

# RÉCIPRO-CITÉS : DES FLUX DU POUVOIR AU POUVOIR DES FLUX

10 mars 2017

L'Agence d'urbanisme de la région grenobloise, représentée par son directeur général, Benoît PARENT, et son Responsable stratégies et territoires, Frédéric PONTOIRE, contribuait au Festival de géopolitique de Grenoble lors de la table ronde organisée à GEM le 10 mars 2017 à 14h30.

## 1. L'agence d'urbanisme au cœur de la géopolitique locale

Dans un contexte où les situations territoriales deviennent complexes, avec de plus en plus de zones de frottement, d'interférences, il devient nécessaire d'appréhender différemment les modèles de développement territorial et les moteurs de ce développement.

Un territoire ne peut plus être défini seulement par ses limites administratives et institutionnelles : pour caractériser son attractivité et son rayonnement, comprendre les évolutions, les interdépendances territoriales et les choix qui peuvent en découler, il faut l'appréhender à plusieurs échelles.

Il faut également faire face à l'émergence de nouveaux modes d'administration territoriale et de gouvernance dans un contexte en mouvement perpétuel, aux horizons incertains (institutions, modes de vie, contrainte budgétaire...).

Forte de connaissances et d'expertises à la fois très locales et globales, l'agence d'urbanisme a un rôle d'interface ou de médiateur à jouer, à la croisée des stratégies, pour aider à faire dialoguer l'ensemble des acteurs qui font la ville et les territoires, à analyser et mieux comprendre les dynamiques en jeu sur leurs aires d'intervention.

## 2. Demain sera urbain et métropolitain

Le processus de transformation spatiale se double de changements massifs des modes de vie, pour la majorité des personnes, dans la plupart des sociétés mondiales : il produit l'émergence d'une nouvelle « condition urbaine », faite d'hyper-mobilité, de multiplication des réseaux sur fond de révolution numérique, de développement des situations de précarités et de flexibilité... Le fonctionnement des sociétés s'en trouve bouleversé.

Les « organisations urbaines » prennent le pas sur les « villes » : les urbains n'étaient encore que 12 % de la population en 1900, ils sont aujourd'hui 57 %, et ils seront environ 10 milliards, soit 70 %, en 2050 ! (Source AFD).

Les processus spatiaux de construction / concentration, mais aussi d'étalement / diffusion, qui caractérisent ce « fait métropolitain » en pleine expansion font de l'urbanisation un enjeu majeur du XXI<sup>e</sup> siècle. L'urbain concentre à la fois les ressources et les solutions, les opportunités et les solidarités, mais aussi toute une gamme de difficultés qui exacerbe les inégalités, les logiques d'entre-soi...

## Récipro-cités : des flux du pouvoir au pouvoir des flux

Selon le géographe Philippe Estèbe (*L'égalité des territoires, une passion française - puf*) notre organisation républicaine française se trouve depuis plusieurs décennies confrontées à des « plissements », à des « séismes » qui voient s'affirmer les grandes villes, circuler les personnes, les biens et les informations ; les visages de la ruralité se transforment en profondeur. Et pourtant, malgré cela, la France se distingue des autres pays européens par le poids de son espace rural, qui reste surreprésenté politiquement et administrativement.

**Ville / Métropole : de quoi parle-t-on ?** Autre géographe, Martin Vannier (*Demain les territoires, capitalisme réticulaire et espace politique - Hermann*), nous l'explique.

La ville est une concentration de population qui se définit selon deux entrées. Une entrée morphologique, soit une zone de bâti continu, sans coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions, qui compte au moins 2 000 habitants. Et une entrée fonctionnelle (pôle urbain, aire urbaine).

Il révèle que, dans une France largement sous influence urbaine, les écarts d'identité, d'urbanité, de pratiques sociales sont plus importants au sein-même de ce « monde urbain » qu'avec l'espace rural.

