

C. OPTION : « AMENAGEMENT »

Sujet : Territoires fonctionnels et institutionnels : quels enjeux pour les métropoles françaises ?

A partir d'une analyse critique des documents, vous répondrez aux questions suivantes. Vous élaborerez au moins une construction graphique.

Question 1 (6 points)

Proposez une brève synthèse sur l'évolution des formes contemporaines de mobilité et précisez la manière dont celle-ci pose la question de la pertinence des territoires politico-institutionnels dans les métropoles.

Question 2 (4 points)

Quel rôle a joué la notion de « territoire vécu » dans l'évolution des cadres de gestion et de planification des espaces métropolitains depuis deux décennies ? Proposez quelques hypothèses explicatives.

Question 3 (6 points)

En appuyant votre démonstration sur un ou plusieurs documents graphiques élaborés par vos soins, montrez que l'idéal d'une bonne adéquation fonctionnelle, ou congruence, entre territoires vécus et territoires d'action n'a pas été atteint. Expliquez pourquoi et pointez-en les enjeux.

Question 4 (4 points)

Montrez que la notion d'espace pertinent, malgré ses écueils, conserve une certaine actualité. Sous quelles formes et pourquoi ?

Liste des documents fournis.

Document 1. – 3 cartes – Les mobilités quotidiennes

- a- L'évolution des flux domicile / travail en France. Flux croissants entre les communes de 1990 à 1999, G.-P. Toricelli, D. Andrieu, Projet CartogrAm / DATAR, 2000.
- b- Les mobilités quotidiennes sur un an d'une habitante de Jargeau (périphérie d'Orléans), B. Beaudé & D. Andrieu, MSH, Université de Tours, SCALAB, 2002-2005.
- c- Les territoires vécus, organisation territoriale de l'emploi et des services : zoom sur la région lyonnaise, INSEE / DATAR, édition 2002.

Document 2 – 5 textes – Des espaces vécus aux territoires politiques

- a- Les limites du territoire, M. Vanier, « Les espaces du politique : trois réflexions pour sortir des limites du territoire », in B. Debarbieux, M. Vanier (dir.), *Ces territorialités qui se dessinent*, éd. de l'Aube, DATAR, 2002, pp. 75-76.
- b- Le mythe du bassin de vie, M. Vanier, *Le pouvoir des territoires*, Economica, 2007, pp. 12-13.
- c- Les apories de l'arpentage institutionnel, J.-M. Offner, « Le territoire de l'action publique locale, fausses pertinences et jeux d'écarts », in *Revue française de science politique*, n°1, vol. 56, fév. 2006.

- d- Ma conception du territoire, J.-C. Gaudin, *Le Monde*, 27 mars 1996, cité par R. Marconis, « France : recompositions territoriales », in *La documentation photographique*, Dossier n° 8051, 2006, p. 14.
- e- Le SCoT, un outil de planification à l'échelle d'un bassin de vie, Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, *Loi Solidarité et renouvellement urbain, Des nouveaux outils pour les collectivités locales*, document en ligne, http://www2.logement.gouv.fr/actu/loi_sru/sru.pdf, 2001.

Document 3 – 1 texte, 1 tableau – Bilan quantitatif et qualitatif de la coopération intercommunale

- a- Bilan quantitatif de l'intégration des EPCI au 1^{er} janvier 2003, Source : L'œil, *Fiscalité territoriale*, juillet 2004.
- b- La différenciation des formes de gouvernement, P. Estèbe, M. Talandier, *La carte politique comme instrument de solidarité. L'intercommunalité à l'épreuve de la polarisation sociale*, PUCA, document en ligne, http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca/arguments/cartepolit_istr_solidarite0106.pdf, 2004.

