DATAR, Territoires 2040, 2010.

jeu social fabrique de l'homogénéité en favorisant l'entre-soi. Aussi une mécanique d'allocation des populations et des fonctions est-elle à l'œuvre, reproduisant localement la logique centre / périphérie. Il ne s'agit donc pas de considérer les systèmes des villes intermédiaires comme des zones d'harmonie et de cohésion optimale dans un cadre de vie préservé. Mais le type de ville est plus ou moins propice aux rapports de voisinage (taille, disposition des rues, architecture). Les habitants d'une même rue, d'un même quartier, éprouvent une sorte de solidarité liée au sentiment d'appartenance à un même lieu ⁶. Au sein de la ville intermédiaire, la dimension est favorable à la diversité sociale alors que son organisation permet une certaine mixité par le jeu de la proximité et du brassage social. Ainsi peut-on supposer que les différences sociales y sont l'objet de perceptions assez directes et que l'aversion pour les inégalités y est forte, attitudes à même de jouer sur l'intégration sociale.

Sur ce registre des processus de socialisation dans l'espace, les évolutions générales modifient les conditions de mobilité et d'ancrage des individus et des populations. Leurs effets à long terme, sensibles en termes d'intégration, dépendent de ce qui rassemble et sépare les groupes sociaux, de ce que les populations partagent et de ce sur quoi sont fondées les représentations identitaires. On peut schématiser les processus de ce registre par le jeu de valeurs plus ou moins individualistes dans un milieu social plus ou moins ségrégué.

Du point de vue économique, le système des villes intermédiaires est relativement spécialisé. Chaque site est placé sur une trajectoire de développement qui dépend de ses avantages comparatifs, fruits de ses atouts naturels et de son organisation. Il occupe une place déterminée dans la division spatiale du travail. Chaque ville intermédiaire est ainsi, d'abord, une ville de spécialité, prenant en compte l'éventuelle spécialisation administrative d'un nombre significatif de chefs-lieux — la ville européenne est caractérisée par la présence des activités liées à l'État-providence ⁷. Le poids des spécialisations historiques est toutefois à moduler aujourd'hui en raison des effets des forces d'évolution qui contrarient la pérennité des activités de production et favorisent les activités résidentielles.

La question qui est alors posée au système des villes intermédiaires est double, touchant à sa capacité à générer des revenus primaires, en appuyant les fonctions productives les plus classiques des secteurs primaire et secondaire, et à satisfaire les besoins de la population résidente. La circulation des hommes et des revenus devient prépondérante ; la ville joue un rôle d'intermédiation essentiel dans ces mouvements, à condition qu'elle parvienne à concilier polarisation, nécessaire pour passer des seuils d'autant plus exigeants que les services sont d'ordre supérieur, et circulation. La création d'équipements et d'activités, ainsi que leur accessibilité, en dépendent. *In fine*,

6. HÉNAFF Marcel, *La Ville qui vient*, Paris : L'Herne, 2008.

7. LE GALÈS Patrick, *Le Retour des villes européennes*, 2^e édition, Paris : Presses de Sciences Po, 2011.

c'est le bouclage du circuit qui est en jeu et la question de l'intégration économique du système spatial dans son ensemble.

Sur ce deuxième registre qui concerne les processus de création de valeur dans l'espace, la composante principale des évolutions tient aux coûts de communication. Elle détermine le régime d'échange et, en particulier, le caractère plus ou moins ouvert et la forme plus ou moins resserrée des systèmes spatiaux étudiés. Les processus en question peuvent être résumés par un positionnement du système spatial dans un régime de croissance plus ou moins modifié en taux et en nature, sur des bases plus ou moins spécialisées et interdépendantes.

En termes politiques, ce système spatial connaît de réels problèmes de gouvernance : il n'y a pas coïncidence avec l'organisation territoriale. Les pratiques qui, depuis plusieurs décennies, modèlent la carte des territoires, sont principalement centrées sur les agglomérations et peinent à intégrer les espaces contigus. Les stratégies sont le plus souvent défensives, socialement, dans le prolongement des phénomènes d'entre-soi évoqués précédemment, et territorialement, dans le sens de la préservation des effets de débordement et autres externalités spatiales qui permettent de profiter de biens publics de la collectivité voisine sans en supporter les charges. Les procédures de planification et règlements d'urbanisme (du type SCoT, schéma de cohérence territoriale) ne parviennent pas à dépasser ces formes élémentaires de gestion locale.