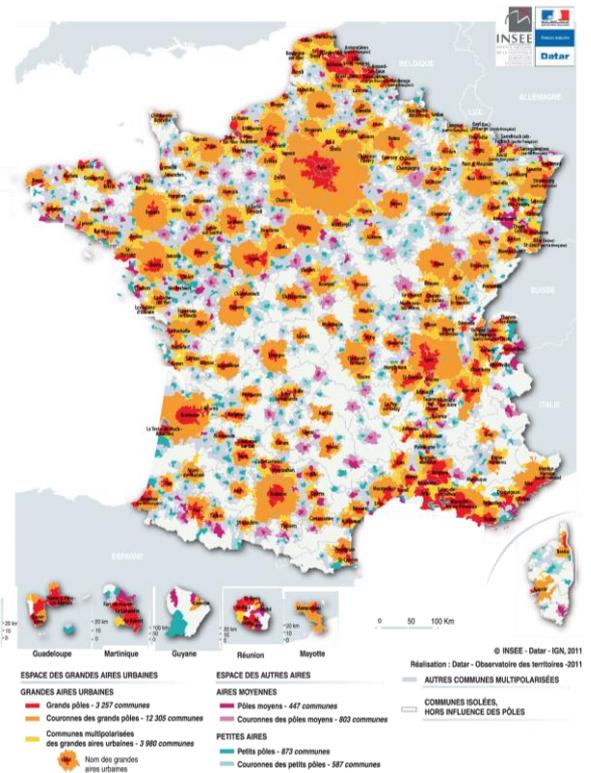
Cela accroît la complexité de la question urbaine qui cumule multiplicité des objectifs (ville durable), flottement des concepts, contextualisation plus forte, foisonnement des solutions et des acteurs, dilatation des échelles...

**La métropolisation est souvent appréhendée par la capacité des villes à concentrer des populations et des activités.** Elle s'estime également par la nature et la qualité des fonctions en présence, la capacité de rayonnement et de commandement (administratif, économique et financier par exemple) et surtout, une offre d'emplois très qualifiés, liée aux services avancés aux entreprises.

Mais ces phénomènes ne sont aujourd'hui plus suffisants pour caractériser les métropoles. Elles sont aussi le lieu où s'échangent facilement les idées, où les réseaux et les coopérations se forment, et où le hasard des rencontres favorise l'émergence des projets économiques, des innovations et la création de richesses.

En effet, les dix dernières années ont montré que les situations métropolitaines étaient beaucoup plus contrastées qu'il pouvait y paraître (effets de niches pouvant contribuer à donner à des villes de taille moyenne une visibilité à l'international), et combien la capacité d'insertion et d'animation de réseaux sont, de plus en plus, des atouts déterminants.

**La métropolisation ne se réduit donc pas aux questions institutionnelles.** C'est un processus dynamique qui peut être caractérisé par six principaux indicateurs : les ressources institutionnelles, les ressources économiques, le leadership



### Les aires d'influence des villes

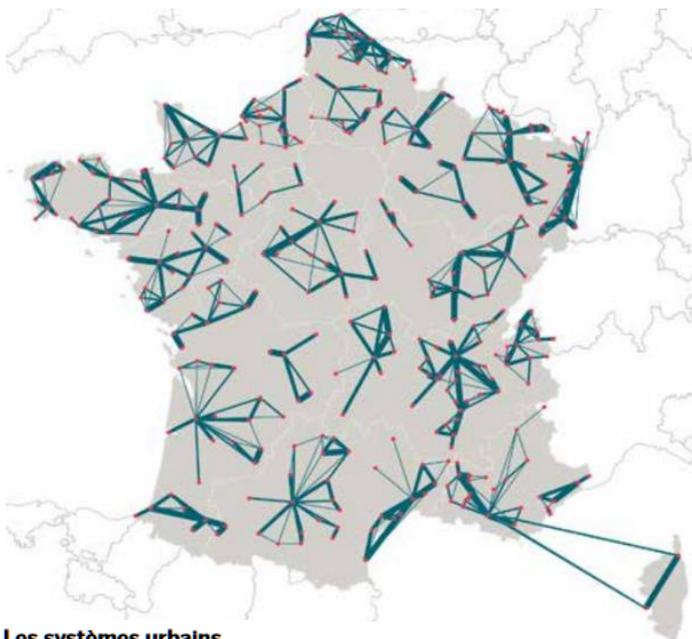
La carte ci-dessus représente les aires urbaines françaises, composées en rouge d'un pôle, unité urbaine concentrant au moins 1 500 emplois, et le plus souvent d'une couronne (orange) dessinée par les déplacements domicile - travail de la population active des communes avoisinantes

Source : Insee, zonage en aires urbaines 2010.