Document 4 – 2 cartes, 2 textes – La fragmentation politique et ses enjeux dans l'aire métropolitaine de Lyon

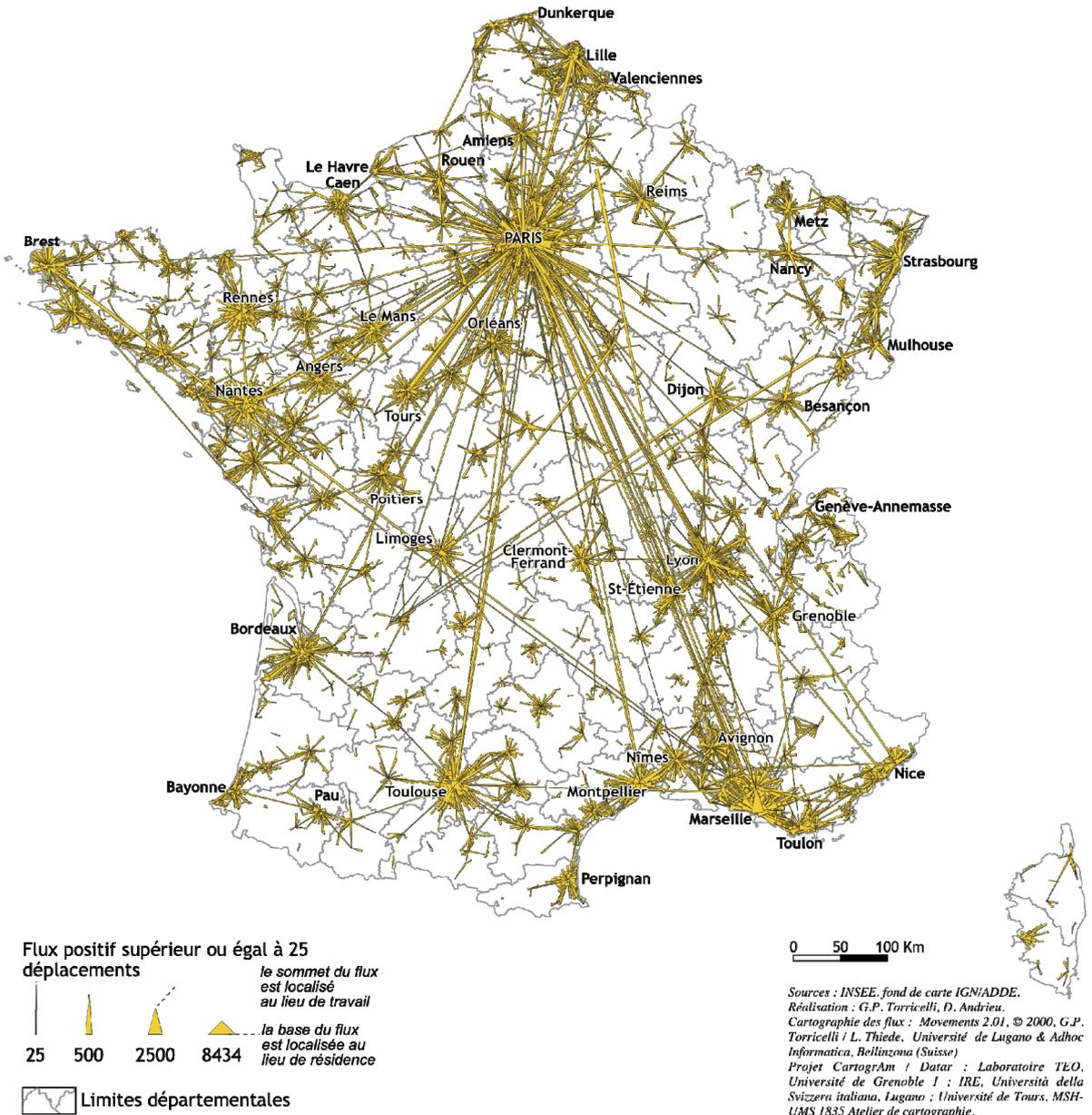
- a- Les coopérations au sein de l'aire métropolitaine lyonnaise, P. Boino, « Lyon : le territoire comme facteur de métropolisation », in A. Motte (coord.), *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, Economica, 2007.
- b- La délimitation et les types de SCoT dans l'aire métropolitaine lyonnaise, J.-J. Helluin, « Les effets de la "règle des 15 km" sur la maîtrise de l'étalement urbain », in *Etudes foncières*, n° 120, mars -avril 2006.
- c- Les effets négatifs de la fragmentation territoriale, P. Boino, « Lyon : le territoire comme facteur de métropolisation », in A. Motte (coord.), *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, Economica, 2007, p. 57.
- d- La multiplication des SCoT favorise l'étalement urbain, E. Charmes, « Le malthusianisme foncier », in *Etudes foncières*, n° 125, janvier-février 2007.

