



HAL
open science

Synthèse et évaluation du programme de prospective "Territoires 2020" de la DATAR

François Bourse, Marc Mousli

► **To cite this version:**

François Bourse, Marc Mousli. Synthèse et évaluation du programme de prospective "Territoires 2020" de la DATAR. [Rapport de recherche] Centre national de l'entrepreneuriat (CNE); Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR). 2004, 62 p. hal-02187602

HAL Id: hal-02187602

<https://hal-lara.archives-ouvertes.fr/hal-02187602v1>

Submitted on 18 Jul 2019

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.



***SYNTHESE ET EVALUATION
DU PROGRAMME DE PROSPECTIVE
« TERRITOIRES 2020 »
DE LA DATAR***

2004

*Etude réalisée pour la Datar
et son Conseil de prospective et de dynamique des territoires
par François Bourse et Marc Mousli, GERPA
1, avenue Charles Floquet 75343 Paris Cedex 7
01.40.65.12.34*

SOMMAIRE

Avant propos.....	4
Introduction : Le programme de prospective Territoires 2020 lancé par la Datar.....	5
<u>LES DYNAMIQUES DE CHANGEMENT</u> <u>MISES EN VALEUR PAR LES GROUPES DE PROSPECTIVE</u>	7
<u>Cinq tendances majeures</u>	7
1. Une double logique de « métropolarisation » et de différenciation	7
1.1. Métropolarisation et économie de la connaissance	7
1.3. « L'importance de l'organisation va l'emporter sur celle de la dotation ».....	8
2. Une tendance marquée : l'influence de l'économie résidentielle et du temps hors travail sur les dynamiques territoriales.....	8
2.1. L'économie résidentielle, omniprésente dans les territoires	8
2.2. Le temps hors travail aménageur des territoires vécus	9
2.3. Migrations résidentielles : le poids des choix individuels	9
3. De nouvelles formes d'exclusion et de risques	10
L'importance des politiques du temps : une réponse possible à certains risques d'exclusion ?.....	10
4. Des territoires illisibles ? Le découplage croissant entre les réalités socio-économiques et les territoires institutionnels.....	11
5. La gouvernance des territoires passe par la maîtrise des réseaux	12
<u>Trois questions clefs</u>	13
1. Quel scénario pour le territoire ?.....	13
Quelle physionomie de l'espace français ?.....	13
« L'image de la France du futur est déjà là, à l'ombre des week-ends et des vacances ».....	13
La fin des hiérarchies ?	13
2. Europe, Etat, Région...: quelles échelles pour quelles politiques ?.....	15
2.1. Aménager à l'échelle de l'Europe	15
2.2. Anticiper, organiser, soutenir, accompagner : les multiples rôles du niveau national.....	16
2.3. La bonne dimension pour les logiques fonctionnelles : les niveaux régional et macro-régional (grands bassins d'aménagement)	16
2.4. Le niveau local : une diversité et une complexité mal prises en compte.....	16
3. Quelles actions pour un développement cohérent des territoires ?.....	17
3.1. Quels peuvent être à l'avenir les objectifs d'une politique « centrale » d'aménagement du territoire ?.....	17
3.2. Les axes de travail d'une organisation chargée d'impulser et accompagner.....	17

EVALUATION DU PROCESSUS 19

1. Une critique constructive de la conception et du pilotage du programme Territoires 2020	19
1.1. Le choix des thèmes	19
1.2. L'élaboration des problématiques	19
1.3. La constitution des groupes	20
1.4. Le calendrier prévu par la Datar	20
1.5. Le déroulement chronologique du programme	21
1.6. Les échanges entre les groupes	22
1.7. Les produits de sortie « contractuels »	22
1.8. La place de la prospective	23
1.9. Les suites (hors programme)	23
1.10. Le rôle du Conseil scientifique	23
1.11. Le rôle et la place des conseillers de la Datar	23
2. Quels enseignements tirer de la critique du programme ?	24
2.1. Pour une approche pragmatique, qui préfère l'efficacité à la visibilité	24
2.2. Comment choisir les équipes et constituer les groupes	24
2.3. Impulser, orienter, soutenir et évaluer : quatre missions naturelles pour le Conseil Prospective et dynamiques territoriales	25
2.4. Diriger, gérer, faire fructifier : le rôle de la Datar	25
2.5. Veiller au professionnalisme de l'approche prospective	26
2.6. Des programmes pilotés comme des projets industriels	26
2.7. Des groupes pilotés comme des équipes de projet, dans le respect des bonnes pratiques de la recherche	27
2.8. Une attention particulière aux produits de sortie et aux retombées des travaux, une organisation corrélative de la veille scientifique	27
Annexe – État des publications (ouvrages) en décembre 2003	28

SYNTHESES DES TRAVAUX DE CHAQUE GROUPE DE PROSPECTIVE..... 29

AVERTISSEMENT	29
Groupe 1. Europe et aménagement du territoire	30
1. Système étudié	30
2. Les tendances lourdes et les scénarios	30
3. Les enjeux, risques et opportunités pour les territoires	31
4. Action publique et territoires	31
5. Quelques remarques sur les travaux du groupe	32
Groupe 2. Temps libres et dynamiques spatiales	33
Objet des travaux	33
1. Les principales tendances... .. et leurs conséquences	33
2. Les enjeux	34
3. Action publique et territoire	35
4. Quelques remarques sur les travaux du groupe	35
Groupe 3. Réseaux services et territoires	36
1. Système étudié	36
2. Problématique	36
3. Tendances lourdes	36
4. Enjeux, menaces, opportunités	37
5. Action publique et territoires	37
6. Propositions	37
7. Méthodes prospectives mises en œuvre par le groupe	38

8. Quelques remarques sur les travaux du groupe	38
Groupe 4. Santé et territoires.....	40
1. Système étudié.....	40
2. Les problématiques.....	40
3. Les tendances lourdes.....	40
4. Enjeux, menaces, opportunités.....	41
5. Action publique et territoires	41
6. Propositions	41
7. Méthodes prospectives mises en œuvre par le groupe	42
8. Quelques remarques sur les travaux du groupe	42
Groupe 5. Espaces naturels et ruraux	43
1. Le système étudié.....	43
2. La problématique.....	43
3. Tendances lourdes.....	43
4. Enjeux, menaces, opportunités.....	44
5. Action publique et territoires	44
6. Méthodes prospectives mises en œuvre par le groupe	44
7. Quelques remarques sur les travaux du groupe	45
Groupe 6. Temps et territoires	46
1. Problématique	46
2. Tendances lourdes et germes de changement (toile de fond prospective)	46
3. Les enjeux repérés	47
4. Action publique et territoires	47
5. Quelques remarques sur les travaux du groupe	48
Groupe 7. Représentations et complexité territoriale.....	49
1. Problématique et tendances	49
2. Les menaces	49
3. Pistes de recherche sur les représentations des territoires.....	50
4. Apport des méthodes prospectives.....	50
5. Quelques remarques sur les travaux du groupe	50
Groupe 8. Risques locaux et action collective.....	52
1. Système étudié.....	52
2. Problématique	52
3. Tendances lourdes.....	52
4. Enjeux, menaces, opportunités.....	53
5. Action publique et territoires	53
6. Propositions	53
7. Méthodes prospectives utilisées.....	54
8. Quelques remarques sur les travaux du groupe	54
Groupe 9. Prospective territoriale et action publique	55
1. Système étudié.....	55
2. Problématique	55
Groupe 10. Activités économiques et territoires.....	57
1. Objectif du travail du groupe	57
2. Problématique	57
3. Tendances lourdes (la toile de fond) et les scénarios	57
4. Enjeux, menaces, opportunités.....	58
5. Action publique et territoires	59
6. Propositions	59
7. Méthodes prospectives mises en œuvre par le groupe	60

AVANT PROPOS

Par Nicolas Jacquet

Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

Territoires 2020 était un programme ambitieux auquel ont participé deux cent soixante chercheurs et praticiens. Il a donné lieu à la publication d'une vingtaine d'ouvrages et d'un grand nombre d'articles et de communications. Il était important, avant de lancer *Territoires 2030*, nouvelle génération de groupes de prospective, de prendre acte de la fin du programme et de tenter à cette occasion de capitaliser l'expérience acquise au cours de ces années de travail.

La DATAR et son Conseil de prospective et de dynamique des territoires ont donc demandé au GERPA une synthèse des travaux réalisés par les dix groupes de prospective engagés dans le programme et une évaluation des méthodes employées, ainsi que des recommandations en terme de démarche, de processus et d'organisation.

Le présent rapport présente les résultats de cette étude. Il rend facilement accessibles les productions des groupes, résumées en dix fiches de deux à trois pages et propose une lecture de l'ensemble des travaux, qui fait ressortir leurs tendances majeures.

Les trois questions-clefs qui en émergent ne couvrent pas l'ensemble des sujets sur lesquels il nous faudra travailler dans les vingt années à venir. Les chercheurs se sont en effet focalisés sur les thèmes qui leur étaient proposés, et même si certains en ont fait une relecture leur permettant d'élargir le champ de leur réflexion, la plupart ont avant tout cherché à répondre aux questions qui leur étaient posées, ce que personne ne songera à leur reprocher. Les éclairages qu'ils fournissent n'en sont pas moins importants. Ils portent notamment sur la place des grandes villes et les relations complexes qu'elles entretiennent avec les territoires environnants ainsi qu'avec les autres métropoles européennes ou mondiales, sur la dynamique incontestable mais difficile à apprécier et à maîtriser de l'économie « résidentielle » ou sur les nouvelles formes d'exclusion et les « nouveaux risques ». Dans ces domaines, l'action publique est primordiale et la vision à long terme indispensable.

Les groupes de prospective ont généralement dressé un état des lieux et avancé des hypothèses – sous la forme de scénarios à l'horizon 2020, pour plus de la moitié d'entre eux. Leur mission était en effet d'éclairer l'action publique, et il reste aux décideurs à transformer des savoirs et des conjectures en orientations politiques.

Dans le même temps, il était important pour la Datar, l'un des rares organismes utilisant les méthodes de la prospective, de faire évaluer les processus et l'organisation générale du programme. Les consultants ont repéré les points forts et les failles de cette organisation et porté un regard critique sur l'utilisation des méthodes. Là encore, il reste à mettre en œuvre les préconisations.

La publication de ce rapport a été décidée dans un souci de transparence. En moins de cent pages, il permet en effet à chacun de se faire une idée globale des travaux de Territoires 2020. Il alimente également les débats sur les méthodes prospectives, et nous souhaitons qu'il contribue à les faire progresser.

INTRODUCTION

Le programme de prospective Territoires 2020 lancé par la Datar

Le programme de prospective « Territoires 2020 » couvrait **dix thèmes de recherche**. Cinq d'entre eux étaient liés à des domaines précis, relativement verticaux, et se référaient au départ à des schémas de services collectifs (ou au Schéma de Développement de l'Espace Communautaire).

1 - Europe et aménagement du territoire : l'élargissement à l'Est et la coopération en Méditerranée, la cohésion et la réforme des fonds structurels, en relation avec les évolutions du Schéma de Développement de l'Espace Communautaire. Président : Bernard Castagnède, directeur scientifique : Guy Baudelle¹.

2 - Temps libres et dynamiques spatiales : mise en cohérence des schémas de services collectifs culture, enseignement supérieur, sport, et réflexion sur les implications territoriales du temps non travaillé. Président : Jean Viard, directeurs : Guy Saez et Jean-Didier Urbain.

3 - Réseaux, services et usages : mise en cohérence des schémas de services collectifs des transports, TIC et énergie, réflexion sur l'accessibilité et l'équité spatiale et sur la notion de service public. Président : Pierre Musso, Directeurs : Yves Crozet, Guy Joignaux.

4 - Santé et territoires : à des fins de meilleure connaissance d'un champ peu abordé de manière territorialisée. Président : Roland Sambuc, Directeur : Emmanuel Vigneron.

5 - Espaces naturels et ruraux et société urbanisée : l'articulation des relations ville-campagne, l'interface urbain-rural et leurs dynamiques, en relation avec le schéma des espaces naturels et ruraux. Président : Bertrand Hervieu, directeur : Philippe Perrier-Cornet.