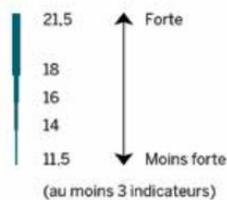
politique, le système d'acteurs politiques et socioéconomiques, le récit territorial nourri du vécu des habitants, les échelles de territoires et les interactions entre elles.

### Nouveaux systèmes territoriaux : les flux redessinent la géographie...

Fruit de la décentralisation, l'échelle intercommunale structure le paysage institutionnel. Mais tout ne s'y joue pas et l'élaboration des politiques publiques, pour mieux répondre aux réalités vécues, doit changer de lunettes et apprendre à déchiffrer les flux qui tissent une toile de systèmes territoriaux multifacettes.



**Les systèmes urbains de proximité**  
Intensité des liens  
Note cumulée pour 7 indicateurs de liens



SOURCES : RP ET CLAP INSEE (2006 ET 2008), CORDIS, FILOCOM, SNCF/OAG 2010 © UMR 8504 GÉOGRAPHIE-CITÉS (FÉVRIER 2011)

La vie (les vies) du (des) cœur(s) métropolitain(s) et des territoires viennent s'entrelacer pour former un espace vécu et fonctionnel aux formes mouvantes.

Satisfaire les besoins et améliorer les fonctionnements impliquent de concevoir des outils de coopération souples et à géométrie variable, soutenus par des accords inscrits dans la durée.

C'est ainsi que depuis 15 ans, les enjeux métropolitains constituent une préoccupation croissante, objet d'un appel à projets métropolitains de la DATAR, des rapports Perben et Balladur... puis de la création du statut de métropole comme nouvel EPCI.

Quant à la Loi NOTRE, qui redéfinit le redécoupage région / métropole, elle cherche à la fois à accentuer les retombées positives de la métropolisation (croissance, création de richesse) et à en atténuer les effets négatifs (inégalités socio-territoriales...) au sein d'un modèle socio-territorial redistributif et intégratif.

### Les flux et les réseaux

En 2012, la DATAR a proposé une nouvelle lecture de la structuration du territoire fondée sur les flux de personnes et de biens entre les aires urbaines et non plus sur la géographie de l'urbanisation et la concentration des fonctions socio-économiques, comme c'est habituellement le cas.

Pour identifier ces systèmes urbains, sept types de liens ont été sélectionnés et pris en compte simultanément : les mobilités domicile-travail, les mobilités de loisirs à travers les résidences secondaires, les migrations résidentielles, les liens de la société de la connaissance via les partenariats scientifiques, ceux de l'économie à travers les liens entre sièges et établissements d'entreprises et la grande vitesse avec un indice mixte train-avion.

26 systèmes urbains de proximité, hors aire urbaine de Paris, ont été identifiés. Le plus petit système regroupe cinq aires urbaines (système d'Auxerre, avec 200 000 habitants), le plus grand 30 (système Lyon-Grenoble).

Le système urbain Lyon-Grenoble-Saint-Etienne regroupe plus de 4 millions d'habitants et constitue l'espace français, après l'île de France, le plus métropolisé.

On peut donc imaginer demain de nouvelles formes de coopération pour le développement local associant toutes les collectivités, ou leurs établissements de coopération intercommunale, membres d'un même système urbain.