Document 5 – 2 extraits de plaquette, 1 carte – Des nouvelles formes de coopération métropolitaine

- a- Présentation de la démarche Inter-Scot dans l'aire métropolitaine de Lyon, Agence d'urbanisme de Lyon, *Les SCoT de l'aire métropolitaine lyonnaise*. Diagnostic partagé et objectifs communs, 2006.
- b- Un objectif de la démarche Inter-Scot, Agence d'urbanisme de Lyon, *Les Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise*. Diagnostic partagé et objectifs communs, 2006.
- c- Métropoles lauréates à l'appel à coopération, DATAR, 2006.

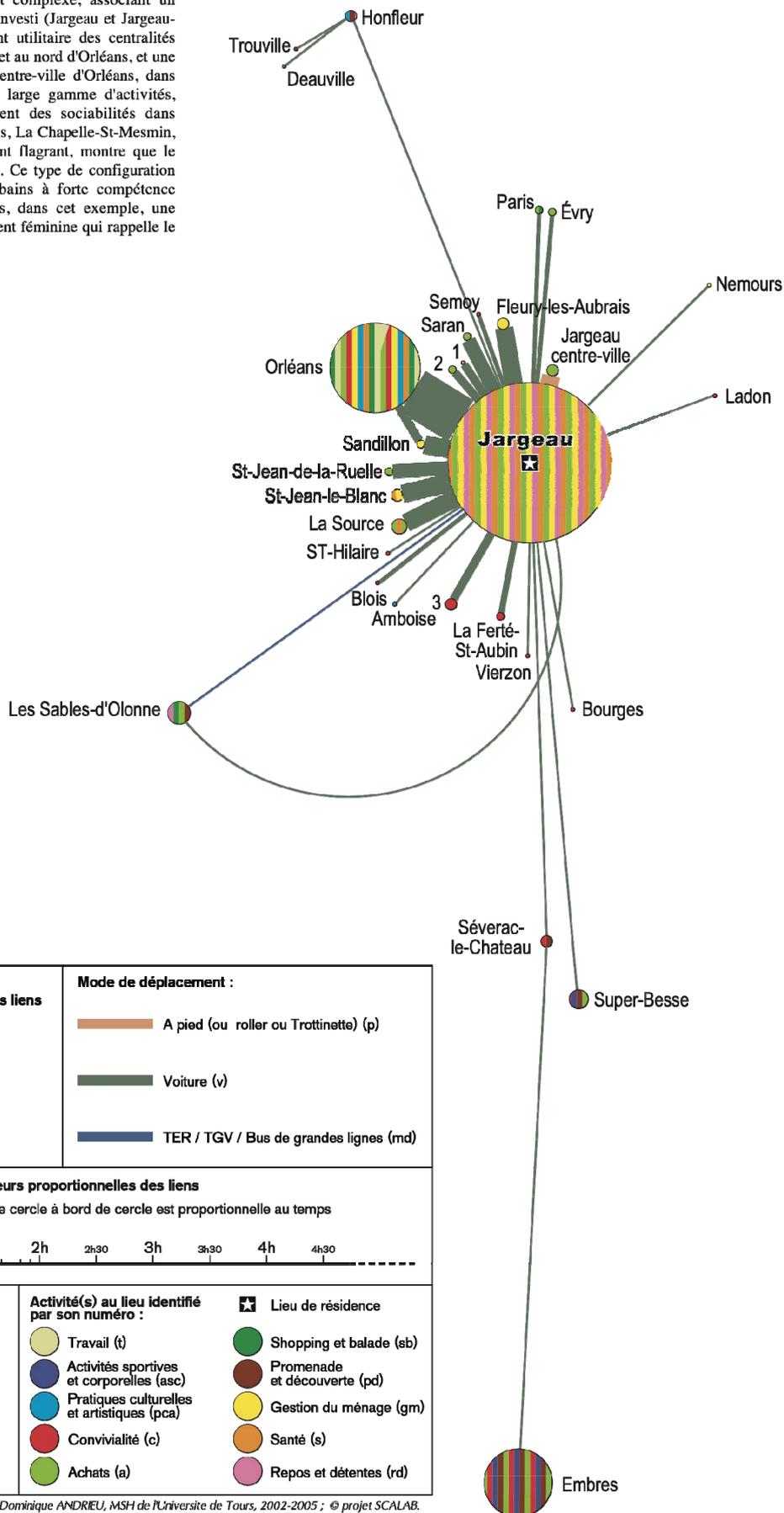
Document 1 - Les mobilités quotidiennes.