Les cinq autres étaient plutôt des thèmes transverses, et le commanditaire attendait des groupes qu'ils renouvellent les concepts et les problématiques sur le territoire et ses représentations.

6 - Temps et territoires : mise en œuvre de politiques temporelles et réflexion sur les articulations entre l'aménagement de l'espace et le temps. Président : Francis Godard, directeurs : Jean-Yves Boulin et Pierre Dommergues.

7 - Représentations et complexité territoriale : représentations collectives et graphiques des territoires. Président : Jacques Beauchard, directeurs scientifiques : Bernard Debarbieux et Martin Vanier.

8 - Risques locaux et action collective : nature des risques environnementaux, sociaux et économiques, appréhension par les politiques locales. Président : Dominique Bureau, directeurs scientifiques : Frédéric Rychen et Catherine Pivot.

9 - Prospective territoriale et action publique : réflexion sur la prospective comme élément constitutif de l'action publique. Président : Jean-Paul Bailly, directeurs scientifiques : Jean-Claude Cohen et Robert Fouchet.

10 - Activités économiques et territoires : confrontation entre l'offre des territoires et l'activité des firmes. Président : Yves Morvan, directeur scientifique : Gérard Cliquet.

¹ Les responsables cités dans cette présentation sont ceux qui animaient les groupes en 2001. Il y a eu, bien entendu, des mouvements au cours des quatre années qu'a duré le programme.

Il a été demandé au GERPA de présenter une synthèse des travaux des groupes de prospective, et d'évaluer la démarche prospective.²

Le présent rapport répond à cette demande. Nous l'avons réalisé en nous appuyant d'une part sur plus de cent contributions, pour la plupart publiées dans des ouvrages collectifs ou des revues par les participants aux dix groupes de prospective de Territoires 2020, d'autre part sur les contacts que nous avons eus avec les responsables scientifiques de ces groupes : entretien approfondi avec chacun d'eux, et débats collectifs lors du séminaire de Saint-Rémy de Chevreuse réunissant les membres du Conseil de la Prospective, les animateurs des groupes, les conseillers Datar.

La première partie tente une lecture transverse de l'ensemble des contributions. La deuxième offre une synthèse et une évaluation du processus et des méthodes. Quant à la troisième partie elle présente les travaux de chacun des groupes, selon un plan à peu près identique faisant la part belle à leur partie purement prospective.

Nous ne pouvons bien entendu, en quatre vingt dix pages, que donner un aperçu de la richesse de ces travaux qui ont mobilisé deux cents cinquante chercheurs, universitaires et praticiens pendant plus de trois ans.

² Lettre de commande en annexe.

LES DYNAMIQUES DE CHANGEMENT **MISES EN VALEUR PAR LES GROUPES DE PROSPECTIVE**

Cinq tendances majeures

1. Une double logique de « métropolarisation » et de différenciation

1.1. Métropolarisation et économie de la connaissance

Dans le cadre de l'organisation taylorienne du travail qui a largement dominé jusqu'ici, la concurrence par les coûts joue un rôle essentiel, la division entre fonctions des firmes est nette ; la répartition optimale des activités consiste à dissocier la localisation de ces fonctions sur le territoire : tâches de conception dans la région parisienne et dans quelques rares métropoles, les tâches de fabrication qualifiées et les tâches d'exécution déqualifiées se partageant entre les zones rurales, de vieilles industries ou les pays en développement.

Dans le cadre de l'économie de la connaissance, les fonctions cognitives (recherche, formation, transports de savoirs) revêtent une importance majeure. Les facteurs dominants du processus productif et donc d'attractivité ne seront plus les seuls avantages de coûts, mais selon les cas, soit certaines qualifications, pas nécessairement élevées avec des salaires relativement faibles et une grande flexibilité du monde du travail, soit des qualifications très élevées considérées comme un actif stratégique et que la firme cherchera à fidéliser. Par ailleurs, la dichotomie traditionnelle entre activités secondaires et tertiaires va s'estomper entre un tertiaire qui se secondarise (centres d'appels comme industrie de process...), le secondaire qui se tertiarise. Les spécialisations des territoires sur ces bases seront à reconsidérer.

L'économie du savoir suppose et entraîne un mouvement dialectique de polarisation urbaine, où les **réseaux d'acteurs** et la **proximité physique des diverses fonctions nécessaires à la production des intelligences** ont et continueront d'avoir une importance que les progrès des TIC pouvaient un moment masquer.

Les villes (et les territoires associés) vont constituer les principaux lieux de polarisation de l'intelligence : fluidité du marché du travail, services aux ménages et entreprises, importance des fonctions culturelles et sociales, faible coûts de transports entre centres urbains. Les risques de croissance cumulative autour de quelques grandes agglomérations sont importants. Si la tendance lourde pour les mobilités de population est à la dispersion, à l'étalement urbain, la tendance majeure pour les activités économiques dans une économie de flexibilité, de variété et de réseau est celle de l'agglomération des emplois et activités.

Ce mouvement se traduit, pour les territoires, par une dynamique de « Métropolarisation » qui détermine les trajectoires régionales (positivement ou négativement) et les évolutions des espaces ruraux. On constate notamment une extension urbaine vers les campagnes d'autant plus élevée que l'agglomération est grande, dynamique et qu'elle structure l'espace régional (Montpellier, Nantes, Toulouse...) alors que dans les zones où le maillage urbain est lâche et les pôles peu dynamiques, le bilan démographique de l'espace à dominante rurale est plus souvent négatif.

Ce phénomène de métropolarisation apparaît clairement à l'échelle européenne : le renforcement des métropoles apparaît un processus quasi-inévitable qui laisse de côté les espaces européens intersticiels, mouvement qui pourrait être renforcé par l'élargissement qui verra s'aggraver l'opposition entre les centres dynamiques et des périphéries assistées, avec un impact désormais plus limité des politiques européennes de cohésion.

1.2. Métropolisation exclusive ou métropolisation diffusée ?

Le vieillissement de la population, la montée du temps libre, le manque de main d'œuvre aux deux extrêmes des qualifications qui oblige à prendre en compte les aspirations des actifs, le rejet croissant des déséconomies des très grandes agglomérations (transport, pollution, gestion du temps, coût immobilier...) induisent durablement de nouveaux besoins et de nouveaux comportements des ménages et des entreprises : attrait de la grande ville pour les jeunes actifs (ville « escalator ») et rejet pour les ménages dès l'âge de 30 ans (ville « centrifugeuse »), moindre attirance des mégapoles pour les investisseurs / autres métropoles, tropismes résidentiels qui expliquent d'importants développements régionaux (façade méditerranéenne, façade atlantique, montagnes...).

Les avantages comparatifs qui avaient assuré la croissance différentielle des plus grands pôles urbains pourraient favoriser le développement des villes de moindre rang et favoriser le passage à une métropolisation diffusée ou en réseau.

Le choix de stratégies de mobilisation des réseaux et des savoirs, de production ou d'accueil de fortes qualifications pourrait ainsi favoriser des villes de taille moyenne (à l'échelle européenne) surtout si elles savent se doter des services (aux ménages et aux entreprises) nécessaires à leur essor.

Ces phénomènes se manifestent encore rarement à l'échelle européenne ou mondiale, et à ce jour semblent concerner notamment l'Ile de France (solde migratoire négatif et retournement de l'emploi), les Etats-Unis (ce sont les « petites » métropoles de 1 à 2 millions d'habitants qui se développent le plus).

1.3. « L'importance de l'organisation va l'emporter sur celle de la dotation ».

Ce nouveau processus de développement va accroître les chances des régions qui organisent des relations intenses entre les fonctions de recherche, d'innovation, de formation sur certains champs de la connaissance, et développer les probabilités de développement endogène des territoires.

Dans un monde où la concurrence va de plus en plus se faire par la différenciation et la distinctivité, la capacité des territoires (aux différentes échelles) à se construire des images originales, à forte identité, avec des productions typées, sera un plus concurrentiel par rapport aux territoires voisins ou éloignés. Le capital humain et le savoir, la mise en réseau des acteurs locaux (privés et publics notamment), les réseaux de communications et le branchement sur le système-monde (transports, télécommunications, recherche universitaire, médicale...) seront de plus en plus indispensables pour construire un savoir local et produire du sens.

2. Une tendance marquée : l'influence de l'économie résidentielle et du temps hors travail sur les dynamiques territoriales.

2.1. L'économie résidentielle, omniprésente dans les territoires

En grande partie alimentée par les revenus des transferts, l'économie résidentielle englobe l'éducation, la santé, la culture, les loisirs, le tourisme, le logement, et les activités de service qui leur sont nécessaires (construction et entretien d'infrastructures, artisanat, etc.). L'économie résidentielle est porteuse de dynamique de développement territorial, à la fois par les revenus des populations concernées et par l'importance des services aux personnes dans la création et le maintien de l'emploi. Moins exposée aux chocs conjoncturels (à l'exception du tourisme), cette économie pourrait être amenée à jouer un rôle stabilisateur.

=> L'un des enjeux des prochaines années, pour les territoires, sera le couplage entre économie résidentielle et économie de production.

2.2. Le temps hors travail aménageur des territoires vécus

L'augmentation du temps disponible hors travail, l'interpénétration entre sphère privée et professionnelle, les relations renforcées entre usage des temps libres et consolidation des liens affectifs et sociaux, l'« autonomie territoriale » croissante des ménages (le lien entre le domicile et le travail du mari est battu en brèche), le développement massif de l'habitat périurbain familial avec jardin, l'investissement massif en temps et moyens sur le domicile se traduiront par :

- une croissance exceptionnelle de la mobilité dans le cadre des usages du temps hors travail, qui sont désormais à l'origine de la majorité des déplacements ;
- un rôle croissant de l'économie du temps libre dans l'économie et le développement des industries culturelles et sportives, leur privatisation progressive ;
- une société tout autant structurée par le temps libre que par le travail : le monde associatif a pénétré la sphère publique et économique, on constate une « sportivation » de la société ;
- la baisse de la fréquentation des sites culturels et musées (relative ou absolue), stagnation de la fréquentation des parcs à thèmes, le moindre recours aux opérateurs touristiques (pour les Français en France).

De nouveaux modèles migratoires :

Les pratiques de temps libre et de mobilité qu'elles soient sportives, culturelles, liées à la bi-résidentialité, aux vacances, sont en pleine mutation et modifient les relations aux territoires vécus. Le temps hors travail joue un rôle de premier plan dans les nouveaux pôles d'attraction et dans l'aménagement du territoire. Contrairement à certaines idées reçues, les migrations des temps libres sont marquées par une forte régionalisation à l'exception de la région parisienne. Les tendances lourdes :

- un développement des loisirs du quotidien qui s'inscrivent dans l'espace local, avec des offres plus larges et plus accessibles (politique des services de proximité),
- des migrations de week-end, avec un taux de départ qui reste faible³, marquées par les promenades et contacts affectifs, le shopping. Forte polarisation sur la ville de référence, le grand bassin parisien pour les Franciliens, les côtes bretonnes, atlantiques et les Pyrénées pour les populations proches.
- les migrations de court séjour (qui s'allongent) sont le plus souvent des voyages de proximité, ancrés régionalement, à la différence des vacances, où c'est l'espace de proximité qui perd de son attrait, de plus en plus au profit d'un nomadisme bi-résidentiel.

2.3. Migrations résidentielles : le poids des choix individuels

On assiste en parallèle à un accroissement sensible de la demande de qualité résidentielle des territoires, en termes de logement, de qualité de vie, de services, d'aires d'éducation et de santé, de vie culturelle. Pour certains, le lieu du travail perd son rôle déterminant. Une part croissante de la population cherche à aller vivre, habiter et travailler dans les régions de vacances (jeunes et retraités).

Cette demande vient de populations diverses : retraités, cadres, jeunes ménages, nouveaux résidents venant d'autres pays européens (britanniques, néerlandais) et des **entreprises**, notamment de celles qui sont totalement dans l'économie du savoir, et dont la ressource majeure est la compétence. Ces entreprises sont de plus en plus fortement incitées à s'implanter là où les cadres, les experts et les chercheurs acceptent de s'installer durablement.