Source Du MONTEILJ, Blog, Billet du 02 mai 2012

## Récipro-cités : des flux du pouvoir au pouvoir des flux

### ... et guident les stratégies territoriales

À nouveau selon Philippe Estèbe, les politiques territoriales ne doivent plus être tournées entièrement vers l'administration des stocks (de population, d'activités, d'équipements) mais prendre plus en compte l'animation des flux (de mobilité, d'information, de biens et de services).

Ce gouvernement des réseaux et des flux ne peut se résoudre par une extension des périmètres administratifs et politiques. Il nous oblige à faire le deuil du périmètre pertinent et à construire des territoires consistants, capables de conclure entre eux des accords stratégiques.

A la grande échelle, cela nécessite de donner à voir et à comprendre les différents systèmes territoriaux dans lesquels s'intègrent les composantes territoriales, d'aller vers des diagnostics systémiques montrant les échanges réels et les récipro-cités potentielles entre les territoires.

Plus localement, cela révèle que les politiques publiques locales ne peuvent être qu'interterritoriales. Habitat, mobilité, économie, écologie... les politiques territoriales doivent impérativement s'extraire de la localité dans laquelle elles se trouvent enfermées pour aller vers plus de coopération.

Pour cela, les territoires doivent opérer au moins deux mutations :

- être des opérateurs de mobilités pour les individus qui les habitent ou les fréquentent de façon que ceux-ci puissent se construire des itinéraires de vie positifs,
- et pour ce faire, s'inscrire dans des systèmes territoriaux où ils doivent prendre leur place et comprendre quel rôle ils peuvent jouer.

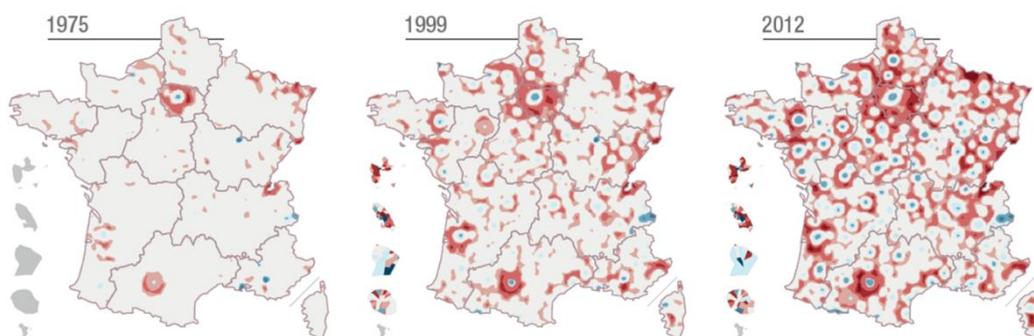
## 3. Les flux racontent nos territoires : écoutons-les

L'analyse des flux est primordiale pour mieux appréhender les dynamiques d'un territoire. Quelques exemples en cartes.

### 3.1. Dynamiques d'évolution de l'emploi

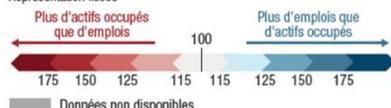
Les cartes suivantes montrent la dissociation croissante entre lieux de résidence et lieux de travail depuis 1975 en France.

L'emploi se concentre dans les pôles urbains tandis que la population se desserre en périphérie. L'accroissement généralisé des trajets domicile - travail (qui s'allongent en direction des pôles urbains), est la conséquence de l'éloignement entre les emplois et les lieux d'habitation des actifs.



Évolution du rapport entre nombre d'emplois et nombre d'actifs occupés, 1975-1999-2012

Représentation lissée



POUR MIEUX COMPRENDRE

Dans les zones en rouge foncé, on compte plus de 175 actifs résidents occupés pour 100 emplois, alors que dans les zones en bleu foncé on compte plus de 175 emplois pour 100 actifs occupés résidents.