Ici, les problèmes à surmonter sont réels, car il s'agit d'assembler des collectivités hétérogènes, en respectant donc les préférences elles-mêmes diverses de leurs populations, dans des organisations d'échelle supérieure permettant de réaliser des économies dans l'ordre de l'action publique et d'atteindre une certaine autonomie politique ; l'échelle est essentielle dans cette perspective, car il s'agit ici de trouver dans la proximité des fondements de légitimité démocratique — attention à la particularité, à la politique de présence et aux interactions démocratiques ⁸. Le système qui associe les villes intermédiaires et leurs espaces de proximité met en lumière l'ampleur des difficultés car il permet, *a priori*, de penser et d'agir dans le sens de l'intégration politique, en raison de l'intensité des relations d'interdépendance et du caractère contenu des asymétries locales, alors que, dans les faits, il ne donne pas lieu à des réalisations politiques significatives.

Ce troisième registre couvre l'organisation et le fonctionnement de l'espace public. Dans l'évolution générale de la territorialisation, la dynamique tend à donner un statut déterminant à l'autonomie des territoires, à leur capacité à se gouverner selon les propres choix de leur population. On retient ainsi, sur ce registre, des processus de construction de volontés politiques locales plus ou moins robustes, dans une organisation territoriale plus ou moins étendue et plus ou moins solidaire.

8. ROSANVALLON Pierre, *La Légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris : Seuil, 2008.

Deux systèmes spatiaux de villes intermédiaires : Dijon et Vannes

Région dijonnaise



Aire urbaine

L'aire urbaine (définition 1999) est un ensemble de communes d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (plus de 5 000 emplois) et une couronne périurbaine (plus de 40 % des actifs sortent de la commune pour aller travailler dans une des communes de l'aire urbaine construite de façon itérative autour du pôle urbain (INSEE).

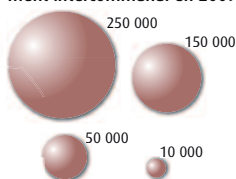
Commune hors intercommunalité

Groupeement intercommunal 2012

Communauté d'agglomération

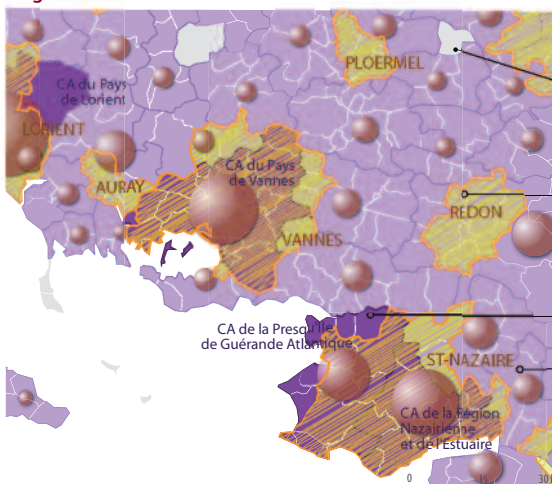
Communauté de communes

Nombre d'habitants par groupeement intercommunal en 2009



Le périmètre de la communauté d'agglomération (CA) du Grand Dijon est plus petit que celui de l'aire urbaine. La CA regroupe 22 communes, 244 400 habitants (2009), soit 72 % de la population et 10 % des communes de l'aire urbaine de Dijon. À l'inverse, les communautés de Beaune et du Grand Dole sont plus larges que le périmètre de leur aire urbaine.

Région vannetaise



Commune hors intercommunalité

Aire urbaine

Groupeement intercommunal 2012

Communauté d'agglomération

Communauté de communes

Les périmètres des aires urbaines de Vannes et Saint-Nazaire sont quasiment totalement couverts par un groupement intercommunal de type communauté d'agglomération. La particularité de l'aire urbaine de Saint-Nazaire réside dans le fractionnement de l'espace fonctionnel par deux communautés : celle de la Presqu'île de Guérande Atlantique et celle de la région nazairienne et de l'estuaire.

Fonds cartographiques : Francièmes © Tous droits réservés.

Source : INSEE, 2009 ; Direction générale des collectivités locales, 2012.

Réalisation : Karine Hurel, DATAR, Territoires 2040, 2012.