On remarque ainsi, sur la dernière décennie, pour les territoires à forte attractivité touristique, un parallèle entre le développement du parc des résidences secondaires, la croissance démographique et la dynamique entrepreneuriale. Les cantons à fort taux de résidences secondaires tendent à attirer davantage les entreprises.

³ 7% des Français avec une nuit hors domicile lors des déplacements en week-end

Dans ce cadre, les patrimoines naturel et culturel seront des facteurs clefs d'attractivité et de différenciation. On assiste ainsi à l'émergence de nouveaux modèles migratoires, nombre d'individus vivant, le plus souvent de leur plein gré, une appartenance à des territoires multiples.

⇒ **D'où l'importance croissante des migrations résidentielles dans la physionomie de l'espace national.**

Cette complexification de la mobilité territoriale et des modes d'appropriation de l'espace est très significative dans les espaces ruraux : accueil de retraités, développement de la bi ou multi-résidentialité, confrontation des usages agricoles (la fonction productive n'est plus seulement agricole) , usage résidentiel et de plaisance, usage de nature...

Contrairement à certaines craintes exprimées dans les années 80, les tendances ne conduiraient pas à une spécialisation des territoires par fonction entre territoires « zones de populations » et territoires « supports d'entreprises », mais à une convergence des territoires attractifs en terme de migrations résidentielles et d'implantation des entreprises, au risque de cumul soit des faiblesses, soit des forces.

3. De nouvelles formes d'exclusion et de risques

Les risques et les facteurs de rupture le plus souvent pointés par les groupes de prospective tiennent clairement à l'accroissement constaté et encore plus redouté des inégalités d'accès :

- aux services,
- à la mobilité,
- aux loisirs,
- aux réseaux (proximité / coût)

Ces facteurs d'exclusion aggravent les déséquilibres sociaux et culturels, et l'on constate que des fractures s'élargissent, sans pouvoir discerner ce qui pourrait freiner ce mouvement dans les deux décennies qui viennent. Une ségrégation spatiale croissante en fonction de l'attractivité résidentielle des territoires, notamment en termes d'enseignement, de santé, d'environnement, d'accès à la culture, aux réseaux, ...est plusieurs régulièrement identifiée.

Face à l'insuffisance des services disponibles pour les parents (femmes), les personnes dépendantes et très âgées, les jeunes, face à l'inadéquation des horaires des écoles, des transports en commun (complexité de la demande), l'organisation des services aux particuliers devient un enjeu en termes d'équité sociale et de qualité de vie. Le défi est celui de l'offre et de l'accessibilité aux services : temps d'ouverture, localisation, conception (guichet unique, bouquets de services), coût et mixité. Si les territoires ne prennent pas l'initiative de la création de nouveaux services, et de la valorisation de leur potentiel (emploi, connaissance), le secteur marchand s'en emparera au détriment des plus défavorisés. Le risque est d'amplifier les inégalités sociales et culturelles⁴.

Un scénario de segmentation de la société au regard du temps est imaginé entre ceux qui travaillent beaucoup, ont peu de temps libre et sont amenés à acheter le temps des autres qui le vendront à bas prix sous forme de services à la personne, avec un risque d'accroissement des tensions sociales entre ces consommateurs et ces producteurs de nouveaux services aux emplois mal rémunérés ou mal reconnus (saisonniers, services à la personne...).

L'importance des politiques du temps : une réponse possible à certains risques d'exclusion ?

Les modes de synchronisation reposent d'une part sur une recombinaison entre les contraintes des entreprises et celles des salariés, via la négociation collective et d'autre part sur la coordination des acteurs des territoires et des opérateurs de services publics et marchands. Les politiques du temps de la ville sont une des voies nouvelles de réponse face aux risques d'exclusion. Les acteurs des territoires ont le choix entre :

⁴ Cf. les enquêtes sur les cadres, grands bénéficiaires des 35h.

- s'adapter aux impératifs de la course à la flexibilité⁵ et au temps continu,
- laisser le secteur privé prendre en main les besoins,
- produire des dispositifs collectifs de régulation. Les différentes modalités de production de ces dispositifs collectifs sont présentées (tables quadrangulaires des élus locaux italiens, « bureaux du temps »...).

Pour franchir la distance qui nous sépare d'une couverture correcte de ces besoins, faudra-t-il des SSL (Schémas sociétaux locaux) ?

Plusieurs groupes ont également mis l'accent sur les risques pesant sur l'environnement et le cadre de vie, qui deviennent critiques, ainsi que sur la fragilité croissante des systèmes économiques, face aux aléas de toutes sortes (épidémies, risques naturels, technologiques, géopolitiques ...).

4. Des territoires illisibles ? Le découplage croissant entre les réalités socio-économiques et les territoires institutionnels

On assiste à un découplage entre :

- les logiques institutionnelles et administratives, avec des zonages inadaptés,
- les logiques fonctionnelles et économiques,
- les réseaux d'acteurs.

Le citoyen – même doté d'un bon niveau d'éducation, même impliqué dans la gestion locale – a le plus grand mal à se représenter, et plus encore à comprendre, les découpages et regroupements territoriaux, le rôle et les missions des institutions régionales et locales. De surcroît, il vit souvent dans un « territoire virtuel » construit par ses appartenances multiples (bi-localisation, réseaux de relations familiales, amicales, professionnelles), dépassant de très loin les limites locales, régionales, voire nationales.

L'espace n'est plus un objet de consommation ou d'appartenance normé. La maille territoriale (communes, département...) ne façonne plus le contenu social ou culturel, à l'inverse, c'est désormais le contenu social et économique du/des projet(s), l'identité construite qui reconfigure les territoires dont ils ont besoin.

Le hiatus entre l'espace de vie des individus d'une part et les mailles dans lesquelles est organisée la vie politique et administrative tend à s'accroître.

Les réponses actuelles sont apparues le plus souvent limitées ou partielles (pour les groupes concernés), voire paradoxales face aux besoins. Par exemple, sont mises en évidence :

- les dangers de l'hyperterritorialisation des politiques publiques (multiplication des périmètres, des schémas directeur, de cohérence...) face à un débordement des territoires existants par une société d'acteurs en réseau
- le faux semblant des discours identitaires des collectivités territoriales (des « projets de territoires », territoire-logo, - plaquette, ...) comme vecteur de recréation d'identité et de lien territorial, sans prendre en compte le fonctionnement social et les besoins des populations et des entreprises.

Face à des besoins collectifs de plus en plus nombreux et techniquement exigeants, il y a une sensibilité extrême des populations à toute action publique touchant au cadre de vie (syndromes NIMBY⁶, BANANA⁷). D'où une question importante pour la décentralisation « à la française » : l'intérêt général peut-il se vivre et se concevoir dorénavant dans les territoires ?

Dans un contexte de montée en puissance de l'individualisation et de la diversification de la territorialisation, l'enjeu pour l'action publique est de réduire les décalages entre les pratiques et les

⁵ Ex. d'Helsinki avec des crèches ouvertes 24h/24.

⁶ NIMBY : Not In My BackYard

⁷ BANANA: Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything

cadres territoriaux et de ne pas identifier la gestion collective (impliquant les acteurs en présence) à la gestion publique (Etat et collectivités). En matière de politiques du temps, de santé, culturelles, de gestion des risques, on ne peut plus raisonner en territoires administratifs, il est nécessaire de relier ces politiques aux territoires vécus, aux échelles et acteurs pertinents pour conduire et mener l'action.

Ces phénomènes de remise en cause du paradigme de la maille et de la seule légitimité des acteurs publics en matière d'aménagement interrogent la place et les modalités de la prospective et de son articulation avec l'action collective et la décision publique.

Les exercices de prospective destinés à éclairer l'action publique doivent être menés selon leur logique propre. Il faut donc éviter de :

- ⇒ se caler sur les mailles administratives (il faut « Etre impertinent avec le territoire pertinent ») ;
- ⇒ viser la production de schémas (de développement, d'aménagement) aux rubriques préconçues ;
- ⇒ identifier trop étroitement des travaux de prospective régionale à la réponse aux besoins d'une Collectivité locale ou régionale en tant qu'acteur
- ⇒ tabler sur des processus linéaires d'étude-décision-exécution qui apparaissent inopérants.

5. La gouvernance des territoires passe par la maîtrise des réseaux

Les groupes de prospective reviennent – ce qui n'est ni nouveau ni surprenant – sur l'importance géographique de la France pour les réseaux de transports terrestres et aériens en Europe.

Cette donnée structurelle soulève de plus en plus de questions, auxquelles il n'est pas répondu au même rythme qu'elles se posent, en matière de responsabilité et de contrôle. La situation mérite que des efforts particuliers soient fait dans ces domaines, car la demande va continuer à croître à un rythme élevé, à moyen terme.

La nouvelle donne européenne en matière de libéralisation des réseaux présente en effet des risques considérables de découplage entre les intérêts des opérateurs et ceux des territoires, aggravés par la fragilité économique de ces opérateurs, dans des secteurs où les horizons à considérer pour les investissements sont presque toujours de très long terme.

L'horizon choisi pour l'exercice Territoires 2020 n'a pas permis d'approfondir (ou a permis de ne pas aborder...) des questions très sensibles, telles que la production d'énergie (les centrales nucléaires françaises arriveront en fin de vie entre 2030 et 2035) ou le financement des infrastructures.

Trois questions clefs

1. Quel scénario pour le territoire ? Quelle physionomie de l'espace français ?

Les scénarios, quand ils sont produits par les groupes, ne mettent que très rarement en scène le territoire national et ses composantes, et encore moins les évolutions majeures de la physionomie de l'espace français. Les scénarios pour le territoire national et les espaces à enjeux ne peuvent se déduire des travaux de recherches menés. On relèvera cependant quelques dynamiques possibles et leurs conséquences qu'il conviendrait de prolonger en terme d'analyse pour conforter ou infirmer le cadre des travaux « Territoires 2020⁸ ».

Plusieurs logiques ou dynamiques étaient à l'œuvre dans les territoires tels qu'ils ont été déchiffrés et projetés par les groupes de prospective :

- logique d'attractivité résidentielle,
- logiques de polarisation et de rayonnement (le nœud ne suffit pas)
- logique de différenciation,
- logique de partage et de répartition fonctionnelle,
- logiques d'exclusion le plus souvent en terme d'accès (des populations aux services dans les territoires et de certains territoires dans le jeu socio-économique et concurrentiel...).

« L'image de la France du futur est déjà là, à l'ombre des week-ends et des vacances »

Les analyses des déplacements liés aux temps libres et aux vacances, permettent de mieux comprendre les usages des territoires, les stratégies (multi-)résidentielles. La représentation des territoires vécus –au-delà de celles des services et des relations domicile-travail –élargit considérablement les aires urbaines. Une France fortement régionalisée y apparaît (grands bassins), et la spécificité du modèle parisien (éclaté) ressort fortement.

Pour certains, les territoires des temps libres préfigurent des images possibles de la France de 2030. La nouvelle dynamique de peuplement serait le résultat de ces mouvements. Les logiques à l'œuvre :

- l'attractivité des régions touristiques bien desservies, organisées autour de pôles urbains de taille importante à offre universitaire : Grenoble, Nice, Aix, Montpellier, Toulouse, Nantes, Strasbourg, Rennes, Lille, une partie du bassin parisien, la vallée de la Loire (Orléans, Tours),
- l'attractivité des très grandes villes à forte offre de loisir (Paris, Marseille, Lyon) pour les moins de 30 ans, avec une forte pression pour un temps urbain continu et un risque de segmentation urbaine générationnelle,
- le développement de la bi-résidentialité,
- l'étalement urbain pour les ménages à revenus faibles ou moyens, en particulier les jeunes,
- des logiques de répulsion pour les régions isolées dans le Nord et l'Est, ainsi que pour certains quartiers de grands ensembles.

La fin des hiérarchies ?