Sources : Insee, RP 1975-2012 - Carte communale lissée sur 10 km pour la France métropolitaine, carte communale non lissée pour les régions d'outre-mer - Données 1975 non disponibles pour les régions d'outre-mer - Traitements du bureau de l'Observation des territoires

Réalisation : CGET, 2016

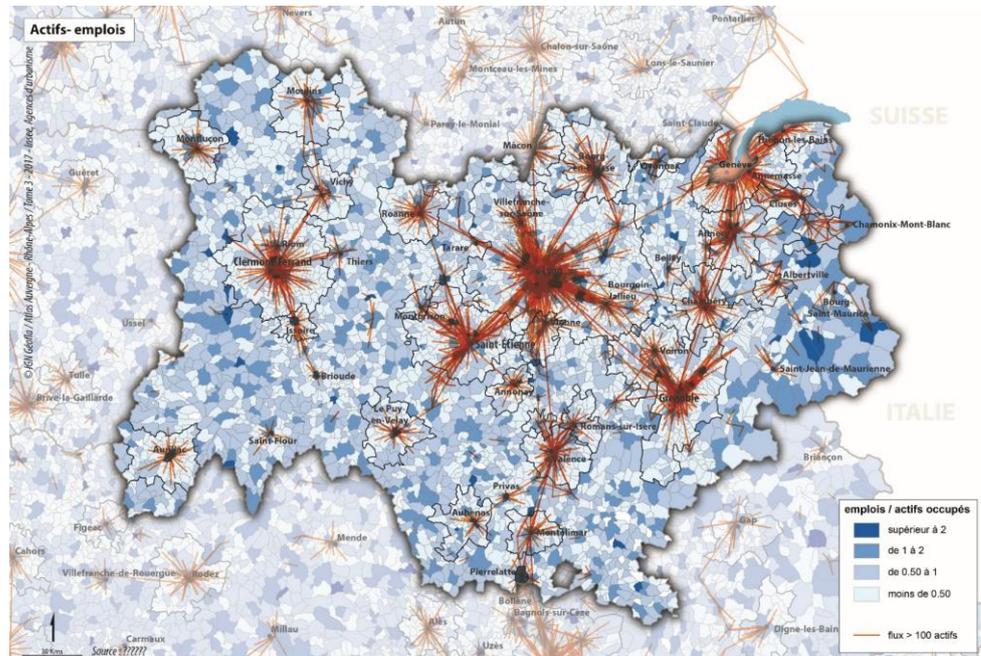
Source : CGET

### 3.2. Flux domicile – travail vers les villes / métropoles

Les navettes domicile - travail représentent environ un quart des déplacements. Elles sont structurantes car elles influencent d'autres comportements (activités complémentaires, achats, loisirs, services) et elles restent très concentrées dans la journée (les fameuses heures de pointe du matin et du soir) avec les conséquences que l'on connaît aux entrées / sorties d'agglomération.

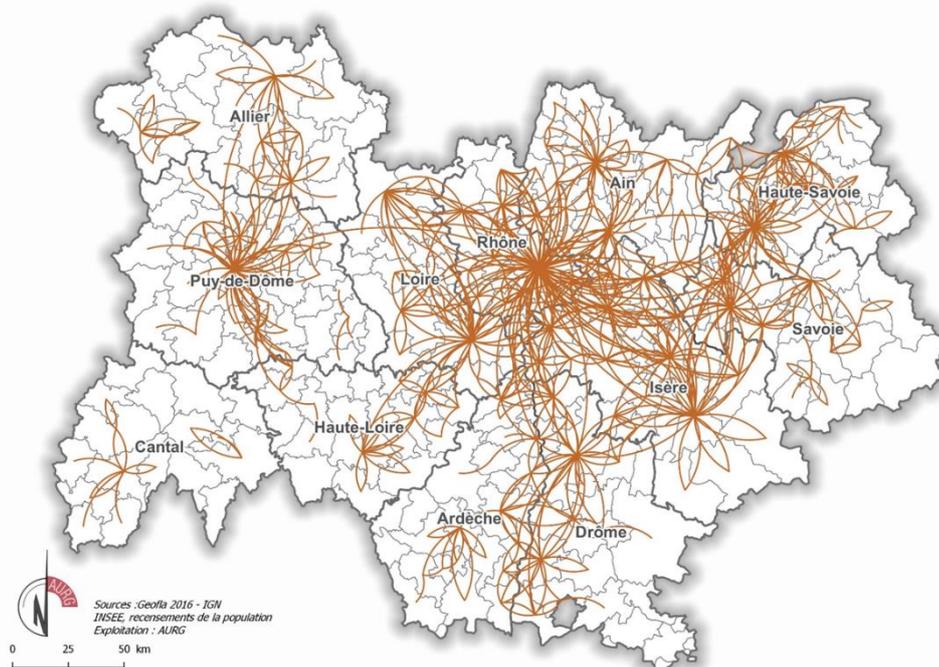
Sur la carte ci-contre, les communes les plus foncées présentent un excédent d'emploi par rapport à leur population active. Les plus claires sont en déficit : leurs actifs travaillent sur une autre commune.