Les scénarios comme combinaisons de processus

La démarche d'élaboration des scénarios à l'horizon 2040 repose sur la représentation des transformations qui concernent spécialement le système spatial des villes intermédiaires dans le champ des évolutions générales de la société. Ces changements globaux ont été traités à l'échelle du programme « Territoires 2040 », ils concernent les domaines dans lesquels on entrevoit des prolongements de tendance, des inflexions ou des bouleversements avec les plus fortes probabilités — les dossiers sujets à controverse ont également été ouverts ⁹. Par la combinaison de processus, nous avons défini de grandes perspectives pour le système des villes intermédiaires, regroupées en quatre scénarios alternatifs dans le sens où ils reposent sur des hypothèses qui s'excluent mutuellement.

Le premier scénario, dit des « communautés incertaines », met en jeu les fonctions intégratrices de la ville intermédiaire dans un contexte de ségrégation sociale exacerbée ; le deuxième, scénario des « laboratoires verts », valorise les relations internes au système pour affronter un changement de régime de développement ; le troisième, scénario des « spécialités en

Tableau 1 — La construction des scénarios relatifs aux territoires des villes intermédiaires				
Scénarios et modalités de changement Domaines et processus de changement	Communautés incertaines	Laboratoires verts	Spécialités en concurrence	Satellites interconnectés
Hypothèse principale	État stationnaire qui force les clivages sociaux et leur inscription spatiale	Explosion des coûts de communication qui resserre les circuits territoriaux	Renforcement de la mise en responsabilité de territoires qui exacerbe leurs concurrences	Urbanisation à grands pas qui déclasse les villes intermédiaires en les coupant de leurs territoires
Domaine sociologique / valeurs et identité	Communauté, groupe d'appartenance, compassion, innovation sociale	Identité attachée au système local, proximité et fierté	Identité et ancrage locaux, territoire de référence	Individualisme de type « urbain », interculturalisme
Domaine économique / production et échange	Frein aux échanges ; échanges aux marges sur des activités d'intérêt commun	Tendance à l'auto-suffisance du système, bouclage des échanges sur place	Avantage territorial et alliances permettant une production spécialisée et une position dans les échanges internationaux	Croissance de l'économie de services qui s'échangent entre villes de grande dimension
Domaine politique / participation et organisation collective	Solidarité microlocale et participation <i>a minima</i> à la vie de la cité	Règles communes imposées de l'extérieur et interdépendances internes	Projet porté par les autorités locales et partagé par les acteurs locaux	Action publique destinée à rendre la métropole vivable et connectée aux autres villes

9. Voir notamment la revue *Territoires 2040*.

concurrence », envisage les conséquences de la requalification des avantages territoriaux historiques à partir des villes intermédiaires ; en reprenant et amplifiant le processus d'urbanisation, le quatrième scénario, dit des « satellites interconnectés », interroge le devenir de villes en réseau coupées de leur territoire.

Le scénario des « communautés incertaines »

En 2040, on parle plus d'état stationnaire que de croissance économique. Il n'y a pas eu de rupture notable dans les grandes tendances d'évolution mais une accentuation progressive et marquée des difficultés de début de siècle, avec une augmentation significative des coûts de communication qui provoque de fortes différenciations locales aux plans économique et social. Le vieillissement des populations européennes se confirme malgré une reprise des mobilités internationales qui touchent aussi les villes intermédiaires. Ces flux, couplés à une sorte de vieillissement sur place des populations autochtones, renforcent le caractère populaire de ces villes où les difficultés sociales deviennent explosives. Le cœur du scénario repose sur une accentuation du rôle de l'espace dans les phénomènes de différenciation sociale. Une manière d'en schématiser l'essentiel consiste à relever que, dans ce scénario, on choisit son voisin — plus ou moins selon les leviers d'action dont on dispose, mais il s'agit du cœur d'un processus de ségrégation sociospatiale.

Les groupes se resserrent sur eux-mêmes, d'autant plus fermement que les services publics et les transferts sociaux sont réduits à la portion congrue, pour faire jouer des solidarités actives dans leurs espaces d'appartenance. Si les phénomènes ethniques et religieux occupent une place d'importance dans ce multiculturalisme, ils n'épuisent pas la diversité des bouclages socio-culturels à l'œuvre, qui concernent aussi bien les groupes sociaux au sens traditionnel que les classes d'âge. Aux solidarités internes qui permettent de s'en sortir ou de se protéger, se combine de la méfiance à l'égard de tout ce qui est différent, au risque de la violence. La ségrégation de fait s'impose. On pense aux diverses formes de quartiers enclos, *gated communities* et *barrios cerrados*, qui ont fleuri à la fin du XX^e siècle en Amérique du Nord et dans de nombreux pays émergents¹⁰, mais aussi en France, et on en prolonge le succès aux différentes zones du système spatial (secteurs sauvegardés, villages de caractère, etc.).