Des modèles de développement différenciés pourraient apparaître, coexister et se conforter mutuellement par leur complémentarité et succéder à une lecture homogène des modes de développement et à son corollaire hiérarchique :

- des régions métropolitaines, villes-régions ayant rang dans l'Europe élargie, qui réorganisent le territoire national ;

⁸ Et notamment la congruence du scénario de référence du « polycentrisme maillé » aux évolutions majeures repérées par les groupes.

- des territoires à vocations différenciées et identité renforcée, fortement supportée par les réseaux d'acteurs internes et externes et intégrée dans les réseaux d'échanges européens (mosaïque des villes de second rang dans des logiques de différenciation/spécialisation, « pays » à forte identité et « îlots de connaissance » connectés aux systèmes-mondes), ce qui suppose vraisemblablement une taille critique minimale ;
- des territoires à dynamique plutôt résidentielle, avec des spécificités touristiques plus ou moins fortes, et des germes de changements en terme d'activité (implication des retraités dans l'économie, équilibre à trouver pour les emplois saisonniers, équilibre des usages de l'espace à retrouver notamment dans les zones plutôt rurales).
- des territoires ou villes standards, faiblement différenciées, dans des logiques de reproduction – migrations faibles- (agglomérations tertiaires avec pôles de compétences peu affirmés, territoires d'anciennes industries, villes essentiellement administratives...) dont l'absence de dynamique endogène posera des problèmes à terme.

Le rapprochement des deux logiques d'attractivité (notamment résidentielle) et de développement (dans le paradigme de l'économie du savoir) est à même de fournir une grille de lecture renouvelée des dynamiques territoriales, sous réserve d'une prise en compte des facteurs externes (évolution des filières économiques concernées ; accès aux réseaux) et internes (trajectoires socio-démographiques, enjeux liés aux partages des espaces et développement durable,...).

On voit s'esquisser un scénario, autour de l'articulation entre :

- ⇒ de grands systèmes urbains, espaces d'innovation élargis, entraînant des régions métropolitaines d'envergure européenne,
- ⇒ des régions à forte attractivité résidentielle (populations de retraités, de salariés flexibles ...), avec un très haut niveau de branchement sur les réseaux (transport aérien, télécommunications, ouverture internationale), participant à un redéploiement spatial des activités de pointe⁹
- ⇒ des bassins d'aménagement,
- ⇒ un local différencié, avec une dynamisation des réseaux locaux
- ⇒ le polycentrisme dans le fonctionnement de certaines aires métropolitaines, notamment transfrontalières (ex : Lille, Bayonne-San Sebastian).

ce qui n'est ni « l'archipel éclaté », ni « le repli territorial », ni le polycentrisme maillé.

Certains groupes soulignent le caractère hypothétique du scénario polycentrique, notamment à l'échelle européenne à l'échéance 2020. Le credo polycentrique pourrait n'être qu'un vœu pieux ou une justification idéologique pour deux raisons : les choix économiques européens conduisent à des spécialisations régionales et au renforcement de la concentration géographique, les objectifs des politiques sectorielles sont contradictoires (PAC...) avec ceux de réduction des déséquilibres territoriaux.

Dynamiques internes et évolution globale entrent en tension et produisent un développement différencié des territoires. Les déterminants de cette diversité des dynamiques territoriales sont :

- les évolutions démographiques,
- la qualité des réseaux locaux, de toutes sortes (infrastructures et superstructures)
- le capital territorial (naturel, culturel, identitaire...) chaque fois différent et qu'il faut apprendre à reconnaître, développer, construire.

En conséquence, le rôle de l'Etat central devra évoluer : moins aider au déplacement des unités de production vers les territoires fragiles que favoriser l'organisation et la mobilisation des acteurs locaux. Le soutien au(x) territoire(s) vécu(s) revêtira plus d'importance stratégique que privilégier la commune ou le département. Les politiques de stimulation des dynamiques de croissance dans les territoires sont

⇒ ⁹ image de la Californie mêlant campagnes embourgeoisées, edge-cities, espaces de récréation...

déterminantes, les seules politiques de compensation des inégalités sont insuffisantes (moyens et zonages inadaptés, évolutions socio-économiques très rapides). Les territoires doivent être pensés comme les tissus actifs de la production de richesses et non comme les découpages administratifs de la territorialisation de l'action de l'Etat ou des collectivités. Il s'agit de prendre en compte les atouts différenciés et les offres particulières de chaque territoire.

La décentralisation administrative correspond également aux besoins des nouveaux modes de développement endogène.

Deux questions restent en suspens :

- ⇒ la vitesse de la transition vers un modèle « cognitif » dans les territoires ;
- ⇒ la façon dont local et global vont s'articuler : convergence du système national / régional avec le système global (universalisation et banalisation des produits, comportements, goûts, aspirations...) ou production de différences.

2. Europe, Etat, Région...: quelles échelles pour quelles politiques ?

A l'exception de quelques groupes (à thématique délimitée : Santé et territoires, ou plus transverse : Temps et territoires, Activités économiques et territoires) les recommandations pour l'action publique restent le plus souvent très générales et assez peu innovantes. La prévention des chercheurs vis-à-vis de la formulation d'orientations et plus encore d'actions apparaît comme un facteur peu pris en compte dans le dispositif. A ce stade, sauf à reprendre les orientations spécifiques à chaque groupe (cf. synthèse par groupe, dernière partie), les quelques orientations transverses restent assez pauvres.

2.1. Aménager à l'échelle de l'Europe

2.11. Quelques objectifs à très long terme :

- ⇒ construire une cohérence entre les politiques structurelles et les politiques sectorielles européennes,
- ⇒ développer la notion d'équilibre spatial des potentiels à côté (ou à la place) de l'objectif de convergence économique et sociale
- ⇒ réussir à développer des politiques européennes plus actives, visant des objectifs plus positifs que la simple compensation des handicaps.

2.12. Donner la priorité aux dynamiques de projets concrets

- ⇒ les coopérations transfrontalières,
- ⇒ l'émergence de « petites Europes » à des échelons ad hoc, comme par exemple l'arc alpin, Lyon-Turin,
- ⇒ la coopération pour les grands équipements,
- ⇒ les axes de développement transnationaux, comme le développement durable des massifs, la continuité des réseaux...
- ⇒ l'organisation de systèmes de prévention des risques et d'intervention.

2.13. Améliorer la connaissance et la qualité des politiques et des outils d'aménagement et de développement par l'organisation plus systématique des comparaisons internationales, en particulier réaliser un véritable benchmarking technique.

2.2. Anticiper, organiser, soutenir, accompagner : les multiples rôles du niveau national

Le niveau national est un lieu d'impulsion, de coordination et de cohésion. Même si la politique de décentralisation porte ses fruits et permet aux collectivités régionales et locales de mieux maîtriser leur développement, il reste nécessaire de définir des grandes orientations politiques d'aménagement.

Le niveau national garde son intérêt et son importance pour :

- traduire des orientations politiques sur les grands bassins d'aménagement (cf. Débat public), soutenir les innovations dans les territoires (SPL¹⁰, SSL¹¹...),
- gérer et couvrir des risques non probabilisables et sortant donc de la logique d'assurance,
- accompagner la « métropolarisation »,
- renforcer l'armature urbaine nationale en complément de la progression des grandes agglomérations à l'échelle européenne, notamment en appuyant la structuration des pôles urbains de deuxième rang,
- aider au développement de grands systèmes urbains durables et compétitifs, à la fois par leur attractivité et leur rayonnement,
- définir des politiques propres à aider à la constitution d'une armature urbaine de qualité cohérente avec la dimension européenne,
- organiser l'attractivité, accompagner la différenciation des offres territoriales,
- soutenir l'ingénierie en matière d'aménagement et de développement des territoires,
- veiller à l'accès aux réseaux performants pour tous les territoires dans des conditions acceptables (haut débit, couverture portable, mobilité), et si nécessaire inciter et aider à sa réalisation.

2.3. La bonne dimension pour les logiques fonctionnelles : les niveaux régional et macro-régional (grands bassins d'aménagement)

Les niveaux régional, voire macro-régional sont les lieux de la compétition européenne, voire mondiale, où il est nécessaire d'organiser la réactivité et d'impulser les projets, de les coordonner, de préparer les décisions, notamment en matière :

- d'infrastructures et de grands équipements
- d'enseignement supérieur, de recherche et de constitution de pôles d'excellence.

C'est à ce niveau qu'il est possible de :

- ⇒ reconnaître les spécificités territoriales,
- ⇒ accompagner efficacement la métropolisation et la différenciation des offres
- ⇒ manager les concurrences entre territoires
- ⇒ répartir, si nécessaire, des fonctions complémentaires entre villes organisées en réseau.

2.4. Le niveau local : une diversité et une complexité mal prises en compte

Les travaux des groupes de prospective font émerger l'image d'un système composé de milieux urbains, d'espaces ruraux, d'espace de loisirs et de vacances (littoral/montagne...) et d'un capital territorial

¹⁰ Services productifs locaux

¹¹ Services Sociétaux Locaux : services offerts aux salariés et plus largement aux « stakeholders » des entreprises.

(réseaux d'acteurs et patrimoine naturel et culturel...) plus large, plus divers et plus complexe que les approches en terme de bassins de vie, de territoires vécus ou de pays.

Pour favoriser les dynamiques de projets et organiser les réponses aux besoins des populations et des acteurs économiques, c'est, à l'idéal, ce système qui devrait constituer l'unité de base de l'aménagement et du développement. C'est à ce niveau que les politiques doivent prendre en compte les espaces vécus et les territoires du quotidien : politique de quartiers, proximité, centres multiservices, ...

3. Quelles actions pour un développement cohérent des territoires ?

3.1. Quels peuvent être à l'avenir les objectifs d'une politique « centrale » d'aménagement du territoire ?

- ⇒ renforcer la compétitivité globale du territoire en soutenant les facteurs déterminants notamment hors coûts (différenciation des produits, efficacité des coopérations, capacité de recherche, qualité de vie sous toutes ses formes) ;
- ⇒ favoriser l'essor des pôles d'excellence ;
- ⇒ hiérarchiser l'action publique en donnant notamment la préférence au long terme¹² : la politique d'aménagement doit se donner pour objectif de valoriser chaque territoire, riche ou pauvre, tant il peut contribuer positivement ou négativement à la dynamique du territoire national. Il s'agit de mettre en place des zones en situation de produire leur propre croissance (des territoires nourriciers), de faciliter l'interpénétration des politiques publiques et privées, de susciter une nouvelle contractualisation entre Etat et territoires ;
- ⇒ renforcer l'attractivité des territoires : économique, résidentielle (accueil et qualité de vie) et organisationnelle.
- ⇒ assurer une certaine équité entre territoires, réduire les disparités interrégionales et infrarégionales par des politiques publiques et privées de rééquilibrage au contenu différent en fonction des situations. Dans le contexte difficile présenté plus haut, cinq types d'interventions devraient être privilégiées : réalisation d'infrastructures de transport (routes, TGV, avion...), accès à l'information (ADSL ...), développement/soutien aux services, redistribution de revenus, soutien aux projets locaux ;
- ⇒ protéger l'environnement dans son acception la plus large, en articulant les préoccupations économiques, écologiques et socioculturelles ;
- ⇒ assurer une fonction d'anticipation et de veille, nécessairement couplée avec des outils d'appréciation performants et une politique d'évaluation.

3.2. Les axes de travail d'une organisation chargée d'impulser et accompagner

Les priorités de cette organisation devraient être :

- ⇒ la promotion des systèmes sociétaux locaux (services),
- ⇒ l'organisation des partenariats privé /public,

¹² En situation de contraintes financières, les arbitrages ont eu tendance à favoriser les besoins immédiats et à renforcer les espaces les plus riches. Les régions moins développées ont besoin de structurer leur développement dans le temps long.