Document 1-a : L'évolution des flux domicile / travail en France. Flux croissants entre les communes de 1990 à 1999. (Source : G.P. Torricelli, D. Andrieu, Projet CartogrAm / DATAR, 2000.)



Document 1-b : Les mobilités quotidiennes sur un an d'une habitante de Jargeau (périphérie d'Orléans). (Source : B. Beaupe & D. Andrieu, MSH, Université de Tours, SCALAB, 2002-2005.)

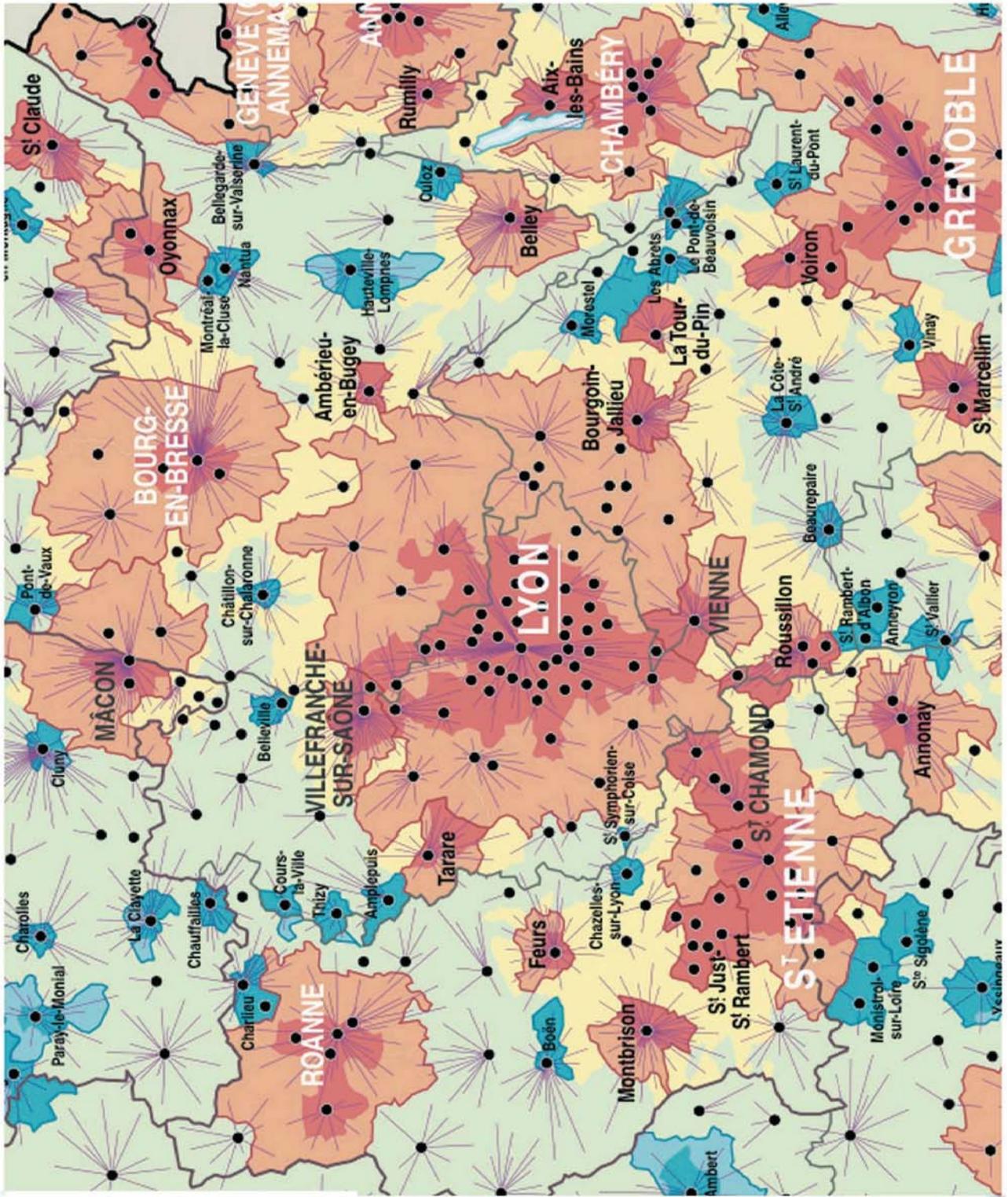
Le quotidien de cette habitante de Jargeau témoigne d'une mobilité métropolitaine intense et complexe, associant un espace de proximité puissamment investi (Jargeau et Jargeau-Centre), une valorisation pluri-utilitaire des centralités périphériques situées au sud, à l'est et au nord d'Orléans, et une territorialisation très poussée du centre-ville d'Orléans, dans lequel elle travaille et mène une large gamme d'activités, notamment culturelles. L'éclatement des sociabilités dans l'ensemble de l'aire urbaine (Orléans, La Chapelle-St-Mesmin, La Ferté-St-Aubin), particulièrement flagrant, montre que le quotidien s'organise à cette échelle. Ce type de configuration est assez représentatif des périurbains à forte compétence culturelle. On retrouve néanmoins, dans cet exemple, une mobilité "domestique" spécifiquement féminine qui rappelle le partage inégal des tâches.