Si ce scénario repose sur une amplification et une systématisation de tendances d'ores et déjà connues, il se distingue des observations actuelles en proposant une perspective alternative au communautarisme et à la ghettoïsation. Prenant appui sur les caractéristiques du système spatial des villes intermédiaires, il s'agit d'envisager une sorte d'inachèvement du processus

10. Cf. PAQUOT Thierry, *Ghettos de riches. Tour du monde des enclaves résidentielles sécurisées*, Paris : Perrin, 2009.

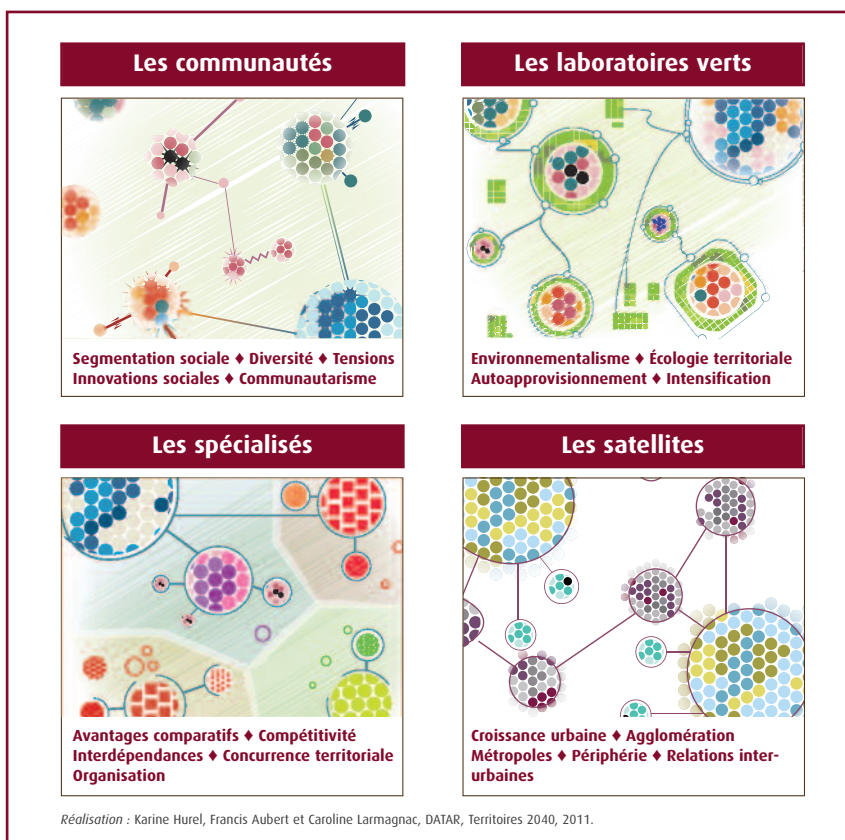
en raison de la faible dimension des groupes et communautés en question, reliées à d'autres en différents lieux, favorisant la multi-appartenance et forçant l'échange. Une variante optimiste conduit même à supposer possible la production d'innovations sociales liées à la recherche de solutions pour organiser les bases de la vie sociale et disposer des biens et services élémentaires. L'histoire des coopératives de consommation (notamment les *homecrafts* de l'Angleterre des années 1920) ou les expériences de monnaies locales (le « valeureux » à Liège ou l'« écosol » à Chambéry) laissent entrevoir des pistes de recomposition des valeurs d'usage sur une base très localisée.

Ce scénario nous aide à mettre à distance l'idée de la ville européenne culturellement homogène et socialement harmonieuse. La ségrégation sociale fait partie de cet univers urbain et ses tendances de moyen terme sont pesantes. Mais la ségrégation de fait ne se traduit pas mécaniquement par la discrimination ni par la violence. On perçoit en filigrane un ensemble de conditions à même de garantir la résistance de pare-feu attachés à l'espace public. La formulation la plus nette reviendrait à réinvestir la démarche ayant abouti à construire le statut politique de la laïcité, en tant que bien mis en commun pour fonder la manière de vivre ensemble tout en préservant ce que l'on considère comme irréductible de chaque identité singulière.