Les tracés rouges représentent les flux (supérieurs à 100 actifs), c'est-à-dire le nombre de personnes actives ayant un emploi, effectuant les navettes entre la commune de résidence et celle de travail. Les « oursins » ainsi formés indiquent de fortes polarisations.



Nombre de personnes actives ayant un emploi effectuant les navettes entre la commune de résidence et celle de travail (Géographie EPCI 2016 - Flux >100 en 2013)

Source : Atlas Auvergne Rhône-Alpes - Géographie des déplacements, des flux et des mobilités – Tome 3 INSEE, mars 2017, 52 p.



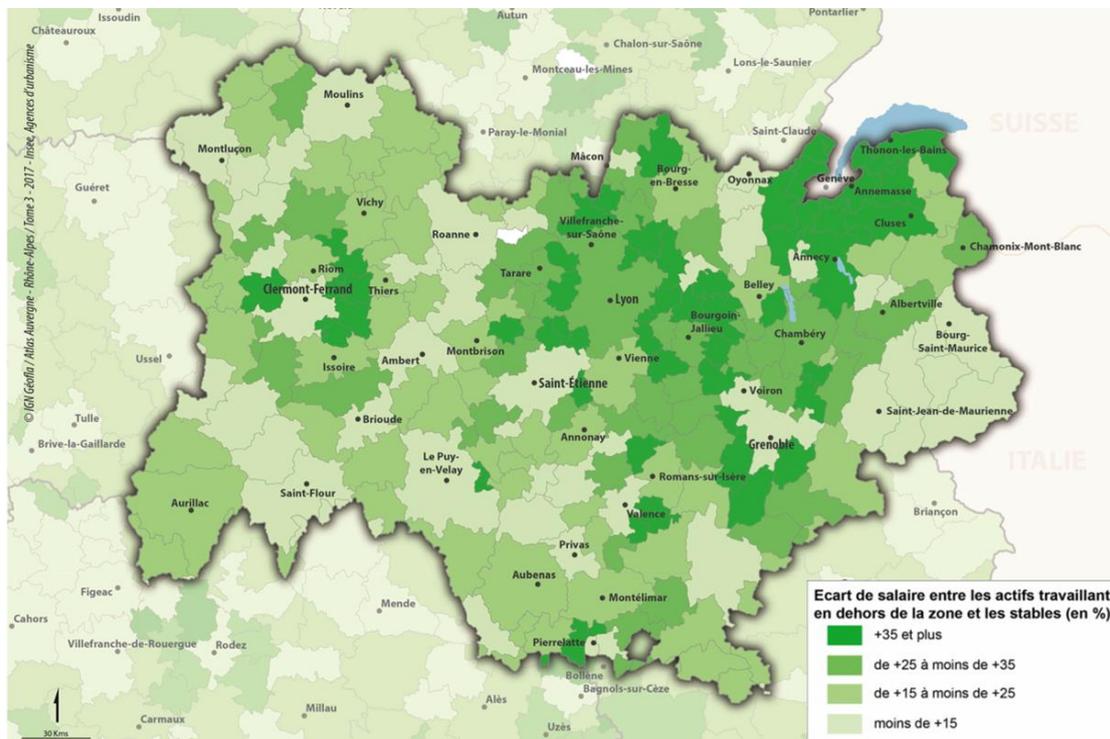
Même carte à l'échelle régionale, mais avec les navettes journalières de plus de 200 personnes entre EPCI de résidence et EPCI de travail.