- 1- St-Jean-de-Braye
- 2- Chécy
- 3- La Chapelle-St-Mesmin

<p>Fréquence du déplacement : épaisseurs proportionnelles des liens</p> <p>1 fois dans l'année</p> <p>1 fois par mois</p> <p>1 fois par semaine</p> <p>5 fois par semaine</p>	<p>Mode de déplacement :</p> <p>A pied (ou roller ou Trotinette) (p)</p> <p>Voiture (v)</p> <p>TER / TGV / Bus de grandes lignes (md)</p>
<p>Durée du déplacement : longueurs proportionnelles des liens</p> <p>La longueur des lignes de bord de cercle à bord de cercle est proportionnelle au temps de parcours du déplacement</p> <p>0 30min 1h 1h30 2h 2h30 3h 3h30 4h 4h30</p>	
<p>Durée du séjour en heures :</p> <p>3700</p> <p>2000</p> <p>1000</p> <p>750</p> <p>500</p> <p>250</p> <p>100</p> <p>50</p> <p>10</p>	<p>Activité(s) au lieu identifié par son numéro :</p> <p>Travail (t)</p> <p>Activités sportives et corporelles (asc)</p> <p>Pratiques culturelles et artistiques (pca)</p> <p>Convivialité (c)</p> <p>Achats (a)</p> <p>Shopping et balade (sb)</p> <p>Promenade et découverte (pd)</p> <p>Gestion du ménage (gm)</p> <p>Santé (s)</p> <p>Repos et détente (rd)</p> <p>Lieu de résidence</p>

Document 1-c : Les territoires vécus, organisation territoriale de l'emploi et des services : zoom sur la région lyonnaise, INSEE / DATAR, édition 2002.



ORGANISATION TERRITORIALE DE L'EMPLOI

Zonage en Aires Urbaines et en aires d'Emploi de l'espace Rural (ZAUER)

Espace à dominante urbaine

- Aires urbaines (définition simplifiée)**
 - Pôles urbains (54 pôles représentant 3 100 communes)**
Unités urbaines (agglomérations) comptant 5 000 emplois ou plus.
 - Couronnes périurbaines (10 000 communes)**
Communes (ou unités urbaines) dont 40 % ou plus des actifs résidents travaillent hors de la commune (ou de l'unité urbaine) mais dans l'aire urbaine.
 - Communes multipolarisées (4 122 communes)**
Communes (ou unités urbaines) dont 40 % ou plus des actifs résidents travaillent dans plusieurs aires urbaines, sans attendre de seuil avec une seule d'entre elles.