- ⇒ la délimitation des services publics, universels, d'intérêt général et leur articulation avec les politiques du temps,
- ⇒ l'appui méthodologique, l'ingénierie de l'aménagement et du développement dans les territoires,
- ⇒ l'appui au développement d'une véritable connaissance prospective des dynamiques territoriales
- ⇒ la (re)connaissance, pour mieux les relever, des défis de l'économie résidentielle

(quel impact sur la localisation des activités, les leviers de développement, les gisements d'emploi ? quel couplage avec l'économie de production ? Quelles synergies, quels conflits d'usage des espaces ?)

Et les principales questions auxquelles elle aura à répondre :

- Comment répondre aux besoins de prospective à portée concrète, opératoire ?
- Comment améliorer la connaissance des pratiques d'aménagement et de développement au niveau européen, ainsi que la connaissance des territoires en Europe ?
- Comment organiser la vigilance par rapport aux ruptures et aux risques ?
- Comment créer et diffuser de nouveaux indicateurs de cohésion sociale (accès aux services, à la santé, à la culture...) ?
- Comment améliorer la connaissance des pratiques d'aménagement et de développement au niveau européen, ainsi que celle des territoires en Europe ?

EVALUATION DU PROCESSUS

1. Une critique constructive de la conception et du pilotage du programme Territoires 2020

1.1. Le choix des thèmes

Le programme de prospective Territoires 2020 répondait à plusieurs préoccupations. Il s'agissait d'abord d'alimenter directement la réflexion des comités chargés de mettre en place les Schémas de services collectifs¹³, notamment pour les groupes n°4, santé et territoires n°5, espaces naturels et ruraux n°8, systèmes territoriaux : mutations, risques et innovations (thème devenu « risques locaux et action collective ») et n°3, réseaux, services et usages. En fait, le découpage thématique calqué sur les SSC a ensuite évolué sensiblement et cet objectif initial est passé au second plan.

À certains groupes on demandait d'approfondir les orientations du Schéma de développement de l'Espace Communautaire (GP n°1, aménagement du territoire et Europe, GP n°3), de prolonger des travaux précédents (GP n°5 et GP n°6, temps et territoires), ou encore de réfléchir sur l'apport de la prospective à l'action publique et sur les méthodes de la Datar (GP n°9, prospective territoriale et action publique). Enfin les groupes n°2 (loisirs et temps de vie), 7 (représentations et territoires) et 10 (échanges marchands et territoires) devaient jouer un rôle transverse vis-à-vis des autres, à l'intérieur même du programme.

1.2. L'élaboration des problématiques

Lancé le 3 août 1999, l'appel à propositions ne s'adressait qu'à des organismes de recherche publics, la législation alors en vigueur ne permettant pas de faire appel pour un même dossier au public et au privé. Les objectifs visés étaient hétérogènes, et l'on pouvait constater une grande disparité dans l'explicitation des résultats attendus.

Les réponses des organismes consultés ont été très variées. Certains se sont attachés à répondre strictement à la demande, d'autres ont fait des contre-propositions, avec des résultats divers. Pour le thème n°3 (réseaux), aucun des laboratoires retenus ne disposait de toutes les compétences permettant de traiter à la fois les réseaux de transport, l'énergie et les TIC. Pierre Musso, anciennement Conseiller prospective de la Datar, a donc pris la présidence d'un groupe constitué avec des chercheurs appartenant à plusieurs des équipes en concurrence. Le laboratoire retenu pour traiter des risques ne disposait pas non plus de compétences suffisantes pour traiter l'ensemble de la question telle que la voyait la Datar. Il a néanmoins été retenu, et a consacré ses premiers mois de travail à l'acquisition des connaissances nécessaires.

Le principe même de l'appel à propositions supposait des ajustements entre les responsables scientifiques des groupes et le commanditaire. Les travaux réalisés ont parfois divergé assez sensiblement des pistes initiales. Les mises au point n'ont pas toujours été actées clairement. Lorsqu'elles l'ont été, ce fut le plus souvent dans des projets succincts rédigés par les responsables des groupes, et non sous la forme d'un cahier des charges définitif reprenant avec précision et pour chaque groupe les objectifs, la problématique, la forme et la nature des produits de sortie et le calendrier.

Un calendrier général¹⁴ a été remis aux groupes, mais il ne tenait pas compte de leur diversité et ne revenait pas sur le fond.

¹³ Les SSC portaient sur neuf domaines : Enseignement supérieur, culture, santé, information et communication, transports de personnes, transports de marchandises, énergie, espaces naturels et ruraux, sports.

¹⁴ *Projet de programme des groupes de prospective pour les années 2000-2001-2002* du 4 mai 2000, remis à tous les responsables de groupe au séminaire d'Arc et Senans. Aucun des responsables interviewés n'a considéré que ce document était autre chose qu'un calendrier général indicatif.

1.3. La constitution des groupes

C'est la Datar qui a choisi les présidents des groupes, sans tenir compte des incompatibilités pouvant exister entre chercheurs ou universitaires. Des difficultés sont apparues immédiatement (notamment pour le groupe n°9) ou, sans provoquer de véritable rupture, ont parfois affecté l'ambiance du groupe et l'avancement de ses travaux. Néanmoins, en général, les directeurs scientifiques, véritables animateurs des équipes, se sont accommodés de leur Président, avec qui ils ont eu des relations courtoises.

Le choix des participants a été fait conjointement par la Datar et les responsables des groupes, ces derniers proposant des noms, et la Datar veillant à l'équilibre des équipes, par exemple en y faisant entrer les représentants de certains ministères.

Malgré le souhait du Délégué¹⁵ de voir participer des représentants du « monde économique », et son souci du « caractère européen » des groupes, les universitaires et les « experts » étaient très majoritaires parmi les 261 personnes retenues. Les participants étrangers et les acteurs économiques ont été peu nombreux au départ, et ont de plus rapidement abandonné, pour trois raisons : a) le temps nécessaire pour participer activement ; b) la nature du travail : certains groupes ont adopté une approche très théorique, d'autres ont mis beaucoup de temps à s'accorder sur une problématique, toutes choses qui ont rebuté certains praticiens ; c) financières : il était coûteux de faire venir des participants étrangers.

1.4. Le calendrier prévu par la Datar

1999 – La préparation et le lancement

Le 3 août, appel à propositions. Remise des réponses avant le 30 septembre. Les groupes se constituent autour des équipes retenues et commencent à réfléchir à leur problématique.

2000- Le démarrage et l'état des lieux

En janvier 2000, paraît le premier numéro de la revue Territoires 2020 « revue scientifique de la Datar consacrée à la prospective territoriale et aux études d'aménagement du territoire ».

Le 6 janvier 2000, le délégué réunit les responsables des groupes de prospective.

Il souligne le lien entre le programme Territoires 2020 et les SSC, et souligne que même s'il s'agit d'un programme de prospective, certains groupes pourront avoir à répondre à des questions immédiates et conjoncturelles, notamment à l'occasion de la présidence par la France de l'Union européenne.

Le programme comprend deux types de GP : les groupes 1, 2, 3, 4, 5, « sectoriels » et liés à l'actualité, et les groupes 6, 7, 8, 9 et 10, transversaux, à qui il est plutôt demandé de renouveler les problématiques.

Le Délégué précise les produits de sortie : « livres de référence à plusieurs mains », et articles dans la revue Territoires 2020.

Le 4 mai 2000 – Séminaire « prospective » d'Arc et Senans. Le programme des travaux pour 2000, 2001 et 2002 est fixé et annoncé aux responsables des groupes :

L'année 2000 est consacrée au démarrage des groupes, à l'état des lieux. Fin novembre 2000, chaque groupe devra rendre un document de synthèse sur sa problématique. Évalué par le Conseil scientifique selon trois critères : qualité prospective de la nouvelle problématique, capacité à associer les acteurs dans les groupes (prospective partagée), identification de leviers d'action publique, ce document sera publié dans la revue Territoires 2020¹⁶.

Il est également demandé aux groupes de publier dans des revues scientifiques et grand public et d'organiser des colloques.

¹⁵ Réunion avec les responsables des groupes, le 6 janvier 2000.

¹⁶ Tous les groupes fourniront un article, à l'exception du groupe n°9, prospective et territoires.

2001, « l'année de la prospective »

Il est prévu :

- En janvier, un séminaire de restitution de la 1^{ère} année et d'échanges avec le Conseil scientifique, ainsi qu'avec le « monde de la prospective » (CNAM, Futuribles, etc.)
- En mai, le colloque « Aménagement du territoire : bilan et perspectives 2020 », auquel les groupes devront participer.
- En juin, remise des manuscrits du premier ouvrage.
- En octobre: la parution du premier ouvrage de chaque groupe.
- En novembre, les groupes devront présenter leur production « prospective » dans un document de synthèse de 15 pages, éventuellement publié dans Territoires 2020.

2002, l'année des recommandations d'action publique

En janvier, il est prévu un séminaire de restitution des travaux de 2001 devant le Conseil scientifique, qui les évaluera en fonction de leur possible « transcription en termes de politiques publiques »

À l'automne, remise du manuscrit du 2^e ouvrage, et « grand colloque avec les élus, les syndicats, les réseaux associatifs, les membres du CNADT, les SGAR, les cellules prospectives des CESR et les réseaux de Prospective info ».

1.5. Le déroulement chronologique du programme

Ce calendrier traduit clairement les attentes en matière de produits de sortie et de délais. Mais il est uniforme, et ne tient pas compte de la diversité des missions assignées aux groupes. Les délais ne sont pas en adéquation avec des travaux de recherche, encore moins lorsqu'il est demandé aux équipes de pratiquer en outre une « prospective partagée » associant des acteurs de terrain, ce qui suppose un partage des problématiques entre chercheurs et praticiens, suivi d'un temps de débat et/ou d'expérimentation relativement long.

Le programme ne sera en tout cas pas respecté. À part le groupe n° 1 (Europe), qui s'arrête au bout de deux ans, considérant qu'il a rempli sa mission, aucun groupe ne terminera dans les temps.

Plusieurs équipes lanceront - ou s'associeront à - des expériences de terrain, qu'ils ne pourront, pour la plupart, mener à leur terme. Quant aux produits de sortie¹⁷, la publication des « premiers »¹⁸ livres, prévue à l'automne 2001, s'est échelonnée du premier trimestre 2002 au deuxième trimestre 2003. Deux groupes n'ont réussi à rendre des manuscrits provisoires que respectivement en octobre et novembre 2003¹⁹.

Sur les dix groupes, deux ont publié le « deuxième » ouvrage, qui doit rendre compte de la partie prospective des travaux et apporter des éclairages sur l'action publique dans les territoires. Un troisième a remis les épreuves à l'imprimeur, et nous avons pour un quatrième un manuscrit provisoire incomplet.

Sauf à rendre des papiers sur des travaux déjà engagés auparavant ou prolongeant des recherches antérieures, il était difficile à un groupe, en quinze mois, de se constituer, d'organiser matériellement son fonctionnement, d'auditionner des experts extérieurs, de débattre en son sein de sujets qui n'étaient pas familiers à tous les participants – ce qui était de règle, dans des groupes de 15 à 40 personnes – et de mettre au point un ouvrage, même « à plusieurs mains », selon la demande explicite de la Datar. Les groupes qui ont le moins mal respecté ce premier délai sont ceux dont le thème correspondait

¹⁷ En annexe, tableau synoptique donnant l'état des productions.

¹⁸ Pour diverses raisons : scission des groupes ou abondance de matière par rapport au format de la collection, certains groupes ont publié deux volumes au titre de la première phase « état des lieux ». Nous désignerons néanmoins leur production de première phase par « premier livre »

¹⁹ Ce dernier (GP n°10, économie) restituant à la fois les travaux de 1^{ère} phase (état des lieux) et de prospective.

strictement à leur spécialité et s'insérait sans difficulté dans le programme de recherches du laboratoire « leader » : les groupes n°2A, (tourisme et mobilité), 5 (espaces ruraux et naturels), 7 (représentations).