Le scénario des « laboratoires verts »

En 2040, on ne parle plus de croissance économique. L'idée d'observer les variations de produit intérieur brut (PIB) n'a plus de sens, simple évocation d'un passé assez fruste où l'on mesurait la valeur des choses à leur seule implication marchande. Aujourd'hui, la structure des prix internalise l'ensemble des coûts, directs et indirects, marchands et non marchands, présents et futurs, de ce qui est produit, échangé et consommé. Les coûts de communication ont flambé, resserrant l'espace des échanges sur des aires sans cesse plus étroites, même si tout un ensemble de marchandises sont toujours produites au loin lorsque l'économie d'ensemble du cycle le justifie. Le cœur du scénario repose sur un changement de pratiques qui opère dans un cadre contraint mais construit progressivement et de façon cohérente. C'est le scénario de la sobriété sinon de la frugalité.

Le rôle des autorités publiques, aux différents échelons, est essentiel à ce scénario. Il conditionne en effet la mise en place d'un cadre d'anticipation qui trace les lignes d'avenir et rassure les populations en contexte de montée d'incertitudes radicales, sur les plans énergétique et alimentaire tout spécialement. Les difficultés d'adaptation individuelle et collective sont manifestes ; il n'y a pas de modèle unifié de développement et les solutions partielles, mises au point dans divers « laboratoires » territoriaux, sont précieuses. Dans ce sens, les systèmes spatiaux des villes intermédiaires prennent une place notable dans la recherche et l'innovation. Les villes sortent de l'ère tramway, au cours de laquelle la ville s'était resserrée sur elle-même, pour tenter d'organiser des systèmes relativement indépendants, en développant l'autoapprovisionnement pour les denrées de base, en bouclant les cycles ma-



tières. Les utopies urbaines ont déjà investi cette option de l'intégration territoriale¹¹. La cité-jardin de l'urbaniste britannique Howard en constitue une figure emblématique. Conçue pour dépasser les oppositions entre la ville et la campagne, elle regroupe dans un même ensemble organique les différentes fonctions d'habitat, de travail, d'études et de loisirs. Son caractère prémonitoire tient à la double association qu'elle promeut, entre résidence et emploi, mais aussi entre habitat et nature.

Le système spatial de la ville intermédiaire bénéficie de la contiguïté de ses espaces d'appui. La métropole ne bénéficie pas de la même facilité. Elle doit acquérir des terres et des aires de dépôt au loin pour gérer son approvisionnement comme ses déchets. Cette idée de continuité territoriale favorise la conception de systèmes intégrés et la solidarité de ses parties. Les interdépendances entre la ville, les zones périurbaines et les espaces ruraux, aujourd'hui juste entrevues, deviennent déterminantes de la réussite de ces expériences et de l'efficacité des solutions sociotechniques mises au point dans chaque contexte territorial.

11. Cf. la revue *Utopie*, n° 336, 2004.

Ce scénario ne surprend pas, il confirme sinon des tendances, du moins des conjectures maintenant assez clairement formulées tant les indices disponibles rendent sa survenue tout à fait plausible ¹². Il rend compte de particularités du système spatial des villes intermédiaires qui prennent un statut de premier plan dans ce genre d'hypothèse prospective, surtout par leur capacité à créer, à mettre au point des prototypes. Ce qui n'exclut en rien la pression que les évolutions en cause feraient peser en termes de différenciation sociale et spatiale. Les villes ne sont pas toutes dotées de la même manière pour affronter ce genre de révolution et les groupes sociaux de chaque localité sont exposés aux bouleversements à des degrés très variables. Aux solidarités locales, très exigeantes, s'ajoute un ensemble de conditions d'ordre macropolitique en fonction desquelles ces initiatives et expérimentations pourraient se développer ; elles tiennent à la mise en place d'un cadre assurant une couverture des risques et rassurant les acteurs sur le sens à donner aux initiatives sociales.

Le scénario des « spécialités en concurrence »

En 2040, on ne parle plus de systèmes spatiaux ni de villes intermédiaires mais de « territoires ». Il s'agit de vastes régions organisées, administrées, gouvernées, sur lesquelles les acteurs locaux œuvrent en responsabilité. Ces territoires sont relativement intégrés et reliés à d'autres aux fonctions complémentaires, dans des réseaux principalement européens qui unissent et qui renforcent. Il a fallu pour cela préserver une base productive sur laquelle ont été reconstituées, de manière volontariste, des capacités d'organisation et de production. Ce scénario repose sur le renouvellement des avantages comparatifs régionaux sur une base territoriale et concurrentielle, spécialisée et spécifiée. Dans ce scénario, on est labellisé ou on n'est pas.