Espace à dominante rurale

- Aires d'emploi de l'espace rural (définition simplifiée)**
 - Pôles d'emploi de l'espace rural (525 pôles représentant 873 communes)**
Communes (ou unités urbaines) n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine comptant 1 500 emplois ou plus.
 - Couronnes des pôles d'emploi de l'espace rural (622 communes)**
Communes (ou unités urbaines) n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine dont 40 % ou plus des actifs résidents travaillent hors de la commune (ou de l'unité urbaine) mais dans l'aire d'emploi de l'espace rural.
 - Autres communes de l'espace à dominante rurale**
Communes (ou unités urbaines) n'appartenant ni à l'espace à dominante urbaine, ni à une aire d'emploi de l'espace rural. (16 730 communes)

ORGANISATION TERRITORIALE DES SERVICES

On définit quatre gammes d'équipements qui se retrouvent très largement dans les mêmes communes :

- une **gamme de base** (tabac, garage, maçon, alimentation, plombier, menuisier, école) ;
- une **gamme de proximité** (poste, coiffeur, cabinet, plâtrier, électricien, médecin, infirmier, pharmacie, boulangerie, boucherie) ;
- une **gamme supérieure** (hôpital, laboratoire d'analyse médicale, cinéma) ;
- et une **gamme intermédiaire**.

Chaque équipement de la gamme intermédiaire qui recouvre des commerces et des services (publics et privés) a un usage relativement fréquent mais ne relevant pas nécessairement de la proximité immédiate exercée le même type d'attraction sur les communes non équipées alentour. Leur implantation et leur attraction définissent ainsi des pôles de services intermédiaires et une aire d'influence autour de chacun d'eux.

Les pôles de services intermédiaires correspondent aux communes les plus fréquentées pour des motifs non professionnels.

- **Pôle de services intermédiaires ou commune bien équipée**
Pôle de services intermédiaires (commune exerçant par ses équipements de sa gamme intermédiaire une attraction sur les habitants d'au moins une autre commune) ou commune bien équipée (possédant 2 équipements ou plus parmi les 16 caractérisant cette gamme) ; Soit 1 054 communes
- **Aire d'influence des pôles de services intermédiaires**
Chaque commune est reliée par un trait au pôle de services intermédiaires fréquenté habituellement.

Source : Inventaire communal de 1998 - INSEE-SCIES

Document 2 - Des espaces vécus aux territoires politiques

Document 2-a : Les limites du territoire

(Extrait de : M. Vanier, « Les espaces du politique : trois réflexions pour sortir des limites du territoire », in B. Debarbieux, M. Vanier (dir.), *Ces territorialités qui se dessinent*, ed. de l'aube, DATAR, 2002, pp. 75-76.)

« De la même façon, [...] n'est-il pas temps de s'interroger sur la pertinence de nos territorialités politiques héritées, nous qui vivons l'espace de façon si radicalement différente de celle de nos parents ? N'est-il pas temps de prendre en compte de nouvelles façons de construire l'intérêt collectif [...], qui ne soient pas systématiquement territoriales, et qui prennent la mesure des nouvelles pratiques spatiales de la société contemporaine ?

Ces questions méritent d'être posées, en partant des réalités à diverses échelles d'espace-temps : celle des manifestations quotidiennes de la forte disjonction de nos espaces de travail et de résidence, qui fait qu'autour de nos villes, à la campagne donc, s'est développée une sorte de " tiers-espace ", dit périurbain [...]; ou celle, plus hebdomadaire et moins fréquente mais appelée à se banaliser, de nos déplacements ordinaires à grande distance et grande vitesse, qui font que pour certains, l'usager de réseaux tend à prendre le pas sur l'habitant de territoires.

Dans ces deux situations, comme dans d'autres, le territoire, comme maille de pouvoir et de gestion, est débordé, et les solutions de demain ne semblent plus relever de territoires plus amples, " surterritoires " en somme, mais bien de formes d'organisation politique en réseau. Reste à imaginer ces formes, qui interpellent en premier lieu les collectivités locales telles qu'elles existent. »

Document 2-b : Le mythe du bassin de vie

(Extrait de : M. Vanier, *Le pouvoir des territoires, essai sur l'interterritorialité*, Economica, 2007, pp. 12-13.)