Pour la phase « prospective », les difficultés étaient encore plus grandes, puisque les groupes devaient s'approprier une démarche que la plupart de leurs membres ignoraient, et qui était, pour des chercheurs, très éloignée de leurs habitudes de travail, voire intellectuellement difficile à accepter. La construction de scénarios – décidée par le groupe ou demandée par la Datar – leur a pris environ un an. Il n'était donc guère possible de respecter le calendrier initial, et le retard était évident dès la fin 2001. Lors de la réunion des groupes avec le Conseil scientifique, le 17 décembre 2001, la plupart annoncent être « entrés » dans la démarche prospective. Ce qui est souvent un euphémisme : les plus avancés en étaient à l'identification des tendances lourdes et des variables. Ce retard, qui n'a apparemment pas entraîné de réactions de la Datar, a été lourd de conséquences. En effet, même si la construction des scénarios est une étape très utile pour que le groupe s'approprie la problématique et se forge une vision commune de l'avenir, la suite, c'est-à-dire la réflexion que permettent ces scénarios en aval, l'élaboration des stratégies et des programmes d'action, est nettement plus importante. Cette deuxième phase a gravement pâti du retard pris, puisque les circonstances – alternance politique, problèmes de financement – n'ont pas permis de prolonger le programme dans de bonnes conditions.

1.6. Les échanges entre les groupes

Lors de la réunion de lancement des travaux, en janvier 2000, le Délégué avait laissé aux groupes toute latitude pour organiser (ou non) leur coopération, leur déclarant qu'ils « *auraient entre eux les relations qu'ils souhaiteraient établir, à la discrétion de leurs responsables* ».

Les directeurs scientifiques interviewés ont reconnu qu'ils n'avaient eu que très peu de contacts entre eux. Ils se tenaient informés de l'avancement du travail des autres groupes lors des réunions semestrielles avec le Conseil scientifique, et discutaient de façon informelle avec certains de leurs collègues lors des séminaires organisés par la Datar, mais fort peu sont allés au-delà.

On peut trouver plusieurs raisons à cette faiblesse des échanges : le temps, les moyens, les distances. Mais rien de tout cela n'est insurmontable s'il existe une volonté d'agir ensemble. La Datar n'a pas cherché à organiser sérieusement ces échanges, ni à concrétiser l'idée exprimée au lancement du programme, sur les possibles apports de données ou de méthodes de certains groupes aux autres : tous les participants auraient été intéressés par les réflexions du groupe 10 sur les activités économiques²⁰ ou par les questions de représentation étudiées par le groupe n°7. Lancés le même jour, selon le même calendrier, les travaux ont en fait été menés en parallèle par des équipes peu informées sur ce que faisaient les autres.

1.7. Les produits de sortie « contractuels »

Les groupes ont publié onze ouvrages au titre de la première phase, deux au titre de la deuxième, et cinq manuscrits provisoires dans des états divers d'avancement ont été remis à la Datar.

À l'exception du groupe n°9 (Prospective territoriale et action publique), chaque équipe a présenté le résultat de ses travaux sur la problématique et l'état des lieux dans le numéro 3 de la revue Territoires 2020, en juin 2001.

Le groupe 6 (Temps et territoire) a réalisé un CD Rom²¹ réunissant les bilans de toutes les expériences qu'il a suivies. Le groupe n°5 (espaces naturels et ruraux) y travaille.

Sur neuf séminaires Prospective Info organisés par la Datar de fin 2001 à mi-2003, quatre portaient sur des thèmes du programme Territoires 2020, et les participants des groupes sont également intervenus dans deux des cinq autres.

²⁰ À titre d'exemple, le groupe n°3, Réseaux, a fait réaliser une étude sur l'économie mondialisée et la société post-moderne dans les années 2000 (p.15 à 58 de *Réseaux, services et territoires, horizon 2020*) qui aurait pu être avantageusement remplacée par une ou deux journées de travail avec le groupe n°10.

²¹ Financé par la Caisse des Dépôts.

1.8. La place de la prospective

Les groupes ont trouvé difficile de concilier le fond et les méthodes, et de « faire de la prospective » sans qu'elle porte sur des objets concrets. Quelques-uns ont considéré que leur thème était « prospectif par nature », et n'ont pas cherché (à tort ou à raison) à pousser plus loin la démarche.

La plupart ont construit des scénarios exploratoires. Coûteuse en temps, cette méthode est payante lorsqu'elle permet de pousser les raisonnements aux extrêmes, de travailler sur les ruptures envisageables, de réfléchir aux jeux des acteurs et à leurs stratégies. Toutes choses que l'on ne trouve que très partiellement dans les travaux de prospective des groupes.

L'un des points les plus faibles est l'articulation entre les scénarios, les dynamiques territoriales, et les propositions d'action. Par exemple, le GP n°3 (réseaux), après avoir beaucoup – et longuement : 14 mois – travaillé à construire un jeu de scénarios d'environnement, fait des propositions rédigées par des experts connus et qui ne doivent pas grand chose à l'exercice de prospective réalisé. Il y a eu un investissement important, sérieux, long, dans la démarche, avec le résultat, dont nous ne contestons pas par ailleurs la qualité, aurait pu être obtenu en quelques semaines, en questionnant simplement ces quelques experts reconnus.

Le cas du groupe n°9, qui était au cœur du programme, puisqu'il avait pour mission de réfléchir sur « *la prospective en tant qu'outil de l'action publique* » et de faire des propositions sur la place et le rôle de la Datar, est particulièrement emblématique. Incontrôlable – que ce soit par son Président ou par la Datar – et incontrôlé, il est parti dans tous les sens, a misé sur l'observation directe d'expériences de terrain, n'a guère exploité les matériaux recueillis, a implosé, et a fini par rendre un manuscrit hétéroclite qui ne répond pas aux questions posées, et dans lequel certains auteurs remettent en cause la prospective orientée vers l'action en général et vers l'action publique en particulier !

Sur un plan pratique, l'accompagnement des groupes par des prospectivistes a été plus apprécié que les conférences de formation ex cathedra.

Plusieurs groupes regrettent de ne pas avoir eu le temps – et parfois les moyens – de poursuivre la démarche, par exemple en confrontant leurs scénarios avec les visions d'avenir, les souhaits, les perspectives, des acteurs de terrain.

1.9. Les suites (hors programme)

Les retombées de Territoires 2020, même si elles sont inégales selon les thèmes et la composition des groupes, sont nombreuses. Des colloques, des programmes d'enseignement ou de recherche, ont été mis sur pied en partant des travaux réalisés (groupe n°5, espaces naturels et ruraux, 7, représentations, 3 réseaux...). Des collectivités territoriales et des groupes de prospective dans les territoires demandent qu'on leur présente les scénarios pour alimenter leurs débats²². Certains groupes (Santé, espaces naturels et ruraux ...) ont été associés par le Plan, le Sénat, des Ministres, à la définition et à l'évaluation des politiques publiques dans les domaines qu'ils exploraient. Enfin, des expérimentations se poursuivent sur le terrain (GP n°6, Temps et territoires, par exemple).

1.10. Le rôle du Conseil scientifique

Les responsables interrogés ont distingué deux périodes dans leurs relations avec le Conseil scientifique. Lors du lancement et la première année, cet organisme a fait preuve d'enthousiasme. Il a impulsé les travaux, les a orientés et appuyés. Par la suite, après des changements de personnes, il s'est éloigné du programme, ne jouant plus qu'un rôle de contrôle perçu comme tatillon et sans recul par les chercheurs.

1.11. Le rôle et la place des conseillers et chargés de mission de la Datar

Les conseillers ou les chargés de mission de la Datar ont eu un rôle différent selon les groupes: certains ont participé activement aux travaux, dans leur propre spécialité. D'autres n'étaient là que pour apporter un soutien logistique. Dans les groupes qui s'étaient organisés pour disposer d'une logistique efficace, ils ont parfois été des observateurs très effacés.

²² Les travaux du groupe n°5, espaces naturels et ruraux, sont appréciés.

La dynamique des groupes s'est mal accommodée du taux de rotation du personnel de la Datar. Parfois gênés par les contacts directs de leur hiérarchie avec les animateurs des groupes, qui les mettaient en porte-à-faux, les conseillers ou les chargés de mission de la Datar ont eu, dans plusieurs cas, du mal à se faire reconnaître une véritable légitimité. Il est arrivé qu'ils abandonnent un groupe dans lequel les tensions étaient trop fortes, faute de moyens pour régler les conflits.

Enfin, ils n'ont pas assuré une coordination d'ensemble du programme, pour laquelle leur hiérarchie ne leur a jamais donné de moyens ... ni d'ailleurs de mission explicite.

2. Quels enseignements tirer de la critique du programme ?

2.1. Pour une approche pragmatique, qui préfère l'efficacité à la visibilité

a) Les ambitions des programmes de recherche doivent être ajustées aux moyens financiers et humains de la Datar. Compte tenu du temps moyen de séjour du personnel dans un poste, il serait préférable de ne pas lancer de programme d'une durée supérieure à deux ans ; l'alternative étant des opérations totalement sous-traitées dans lesquelles les chargés de mission de la Datar sont les représentants du commanditaire, rôle (indispensable) de supervision administrative qui n'impose pas de s'impliquer sur le fond.

b) Un soin particulier doit être apporté à la qualité de l'appel à propositions et du processus de concertation qui suit. Le document doit fixer des objectifs concrets : questions posées, productions attendues. Les contributions demandées à un groupe de recherche doivent être réalistes.

Pour établir un cahier des charges portant sur des questions complexes pour lesquelles elle ne dispose pas de toutes les compétences requises, la Datar pourrait se faire aider par des experts.

c) Si plusieurs thèmes sont abordés dans le cadre d'un programme, on devra veiller à ce que les thèmes, les questions, le calendrier, soient réalistes et adaptés aux particularités de chacune des études. Un programme n'est pas une juxtaposition d'actions. Il doit avoir sa propre cohérence et être piloté globalement, mais cela ne signifie pas que les mêmes modalités et le même calendrier doivent être imposés pour des travaux très différents.

d) Bien différencier ce qui relève de la recherche, de la prospective appliquée, des programmes d'actions, des expérimentations. Là encore, les objectifs, les moyens et les prestations attendues ne peuvent pas être uniformes.

e) Les travaux ne doivent être engagés qu'une fois que la Datar et les chercheurs se sont mis d'accord sur un cahier des charges précisant les engagements de part et d'autre, prévoyant les conditions de financement (montants et dates) et de suivi, ainsi que les modalités d'arbitrage et de règlement des différends entre le groupe et son commanditaire (divergences d'interprétation des questions, questions de budget, appréciations différentes sur la nature ou le contenu des produits de sortie, etc.). Ce cahier des charges doit prévoir ce que sera le dispositif de capitalisation et de diffusion.

2.2. Comment choisir les équipes et constituer les groupes

a) L'un des facteurs de succès d'un programme de recherches est qu'il fasse appel aux équipes les plus compétentes, et s'inscrive dans la dynamique préexistante de leurs recherches. Ce qui suppose que la Datar ait une bonne connaissance des activités de tous les laboratoires et Unités de recherche travaillant dans les domaines qui l'intéressent.

b) Si l'on maintient la formule de pilotage d'un groupe par un Président et un directeur scientifique – ce qui ne nous paraît pas indispensable – les deux personnes doivent avoir une vision commune des finalités du groupe, s'entendre sur les noms des participants, et l'on doit veiller à ce qu'il y n'ait pas entre eux des oppositions difficilement surmontables. Ils doivent avoir parmi leurs compétences reconnues celle d'animer un groupe.

c) La constitution des groupes est une opération délicate qui demande une attention particulière et quelques consultations d'experts – notamment du Conseil de Prospective. Un équilibre entre chercheurs et praticiens est nécessaire, surtout si l'on attend des réponses permettant d'éclairer et d'étayer la prise de décisions. Les groupes menant des travaux sur les territoires devraient systématiquement comprendre un ou des géographes (ou des membres ayant des compétences dans ce domaine).

d) Un groupe ne peut fonctionner correctement que s'il maîtrise sa logistique, et doit donc se doter dès le début d'un ingénieur d'études et d'un secrétariat.