Les territoires sont placés en position de commande de leur propre devenir. Les pouvoirs publics d'échelon national et européen assurent une sorte d'égalité des chances pour que chaque territoire ait les moyens de valoriser ses ressources dans le sens de son projet de développement. Le durcissement des conditions générales d'échange, lié à l'instabilité croissante des relations internationales, a permis la reconquête de secteurs de production de biens et services sur une base territoriale. Dans ce paysage général, le système spatial de la ville intermédiaire joue deux cartes complémentaires. La première est empruntée à la figure historique du « district manufacturier », revisité sur un registre tertiaire et immatériel afin de tenir compte de l'incorporation de services aux marchandises ; elle permet de capitaliser sur place les acquis des différentes séquences de développement, dans les institutions et dans les compétences tout spécialement. La deuxième est celle du réseau de coopération, partant du constat d'évolution des spécialisations régionales au niveau européen qui impose la recherche de partenaires et

12. Cf. BROWN Lester R., *Le Plan B. Pour un pacte écologique mondial*, Paris : Calmann-Lévy, 2007.

l'établissement de coopérations au-delà de sa propre région (exemples dans le domaine de la céramique, de la micromécanique ou des activités liées à la mer).

Dans ces stratégies de spécification des actifs économiques et de division territoriale du travail, les réussites sont significatives. Mais l'absence d'initiative est possible et les échecs ne sont pas rares, par erreur d'orientation, manque de capacité d'action ou défaut de partenariat, dans un contexte d'exacerbation des concurrences territoriales. La question du devenir des sites qui sont passés à côté de cette mutation est posée avec force. Les territoires sont responsables de leurs orientations : le principe d'autonomie s'applique à ces entités collectives et la solidarité européenne est faible. Les conséquences sociales sont lourdes et les inversions de positions fréquentes, avec des capitaux coréens à Angoulême et des travailleurs chinois à Roanne.

Le scénario des « satellites interconnectés »

En 2040, l'urbanisation est généralisée dans sa version métropolitaine¹³. Les goulots d'étranglement de la croissance urbaine sont levés, la politique de la ville a permis de surmonter les problèmes les plus criants, en tout cas pour les rendre socialement supportables. La hiérarchie urbaine se renforce et se durcit, en déclassant les villes intermédiaires — une variante de ce scénario les fait disparaître du paysage de 2040. Le cœur du scénario pour le système spatial des villes intermédiaires repose sur un découplage des villes et de leurs espaces de proximité. Dans ce scénario, on vit en ville et la campagne n'existe pas en tant qu'espace social.

La grande ville est apaisée. Elle maîtrise ses externalités et produit des économies d'agglomération considérables. Les solutions sont de nature technologique, nécessaires à la gestion d'une écologie urbaine de plus en plus sophistiquée (gestion de l'eau, des transports, des effluents, de l'air, etc.), mais surtout organisationnelles, tant les arrangements sociaux et les partenariats sont complexes. Ce sont les très grandes villes, à tendance métropolitaine, qui bénéficient le plus directement de ces évolutions. Les villes intermédiaires sont satellisées, sur des fonctions secondaires ou subalternes. Elles parviennent parfois à préserver leur position en s'associant à d'autres au sein de ligues urbaines. La Hanse fournit le modèle historique de ce type d'alliance volontaire qui perdura du X^e au XVI^e siècle entre des villes qui n'avaient pas la puissance pour devenir villes-États (les villes globales de 2040 ?) et souhaitaient surtout bâtir un cadre pour protéger et étendre leurs échanges commerciaux. Dans le cas des villes intermédiaires du milieu du XXI^e siècle, les enjeux sont liés au maintien des grandes fonctions urbaines (création et commandement, équipements et services supérieurs de l'enseignement, de la santé, etc.) et à la recherche de complémentarités locales souvent impératives (réseaux d'établissements d'enseignement supérieur et d'hôpitaux...).

13. Cf. GLAESER Edward L., *Triumph of the City*, New York : Penguin Press, 2011.

LES ESPACES DE GEORGES PEREC

« La ville est là. Elle est notre espace et nous n'en avons pas d'autre. Nous sommes nés dans des villes. C'est dans des villes que nous respirons. Quand nous prenons le train, c'est pour aller d'une ville à l'autre. »

« La campagne n'existe pas, c'est une illusion. » « Pour la majorité de mes semblables, la campagne est un espace d'agrément qui entoure leur résidence

secondaire, qui borde une portion des autoroutes qu'ils empruntent le vendredi soir... »

« La campagne est un pays étranger. Cela ne devrait pas être, mais pourtant il en est ainsi ; cela aurait pu ne pas être, mais il en a été ainsi et il en sera ainsi désormais : il est bien trop tard pour y changer quoi que ce soit. »

Source : PEREC Georges, *Espaces d'espaces*, Paris : Galilée, 1974.