« Bassins de vie, bassins d'emploi, bassins de services : la métaphore du bassin a connu ces dernières décennies un succès incontesté autant qu'inattendu. Alors que la mobilité est devenue un des principes sociétaux structurants, la représentation spatiale principale que les experts de l'INSEE, au premier rang, suivis des concepteurs de politiques publiques et des élus, ont déployée avec constance est celle du bassin, unitaire puisque gravitaire, bien délimité sur ses bords, rassurant. Une France des bassins a été statistiquement, donc scientifiquement, cartographiée, dessinant une couverture exhaustive, emboîtée, ordonnée, stabilisée. [...]

Les représentations n'ont pas d'innocence. Elles masquent ou enrobent, les intentions, les références idéologiques, les aspirations, mais aussi les peurs, les incapacités de ceux qui les portent. Celle du bassin de vie, d'emploi, de services mérite qu'on s'y attarde. Elle est exemplaire des derniers sauts de la pensée collective devant la dynamique interterritoriale qui ébranle le vieil édifice et avec lui les repères de chacun. »

Document 2-c : Les apories de l'arpentage institutionnel

(Extrait de : J.-M. Offner, « Le territoire de l'action publique locale, fausses pertinences et jeux d'écarts », in *Revue française de science politique*, n° 1, vol. 56, février 2006.)

« Reste entier le problème de l'extrême diversité des découpages fonctionnels. La pertinence d'un territoire se mesure à l'aune des préoccupations de chaque acteur, local ou national. La Direction régionale de l'INSEE de Basse-Normandie a ainsi publié un Guide des zonages bas-normands qui recense 40 types de zonages délimitant près de 4 500 zones différentes ! Aucune raison technique première ne saurait épuiser l'épaisseur du local. L'espace fonctionnel d'un réseau d'assainissement n'est pas celui d'un transport en commun, qui n'ont eux-même pas grand chose à voir avec des aires de chalandise... Les prouesses de l'ingénierie du découpage s'avèrent sans limites.

Yves Mény l'avait déjà démontré avec force : « L'idée d'*optimum* dimensionnel n'est viable que si l'on en tire toutes les conséquences, c'est-à-dire si l'on rompt radicalement avec l'idée et la tradition de collectivités à vocation généraliste »¹. Autrement dit, il faut choisir, ou élaborer des compromis, entre pertinence et cohérence. Cette conclusion, à la logique sans appel, ne paraît pourtant pas émouvoir les tenants de la maille universelle, d'une fusion territoriale des *optimums* dimensionnels en un espace unique.

Quel pourrait être ce local total ? Bien que reconnaissant que les « espaces politiques ne peuvent embrasser, dans leur découpage et leur emboîtement, toutes les “ géographies ” pratiquées par leurs habitants »², Jacques Lévy entrevoit un territoire pertinent qui serait « le plus petit espace au sein duquel les différentes fonctions d'une société (économique, sociologique, politique, géographique ou historique) peuvent faire système ». On retrouve dans ces propos la notion de *Gargentua*, terme utilisé par les politologues américains s'opposant à l'école du *Public Choice*, pour désigner les grandes institutions métropolitaines attrape-tout, censées par ailleurs éviter la main mise d'un groupe social spécifique sur le gouvernement local.

Les controverses sur la définition statistique de l'espace urbain invalident empiriquement ce propos. [...] Les commentaires ou critiques à l'encontre des indicateurs géo-démographiques soulignent l'incapacité structurelle à objectiver ou à naturaliser un territoire institutionnel. A l'heure des organisations réticulaires, les dynamiques spatiales contemporaines, plus structurées par la connexité que par la contiguïté, rendent encore plus mythique l'impératif aristotélicien de clôture des sociétés politiques locales. [...] Le rythme actuel des mutations concernant tant les organisations productives que les comportements de consommation et les pratiques de mobilité impliquerait un bouleversement incessant de la géographie politico-administrative, en contradiction intrinsèque avec les fonctions stabilisatrices remplies par les institutions, y compris à l'égard du monde socio-économique. »

Document 2-d : « Ma conception du territoire ». Jean-Claude Gaudin (ministre de l'Aménagement du territoire, de la ville et de l'Intégration)

(Extrait de : J.-C. Gaudin, *Le Monde*, 27 mars 1996, cité par R. Marconis, « France : recompositions territoriales », in *La documentation photographique*, Dossier n° 8051, 2006, p. 14.)