2.3. Impulser, orienter, soutenir et évaluer : quatre missions naturelles pour le nouveau Conseil Prospective et dynamiques territoriales

a) Le Conseil doit s'impliquer sur le fond et avoir des relations suivies avec les équipes de recherche. Les chercheurs attendent de lui qu'il donne l'impulsion, qu'il les appuie et les oriente. Dans ces conditions, ils trouvent normal qu'il les évalue et les contrôle.

b) Le Conseil doit être un recours et un arbitre en cas de difficultés internes à un groupe (sur une question de fond) ou de divergence d'interprétation du cahier des charges.

c) Le Conseil doit jouer un rôle majeur pour l'évaluation et la diffusion des produits de sortie. Nous proposons qu'il assure la sélection des publications, avec un comité de lecture choisi parmi ses membres (ou à l'extérieur si les experts d'un thème déterminé font défaut en son sein) et fonctionnant selon les règles usuelles.

2.4. Diriger, gérer, faire fructifier : le rôle de la Datar

a) Faire suivre les travaux des groupes par des conseillers ou des chargés de mission suppose qu'il n'y ait pas d'ambiguïté sur leur rôle, que leur mission au sein du groupe – quelle qu'elle soit – soit clairement définie, et qu'ils l'accomplissent avec rigueur. Il peut s'agir d'assurer la liaison avec la direction de la Datar, de faciliter le fonctionnement par un soutien logistique, d'organiser les liaisons avec les autres groupes, etc. L'important est que le conseiller ou le chargé de mission de la Datar soit utile, légitime, reconnu comme tel par le groupe. Pour pouvoir jouer son rôle efficacement, il est préférable, voire nécessaire si elle s'implique dans les recherches, qu'une même personne suive les travaux de bout en bout.

b) Les conseillers sectoriels de la Datar peuvent d'une part enrichir la réflexion des groupes travaillant sur des questions relevant de leur mission permanente, et d'autre part s'enrichir eux-mêmes au contact des chercheurs. Il est donc recommandé qu'ils participent aux travaux des groupes.

c) Clarifier le rôle des conseillers et des chargés de mission et les considérer comme des interfaces importantes entre la Délégation et les équipes de recherche suppose que l'état-major de la Délégation

fasse envers eux un effort permanent d'information et veille à respecter les règles élémentaires de management – en particulier ne jamais les tenir à l'écart de sa relation avec les animateurs des groupes.

d) La Datar doit veiller au respect de ses engagements financiers, et s'appuyer sur son expérience pour conseiller les chercheurs en matière de gestion des budgets (problèmes posés par certaines universités, efficacité des Unités de recherche bien structurées, etc.)

2.5. Veiller au professionnalisme de l'approche prospective

a) Pour que les chercheurs soient convaincus de l'importance de l'approche prospective dans le domaine de l'aménagement du territoire, la démarche doit être appuyée personnellement, à chaque occasion, par les échelons les plus élevés de la délégation (Délégué, Directeurs, Président du Conseil de prospective)

b) Intégrer dans les groupes des chercheurs ayant déjà une certaine maîtrise de l'approche prospective, et le recul nécessaire pour un bon usage des outils, fait gagner beaucoup de temps. De plus, la qualité des travaux en est clairement améliorée.

c) Tout groupe s'engageant dans une démarche prospective devrait faire préalablement un inventaire exhaustif des études prospectives récemment réalisées dans le domaine ou sur le thème qu'il traite, et l'inclure dans son rapport.

d) Il est utile – voire nécessaire quand les chercheurs n'ont pas d'expérience dans le domaine – que les groupes soient accompagnés par des professionnels de la prospective, et que ces appuis soient coordonnés par la Datar

2.6. Des programmes pilotés comme des projets industriels

a) Un programme constitué de plusieurs études ayant une cohérence globale doit être piloté comme un projet, c'est-à-dire être placé sous la responsabilité d'un chef de projet ayant notamment pour mission de faire en sorte que les échéances importantes soient respectées, que les coûts ne dérivent pas et que les groupes restent en ligne avec les objectifs fixés. C'est lui qui doit avoir la responsabilité de la transversalité, soit en se chargeant personnellement d'organiser les échanges, s'ils ont une importance capitale pour la réussite du programme, soit en incitant les responsables des groupes à les organiser entre eux et en les y aidant.

b) Un point régulier doit être fait sur l'avancement des travaux, les résultats et les difficultés. Pour permettre de rectifier en temps utile une orientation ou de stopper une dérive, une périodicité trimestrielle est recommandée.

c) La synthèse et l'évaluation des travaux font partie du programme. Elles doivent être réalisées par la Datar et son Conseil de prospective²³, et donner lieu à un retour d'expérience sur le processus.

²³ Avec l'aide éventuelle d'experts externes du management et des démarches prospectives.

2.7. Des groupes pilotés comme des équipes de projet, dans le respect des bonnes pratiques de la recherche

a) Même si le cahier des charges a été rédigé soigneusement, il est souvent nécessaire de procéder à des ajustements *in itinere*. Ces ajustements doivent être validés par des responsables de la Datar (selon sa nature, cette validation relèvera du conseiller, d'un directeur ou du Conseil de prospective).

b) Sous réserve des ajustements évoqués ci-dessus, les objectifs prévus au départ ne peuvent être changés substantiellement en cours de programme. Il vaut mieux interrompre des travaux que modifier plusieurs fois leur orientation.

c) La Datar doit s'intéresser aux expérimentations menées par les groupes, et les valoriser.

d) Tout groupe de prospective doit être mis en mesure (temps et moyens) d'aller jusqu'au bout de la démarche, notamment en présentant et en valorisant ses travaux de prospective auprès d'acteurs externes.

e) La Datar doit assurer un pilotage serré des groupes traitant de sujets controversés, afin d'éviter l'enlisement ou l'implosion d'un groupe ne parvenant pas à s'ajuster sur le contenu ou la forme des travaux à mener.

2.8. Une attention particulière aux produits de sortie et aux retombées des travaux, une organisation corrélative de la veille scientifique

a) Les produits de sortie doivent être managés en temps réel entre le Président, les directeurs scientifiques et la Datar, afin d'assurer une diffusion rapide de ce qui le mérite, et d'éviter la production d'ouvrages sans intérêt ou mal adaptés. Les supports (livres, fiches techniques, articles, brochures, site web, etc.) doivent être choisis en commun.

b) Tout livre publié avec le soutien de la Datar doit respecter les meilleures pratiques de l'édition universitaire, et notamment comporter des résumés en français et en anglais, une bibliographie, un index et un glossaire. La Datar doit assurer ou faire assurer par des professionnels le travail d'édition.

d) Pour une bonne diffusion des travaux, il est utile de mettre en ligne les articles produits, ou pour le moins des résumés des travaux, au minimum en français et en anglais.

c) Il est recommandé à la Datar de s'organiser pour suivre les retombées des travaux publiés hors de sa maîtrise, ainsi que pour assurer une veille permanente sur les travaux touchant aux questions de territoires explorées dans le cadre des groupes. L'un des objectifs de cette veille peut être la connaissance et l'entretien d'un réseau de chercheurs formés ou sensibilisés à la démarche prospective et aux problématiques de l'aménagement du territoire.

Annexe – État des publications (ouvrages) en décembre 2003

Groupe		1er livre ²⁴		2e livre
		A	B	
1 - Europe		09/2002		
2 - Temps libres	Tourisme et mobilité	03/2002		
	Loisirs	09/2002		
3 - Réseaux, services		10/2002		11/2003
4 - Santé		12/2002	12/2002	travaux en cours ; manuscrit prévu pour la fin du 1er semestre 2004 25
5 - Espaces naturels et ruraux		2/2002	8/2002	manuscrit provisoire et incomplet 12/2003
6 - Temps et territoires		5/2003		manuscrit en attente. Un CD Rom fait le bilan des expériences
7 - Représentations		5/2002		11/2003
8 - Risques		10/2002		01/2004
9 - Prospective		manuscrit prov. en 10/2003		
10 Activités économiques		manuscrit provisoire en 12/2003 ²⁶		

²⁴ Pour diverses raisons (scission en deux sous-groupes, format de la collection), certains groupes ont rendu deux ouvrages pour la première phase.

²⁵ Nous disposons d'un document provisoire de janvier 2003, donnant les résultats « bruts » de la démarche prospective, établi par les prospectivistes ayant accompagné le groupe dans la 2^e phase.

²⁶ Une partie des travaux sera mise en ligne.

SYNTHESES DES TRAVAUX DE CHAQUE GROUPE DE PROSPECTIVE « TERRITOIRES 2020 »

AVERTISSEMENT

Les notes succinctes qui suivent proposent une analyse des contenus des productions de chaque groupe sur les rubriques suivantes :

- 1 - Système étudié et objectifs des travaux du groupe
- 2 – Problématique, questions clés identifiées
- 3 – Tendances, ruptures, scénarios
- 4 – Enjeux, menaces, opportunités pour les territoires
- 5 - Action publique et territoires
- 6 - Propositions
- 7 – Méthodes utilisées
- 8 - Quelques remarques sur les travaux du groupe

Elles sont élaborées sur la base des seuls documents disponibles concernant les productions des groupes remis par la Datar à la fin de l'année 2003: ouvrages publiés, tapuscrits non encore édités, articles, papiers de travail. Il existe d'autres éléments de production des groupes (articles, rapports ...) et plusieurs productions n'ont été terminées qu'après cette partie de notre mission de synthèse et d'évaluation. Nous en avons tenu compte dans la mesure du possible.

L'évaluation des processus (organisation des travaux, dispositif de management, de suivi et de capitalisation, méthodes...) a été réalisée après entretien avec les animateurs des groupes et débat lors d'un séminaire tenu avec ces derniers, le 12 décembre 2003.

Groupe 1. Europe et aménagement du territoire²⁷

1. Système étudié

L'objectif du groupe 1 était de construire des scénarios d'évolution possible de l'espace européen en vue d'éclairer la politique française d'aménagement du territoire. La construction des futurs possibles de l'Europe a conduit à investir quatre thèmes de réflexion :

- Les nouvelles frontières de l'Europe, le processus d'élargissement en cours et les hypothèses à plus long terme, leurs conséquences prévisibles sur la configuration spatiale de l'Union.
- Les modes de cohésion de l'espace européen, les perspectives d'approfondissement institutionnel notamment en matière de politique d'aménagement.
- Le contenu et les conditions de réalisation d'une Europe « polycentrique », objectif central du SDEC.
- Les instruments de l'aménagement du territoire à l'échelle européenne et chez nos voisins.

Les trois premiers thèmes ont fait l'objet de scénarios thématiques, la question de l'élargissement de l'Union semblant surdéterminer la plupart des enjeux. Des scénarios globaux²⁸ sont proposés. Le scénario volontariste et contre-tendanciel de l'« Europe polycentrique » est ensuite défini en terme de concepts et de conditions de mise en œuvre.

2. Les tendances lourdes et les scénarios

Les tendances lourdes prises en compte forment la toile de fond de l'analyse. On peut notamment relever :

- Le ralentissement de la croissance démographique, le maintien de disparités géographiques, une évolution plutôt sombre pour les pays de l'Est européen.
- Une donne énergétique et environnementale dont les enjeux nécessiteront des politiques à l'échelle européenne (y compris en terme de dépendance pétrolière et de sécurité énergétique).
- Des faiblesses institutionnelles de l'Union Européenne (barrières administratives, compartimentation sectorielles des politiques communautaires).

La plupart des scénarios globaux dessinent une Europe qui reste insatisfaisante et significativement inégalitaire. Le plus critique d'entre eux, l'« **Europe pré carré** » réussit à construire le polycentrisme mais au sein d'un espace européen très resserré. Trois autres scénarios envisagent une Union de 27 membres²⁹:

Le scénario de l'**Europe fragmentée**, où l'élargissement s'effectue au prix d'une régression institutionnelle et d'une aggravation des inégalités régionales.

Le scénario **tendanciel** (de référence) de l'Europe projetée conduit à une Europe élargie, à géométrie variable, encourageant la diffusion de la métropolisation à certaines régions (couloirs de prospérité), sans parvenir à compenser les disparités régionales.