Dans ce scénario, le train express régional (TER) a disparu. Les mobilités sont croissantes, mais elles se développent exclusivement au sein de l'espace urbain ; toutes les liaisons sont interurbaines, entre grandes villes et à grande vitesse. C'est un combat des réseaux de villes intermédiaires pour préserver les liaisons entre elles. Les campagnes sont des interstices dans lesquels sont gérées les grandes fonctions écologiques, qui contribuent à recycler les rebuts de la croissance urbaine et l'approvisionnement des villes. Mais ce sont de simples espaces supports devenus biens collectifs au service de la communauté urbaine dans son ensemble. Les villes intermédiaires sont des portes à l'orée de ces étendues sans réelle vie sociale.

La prospective et les enjeux d'intégration territoriale

L'exercice de prospective met en lumière les processus de différenciation au moins autant que les processus d'intégration. On perçoit très distinctement les risques de création ou d'amplification de différences sociales entre les catégories d'espaces, sur des échelles qui vont du quartier à la région. Les forces centrifuges prédominent parce que les mécanismes spontanés renforcent les différences initiales, alors que les forces centripètes supposent le volontarisme politique. Mais les bouleversements auxquels on peut s'attendre, ou tout au moins ceux que la prospective à 30 ans permet de supputer et d'entrevoir, nous conduisent à rebattre les cartes et à ne pas nous contenter de prolonger des tendances qui renforcent les positions établies et limitent les options de choix aux sentiers de dépendance.

Le système spatial conçu à partir des villes intermédiaires en associant leurs espaces de proximité présente deux propriétés qui orientent la nature des enseignements que l'on peut tirer de sa prospective. C'est un système qui offre une couverture exhaustive du territoire national, et c'est un système qui associe la ville et la campagne. Il remplit ainsi une double fonction d'in-

tégration territoriale, en favorisant l'assemblage de toutes les régions et, au sein de chacune, celui de toutes les composantes spatiales qui la constituent. Inversement, il conduit à sous-évaluer les questions liées aux rapports métropolitains et aux relations de longue portée. De fait, parmi les différents enjeux formulés dans la démarche « Territoires 2040 », nous éclairons surtout sur celui de « mise en capacité de tous les territoires », à partir de questions soulevées par nos scénarios concernant l'intégration fonctionnelle des espaces. L'enjeu de « coordination entre les territoires et entre tous les acteurs » est également documenté par notre prospective qui croise inévitablement la question de l'intégration politique des territoires.

Une prospective qui éclaire l'enjeu de mise en capacité de tous les territoires

L'énoncé de l'enjeu met en avant une finalité de l'aménagement du territoire à l'échelle nationale : celle de prendre en compte l'ensemble des espaces qui constituent le territoire national. Il suppose de plus que la méthode à partir de laquelle ces diverses composantes spatiales sont appréhendées est allocative et non corrective, ou en tout cas que l'on s'en tient à des interventions qui ouvrent la possibilité aux acteurs de chaque territoire d'exprimer concrètement leurs possibilités et volontés de développement — nous reviendrons dans la section suivante sur la dimension proprement politique de cette option. Examinons dans un premier temps les perspectives qui s'ouvrent pour les territoires dans leur diversité, à l'aune des grandes évolutions du système spatial des villes intermédiaires.

Le premier point à noter concerne la puissance des macrodéterminants, que l'on peut regrouper par le devenir du régime de croissance. C'est le premier intérêt de l'exercice de prospective : en s'autorisant à changer de paradigme, on ouvre le champ des possibles au-delà des représentations communes dans l'instant. La combinaison de caractéristiques nouvelles dans les domaines de l'énergie, de l'alimentation et de la production, mais aussi sur le registre des préférences sociales, détermine des changements fondamentaux de nos modes d'habiter, de travailler et de se déplacer, de vivre ensemble. En l'absence de rupture complète au plan technologique (pas de révolution radicale qui nous rendrait par exemple indépendants des sources d'énergie), ainsi qu'au plan politique (pas de système totalitaire qui imposerait à tous une voie de développement — ou de non-développement), les scénarios nous montrent une augmentation sensible des interdépendances locales. L'intégration fonctionnelle des territoires semble progresser dans la plupart des cas, notamment du fait d'un renchérissement des coûts de communication. Cela s'oppose aux tendances de la phase de mondialisation de fin du XX^e et de début du XXI^e siècle, au cours de laquelle les choix comme les anticipations abolissaient les distances à tous points de vue (coûts de transport, normes, identité...).