« Il s'agit en vingt ans, de 1996 à 2015, de redresser l'armature urbaine de notre territoire pour y organiser plusieurs aires métropolitaines susceptibles de capter les flux internationaux [...]. Outre la constitution de quelques grandes aires métropolitaines, il faudra donc, dans le même temps, encourager l'émergence d'espaces pertinents qui, par leur dimension et leur organisation coordonnée, seraient susceptibles de “ porter ” le développement et de créer des emplois.

La France doit en effet admettre que son organisation avec 36 653 communes, auxquelles nous sommes par ailleurs très attachés, ne fournit pas le meilleur support au développement du territoire. L'organisation efficace pour ce développement repose désormais sur les agglomérations dans les zones de fortes densités, et les pays dans les zones de plus faible densité. C'est un fait. Nous devons

¹ Yves Mény, « L'optimum dimensionnel : rêve technocratique ou absurdité politique », *Pouvoirs locaux*, n° 4, mars 1990, pp. 90-93.

² Jacques Lévy, « Espace et pouvoir en France : une utopie constitutionnelle », *Pouvoirs locaux*, n° 29, juin 1996, p. 93.

l'admettre et accélérer en conséquence l'organisation de ces nouveaux espaces, sauf à vouloir épuiser nos forces à contrer des évolutions de toute façon inéluctables.

Mon souhait est donc que des commissions thématiques d'élaboration du schéma d'aménagement et de développement du territoire actuellement au travail, puis le gouvernement et le Parlement, retiennent l'idée d'organiser en communautés de villes les cent plus grandes agglomérations.

A côté de ces cent agglomérations devraient être aussi créés, au cours de ces vingt ans, de l'ordre de 400 ou 500 « pays » qui permettraient de mieux structurer l'espace rural.

Si, en vingt ans, nous pouvions doter la France de quelques aires métropolitaines bien organisées, de cent agglomérations disposant d'un véritable pouvoir et de cinq cent pays coordonnés, notre projet « France 2005 » constituerait une des grandes réformes accomplies dans notre pays. L'efficacité économique au service de l'emploi y gagnerait ; la vie quotidienne en serait améliorée. »

Document 2-e : Le SCoT, un outils de planification à l'échelle d'un bassin de vie

(Extrait de : Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, *Loi Solidarité et renouvellement urbain, Des nouveaux outils pour les collectivités locales*, document en ligne, http://www2.logement.gouv.fr/actu/loi_sru/sru.pdf, 2001.)

« L'objectif d'un SCoT est de favoriser une coopération entre l'ensemble des communes faisant partie d'un même bassin de vie. Leur participation à un SCoT est d'autant plus nécessaire qu'elles sont proches d'une zone urbaine dense : en effet, c'est là où la coopération est la plus indispensable et c'est dans les agglomérations et leur proche périphérie que vit la majorité des habitants. La loi a voulu inciter fortement les communes les plus concernées à participer à un SCoT. A compter du 1^{er} janvier 2002, les communes qui se trouvent à moins de 15 km de la périphérie d'une agglomération de plus de 15 000 habitants au sens du recensement – et à moins de 15 km de la mer – et qui ne seraient membres d'aucun périmètre de SCoT arrêté ne pourront plus décider, seules, de l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation. Elles ne pourront le faire qu'avec l'accord du préfet. Pourquoi cette règle ? Il ne serait pas normal que, après avoir refusé de travailler avec les autres communes membres du même bassin de vie qu'elle, une commune – ou un EPCI – puisse, seule, prendre des décisions qui pourraient avoir des conséquences sur l'ensemble de ce bassin. Par exemple, une commune refuse d'être dans le périmètre du SCoT, puis décide de créer sur son territoire une vaste zone commerciale qui aurait des conséquences sur les déplacements, l'économie, l'implantation de l'habitat pour toutes les autres communes. Dans ce cas, cette commune ne pourra étendre son urbanisation que si le préfet donne son accord. »