Chaque fois que plus de 200 personnes d'un EPCI travaillent dans un autre, une relation est établie, voire une double relation quand cela se joue dans les deux sens.

Nombre de personnes actives ayant un emploi effectuant les navettes entre l'EPCI de résidence et celui de travail (Géographie EPCI 2016 - Flux >200 en 2013)

# Récipro-cités : des flux du pouvoir au pouvoir des flux

## 3.1. Flux domicile – travail et revenus des actifs



Source : Dads 2012 et RP 2013

***Ecart de salaire horaire en %, entre les actifs mobiles et les actifs travaillant localement, par bassin de vie***

*Source : Atlas Auvergne Rhône-Alpes - Géographie des déplacements, des flux et des mobilités – Tome 3  
INSEE, mars 2017, 52 p.*

Cette carte met en avant les écarts de salaires entre les actifs navetteurs et ceux habitant et travaillant dans le même bassin de vie. À proximité des pôles, les actifs mobiles perçoivent des rémunérations supérieures, tandis que dans les bassins de vie plus éloignés, les salaires entre navetteurs et actifs locaux diffèrent peu. Ceci s'explique par le fait que les actifs qui sortent de leur bassin de vie pour aller travailler ailleurs sont généralement plus qualifiés, et mieux payés que ceux qui restent sur place. Ils occupent notamment les emplois de cadres à forte valeur ajoutée proposés dans les pôles d'emploi, alors que les actifs locaux occupent plus souvent des emplois destinés à satisfaire les besoins de la population présente.

Bien que leurs déplacements soient plus coûteux, ils constituent néanmoins une ressource importante qui peut être injectée dans l'économie du territoire. La richesse des agglomérations, au lieu de stagner, est ainsi redistribuée dans les espaces voisins, les espaces périurbains, avec une diversité de conséquences bénéfiques, sur le logement par exemple.

## 4. Quelques mots de conclusion

Notre société française, historiquement rurale et peuplée de sédentaires, ne résiste pas à la montée des métropoles (qui ne sont pas à modèle unique), à la mobilité des habitants, aux diverses mutations numériques, collaboratives, qui se jouent des limites géographiques et institutionnelles. Le monde est mouvement.

La mobilité des personnes semble donc constituer le principal facteur d'ébranlement du dispositif d'égalité des territoires conçu initialement pour des populations rurales et sédentaires. Les territoires sont des espaces traversés par des usagers « consomm'acteurs » qui les mettent en concurrence pour l'habitat, les services, l'emploi, les loisirs... Cela vaut pour les trajets quotidiens ou hebdomadaires en voiture et, plus largement, pour la mobilité résidentielle, les parcours de vie qui conduisent



les personnes et les ménages d'un territoire à l'autre. Une liberté de mouvement qui bouscule les ordres territoriaux établis, déconstruit l'armature urbaine, déstabilise les facteurs de production... et se traduit inéluctablement par une perte d'autonomie des villes moyennes et communes rurales. La maille territoriale se reticote au profit de celles qui tirent les fils : les métropoles, qui tissent leurs réseaux et leurs alliances, captent les populations les plus mobiles et les plus « désirables », concentrent et redistribuent la richesse produite...

C'est toute une gamme de réseaux « métropolisés », alimentés par des flux de personnes, d'information, d'échanges de biens et services... qui vient mettre à mal l'ordre territorial établi et le met définitivement hors-jeu. Il n'y a plus de territoire pertinent. Il n'y a que des espaces immatériels de réseaux et de flux, qui imposent de se défaire des politiques territoriales fondées sur une administration des stocks (de population, d'équipements, d'activités) pour inventer de nouvelles gouvernances, souples, stratégiques, négociées, aptes à sortir des cheminements routiniers et protecteurs, à ouvrir des solidarités nouvelles, à mettre en place des projets de développement pour le futur. Une chance à saisir pour nos territoires ?