Les espaces, matériels et symboliques, se resserrent. Le cas des villes intermédiaires met en exergue la force des liaisons de proximité, des conti-

guités et des complémentarités locales. En même temps, ces tendances ne sont pas exclusives de formes nouvelles de spécialisation des territoires et de dépendances externes qui ne disparaissent pas, voire qui se renforcent. Dans la version la plus optimiste, c'est par la constitution de réseaux techniques que ces complémentarités sont gérées. Chaque territoire augmente son degré d'intégration interne en gagnant en puissance, de sorte qu'il est en mesure d'investir dans des relations externes partenariales et durables. Le cas existe aussi de l'insuffisance de ressources internes ou de contraintes telles qu'aucune indépendance économique n'est envisageable — le passage de l'économie productive à l'économie résidentielle suppose une dotation en facteurs d'attractivité dont ne disposent pas tous les sites, les spécialisations productives supposent des ressources humaines déterminantes qui sont parfois absentes, les systèmes d'échanges peuvent être particulièrement asymétriques, etc. Ce qui renvoie aux questions de solidarité nationale ou territoriale, de nature politique.

Une prospective qui éclaire l'enjeu de coordination entre les territoires et les acteurs

L'intégration fonctionnelle des territoires ne peut se penser sans leur intégration politique. Le groupe de prospective a composé avec un prolongement de la tendance à la territorialisation des formes d'action publique, mais la construction même du système spatial, en préservant le maillage des villes intermédiaires, conserve aussi la fragmentation territoriale actuelle — le quatrième scénario, toutefois, débouche sur une recomposition assez drastique de la carte urbaine. L'intégration politique des territoires comporte ainsi, forcément, deux dimensions emboîtées, une à l'échelle locale qui permet de transcrire le système spatial en territoire véritable, et l'autre à l'échelle nationale (voire supranationale) qui organise la cohérence de l'ensemble et en assure la régulation.

Le territoire a une part d'autonomie, par définition. Les aspects matériels de l'organisation économique et de l'intégration fonctionnelle y contribuent, notamment en fournissant les moyens de l'indépendance, mais c'est de manière hétérogène selon les lieux. Les systèmes spatiaux dont on parle ne peuvent pas tous être transcrits en territoires, les évolutions envisagées montrent bien l'illusion d'une telle vision uniforme. On perçoit les dangers du discours sur l'autonomie, qui devient une manière de gouverner à tous les échelons en cherchant à convaincre chacun qu'il agit librement — c'est aussi une manière d'accroître le domaine de leur responsabilité jusqu'à les rendre comptables de ce qu'ils n'ont pas choisi¹⁴. Les enjeux de gouvernance qui attendent les différentes communautés locales pour faire face aux défis de développement, dans tous les scénarios, sont peu compatibles avec l'hétérogénéité actuelle des périmètres. On voit apparaître des pistes

14. FOESSEL Michaël, « Kant ou les vertus de l'autonomie », *Études*, vol. 414, n° 3, 2011.

qui ne rendent pas inéluctable une simple agrégation des « petits espaces » dans de « grands territoires », centrés sur une très grande ville. Elles relèvent de l'interterritorialité dans le sens où il s'agit de coopération entre semblables plus que de fusion dans un ensemble prédéfini. Les réseaux sont souvent apparus complémentaires des territoires, pour construire des avantages économiques ou politiques, sous forme de partenariats, de consortiums ou de ligues.

À la question d'échelle se combine une question de transferts de moyens. L'intégration territoriale suppose remplis un certain nombre de critères d'équité sociale et spatiale. Ce qui signifie que sont réalisés des transferts en faveur des moins bien lotis, destinés notamment à leur donner les moyens de mener à bien leurs projets. Quelle est alors la dimension pertinente pour faire jouer les solidarités nécessaires à cette redistribution ? On a vu que le système spatial des villes intermédiaires offrait un cadre social dans lequel peut s'exprimer une aversion pour les inégalités plus prononcée que sur d'autres périmètres. C'est favorable aux solidarités de proximité. En même temps, les moyens du développement, spécialement pour remplir les conditions nécessaires en termes de biens publics (infrastructures, formation, etc.), sont d'une autre amplitude et requièrent la mobilisation de tout un pays ou d'une union régionale (type Union européenne). Et reste la question de la correction des inégalités sociales et territoriales constatées au cours des processus de développement, en raison de choix locaux inappropriés ou de circonstances défavorables...