Le scénario de l'**Europe des coopérations inégalitaires** favorise les initiatives d'un nombre réduit de régions et de villes clés dont le renforcement s'établit au détriment de la convergence régionale.

²⁷ Documents pris en compte : « *Le polycentrisme en Europe* », Guy Baudelle, Bernard Castagnède, dir., Bibliothèque des territoires, Edition de l'Aube –Datar, septembre 2002 ; « *Le polycentrisme, un projet pour l'Europe* », Rémy Allain, Guy Baudelle, Catherine Guy dir., actes du Colloque de Rennes (Juin 2001), Presses Universitaires de Rennes, avril 2003, Revue Territoires 2020 N°3, juin 2001, Datar, article de Guy Baudelle « *L'Europe de demain sera-t-elle polycentrique ?* ».

²⁸ construits selon la méthode de l'analyse morphologique.

²⁹ La richesse des scénarios produits, cœur du travail du groupe, nécessite une lecture des publications.

Le groupe a donc attaché une grande importance au scénario de l'Europe polycentrique, aussi bien pour en imaginer les formes que les voies pouvant y conduire.

Six formes (complémentaires) du concept de polycentrisme sont présentées :

- la coexistence sur le territoire européen de plusieurs régions métropolitaines d'envergure internationale,
- le fonctionnement en réseau de villes capitales (« l'archipel éclaté » de la Datar),
- un développement des régions organisées autour de réseaux urbains réticulés,
- la dynamisation des réseaux locaux (« développement local différencié », SPL),
- la mise en place de « réseaux de villes » pour répondre aux enjeux économiques,
- le polycentrisme dans le fonctionnement des aires métropolitaines, notamment transfrontalières (ex : Lille, Bayonne-San Sebastian).

Le polycentrisme apparaît ainsi comme un concept polymorphe et contingent aux échelles et territoires³⁰. « Le débat se situe moins dans l'opposition des modèles centre-périphérie d'une part et modèle polycentrique d'autre part, qu'à l'intérieur du polycentrisme lui-même »³¹. En synthèse³² il s'agit de favoriser une centralité métropolitaine distribuée et intégrée, assurant la mise en réseau d'échanges des grandes villes européennes (accessibilité, recherche et pôle de compétences, ...), accompagnée par une diffusion régionale du développement. L'image est celle d'une « ville mondiale européenne multicentrée ».

Les auteurs soulignent cependant le caractère **hypothétique** d'un tel scénario à l'échelle européenne à l'échéance 2020.

Le credo polycentrique pourrait n'être qu'un vœu pieux ou une justification idéologique pour deux raisons :

- les choix économiques européens conduisent à des spécialisations régionales et au renforcement de la concentration géographique,
- les objectifs des politiques sectorielles sont contradictoires (PAC...) avec ceux de réduction des déséquilibres territoriaux.

3. Les enjeux, risques et opportunités pour les territoires

Il s'agit d'un volet attendu mais peu développé dans les documents analysés. La question du polycentrisme apparaît particulièrement délicate pour l'espace français, qui possède en Europe le moins de pôles compétitifs (deux selon les auteurs avec le système urbain en Rhône-Alpes), avec des métropoles régionales périphériques (Ouest) et les plus vastes espaces peuplés. La question de l'évolution des compétences des régions françaises de manière à favoriser les relations avec leurs homologues est également posée.

4. Action publique et territoires

Le groupe a formulé quelques recommandations pour sortir du champ de l'utopie concernant la vision de l'Europe polycentrique:

- La nécessité d'une plus grande cohérence entre les politiques structurelles et les politiques sectorielles européennes, le besoin d'une meilleure coordination entre les politiques nationales et communautaires.
- La territorialisation et spatialisation des politiques sectorielles (développement de la notion d'équilibre spatial des potentiels à côté – ou à la place – de l'objectif de convergence économique et sociale).
- De manière générale des politiques européennes plus actives, visant des actions plus positives que la simple compensation des handicaps. Notamment en matière de politique fiscale.
- La déconcentration des centres d'innovation.

³⁰ Le « polycentrisme maillé » est présenté comme une combinaison des types 3, 4 et 5 de polycentrisme.

³¹ Les animateurs du groupe ont organisé un colloque (Rennes, juin 2001) sur le concept de polycentrisme, dont il est apparu qu'il restait trop peu exploré. Les actes de ce colloque sont donc intégrés à l'analyse des travaux du groupe. La réflexion se poursuit aujourd'hui.

³² cf. Revue « Territoires 2020 » N°3, article mentionné

A moyen terme, le développement des maîtrises d'ouvrages transnationales (Interreg) apparaît comme le plus sûr levier de l'expérimentation d'un polycentrisme institutionnel et géographique.

5. Quelques remarques sur les travaux du groupe

Le groupe a construit cinq scénarios au moyen d'une analyse morphologique très fouillée. Les scénarios retenus sont présentés, ainsi que les scénarios écartés. Cet important travail réalisé sur les scénarios de l'espace européen peut être utile pour d'autres réflexions publiques ou privées.

La désignation du polycentrisme comme scénario optimal et donc normatif dans le cadre du SDEC a conduit le groupe à en évaluer les conditions de réussite alors qu'il est apparu comme nettement contre-tendanciel et délicat pour l'espace français. Au vu des travaux réalisés, on regrettera qu'une analyse des enjeux (menaces et opportunités) pour l'aménagement du territoire national n'ait pas été réalisée au vu des scénarios les plus vraisemblables. Les conséquences de l'élargissement et des évolutions en cours sur l'aménagement du territoire français ne ressortent pas des travaux. On notera également l'absence d'éclairage sur les mesures contre-tendancielles relatives aux effets les plus néfastes des scénarios.

Les recommandations proposées ne visent pas à couvrir l'ensemble de la problématique (ce n'était pas un objectif pour le groupe). Le groupe recommande une révision des modes de gouvernance verticale des politiques de cohésion, notamment une programmation contractuelle globale des politiques territoriales entre trois niveaux de gouvernement (Europe, Etat, Région). La question de l'effectivité et de l'efficacité des schémas de « gouvernance » proposés n'est pas abordée dans les propositions (schémas au demeurant complexes³³), alors que les critiques formulées par les auteurs sur les dispositifs actuels sont nombreuses.

On remarquera que le groupe s'est heurté aux limites de la représentation classique et n'a pu réaliser de carte originale illustrant le scénario polycentrique.

³³ Par exemple, le lecteur pourra douter de la cohérence et de l'efficacité dans la mise en œuvre de la grille outils/acteurs proposée sur huit échelons de l'Union européenne à la commune (p. 232).

Groupe 2. Temps libres et dynamiques spatiales³⁴

Objet des travaux

Comment s'annoncent les évolutions possibles du champ du temps libres dans les 20 années à venir ? Comment ces évolutions vont-elles modifier les territoires ? Quelles préconisations d'action publique peut-on faire ?

Les travaux du groupe ont été scindés en deux ateliers :

- Tourisme et mobilités résidentielles (travaux coordonnés par Jean Viard, Françoise Potier, Jean-Didier Urbain)
- Temps, loisirs, culture et sport (travaux coordonnés par Armel Huet et Guy Saez).

1. Les principales tendances...

- L'augmentation du temps disponible hors travail.
- L'interpénétration entre sphère privée et professionnelle, temps de loisirs, de travail, de vacances.
- Des relations renforcées entre usage des temps libres et consolidation des liens affectifs et sociaux
- L'« autonomie territoriale » croissante des ménages (le lien entre le domicile et le travail du mari est battu en brèche).
- Le développement massif de l'habitat périurbain familial avec jardin, l'investissement massif en temps et moyens sur le domicile.
- Les liens sociaux ont gagné massivement la sphère des temps libres, et se sont éloignés (à tort ou à raison) de la sphère du travail.
- Le temps libre est un temps pour soi / ensemble, de plus en plus indépendant des contraintes sociales.

... et leurs conséquences

- La croissance exceptionnelle de la mobilité dans le cadre des usages du temps hors travail, qui sont désormais à l'origine de la majorité des déplacements.
- Le rôle croissant de l'économie du temps libre dans l'économie et le développement des industries culturelles et sportives, leur privatisation progressive.
- La société est tout autant structurée par le temps libre que par le travail : le monde associatif a pénétré la sphère publique et économique, on constate une « sportivation » de la société.
- La baisse de la fréquentation des sites culturels et musées (relative ou absolue), stagnation de la fréquentation des parcs à thèmes, le moindre recours aux opérateurs touristiques (pour les français en France)
- Une part croissante de la population se localise d'abord en fonction d'une logique résidentielle : qualité du logement, cadre de vie, proximité de l'aire urbaine de référence, aires d'éducation et de santé, vie culturelle. Le lieu du travail perd son rôle déterminant.
- Une part croissante de la population cherche à aller vivre, habiter et travailler dans les régions de vacances (jeunes et retraités).
- La transformation de résidences secondaires en résidences principales.

³⁴ Documents analysés : *La France des temps libres et des vacances*, Jean Viard, dir. ouvrage avec Françoise Potier et Jean-Didier Urbain, Bibliothèque des territoires, Editions de l'Aube – Datar, 2^{ème} trimestre 2002, *Le règne des loisirs*, Armel Huet et Guy Saez, dir. ouvrage, Bibliothèque des territoires, Editions de l'Aube – Datar, septembre 2002.

Les critères résidentiels deviennent très importants pour l'implantation d'activités (avec forte proportion de cadres ou de métiers rares).

De nouveaux modèles migratoires :

Les pratiques de temps libre et de mobilité qu'elles soient sportives, culturelles, liées à la bi-résidentialité, aux vacances, sont en pleine mutation et modifient les relations aux territoires vécus. Le temps hors travail joue un rôle de premier plan dans les nouveaux pôles d'attraction et dans l'aménagement du territoire. Contrairement à certaines idées reçues, les migrations des temps libres sont marquées par une forte **régionalisation** à l'exception de la région parisienne. On constate ainsi:

- un développement des loisirs du quotidien qui s'inscrivent dans l'espace local, avec des offres plus larges et plus accessibles (politique des services de proximité),
- des migrations de week-end, avec un taux de départ qui reste faible³⁵, marquées par les promenades et contacts affectifs, le shopping. Forte polarisation sur la ville de référence, le grand bassin parisien pour les franciliens, les côtes bretonnes, atlantiques et les Pyrénées pour les populations proches.
- les migrations de court séjour (qui s'allongent) sont le plus souvent des voyages de proximité, ancrés régionalement, à la différence des vacances, où c'est l'espace de proximité qui perd de son attrait, de plus en plus au profit d'un nomadisme bi-résidentiel.

2. Les enjeux

Le temps libre réaménageur du territoire

L'approche des analyses des déplacements liés aux temps libres et aux vacances, permet de mieux comprendre les usages des territoires, les stratégies résidentielles. Pour les auteurs « l'image de la France du futur est en partie déjà là, à l'ombre des week-ends et des vacances ». Un travail cartographique montre effectivement le rôle de plus en plus structurant des mobilités liées au temps libre dans les usages du territoire hexagonal. On constate notamment :

- Le parallèle, sur la dernière décennie, pour les territoires à forte attractivité touristique, entre le développement du parc des résidences secondaires, la **croissance démographique et la dynamique entrepreneuriale**. *Les cantons à fort taux de résidences secondaires tendent à attirer davantage les entreprises.*
- Une représentation des territoires –au-delà de celles des services et relations domicile-travail – qui **élargit considérablement les aires urbaines** et la vision traditionnelle: une France fortement régionalisée y apparaît, et la spécificité du modèle parisien ressort fortement.

De nouvelles formes d'exclusion

L'intégration s'effectue dans une société où l'éducation, le travail sont indissociables des accès aux loisirs et à la culture. Les taux de départ en vacances ne progressent pas malgré les efforts des pouvoirs publics. 25% des français en sont exclus, contre leurs souhaits, même pour de courtes périodes. Pire même les écarts se creusent chez les moins de 18 ans³⁶.

Cette exclusion est socialement, culturellement et économiquement typée et croise l'exclusion d'autres pratiques de loisirs, y compris l'accès à la ville.

³⁵ 7% des français avec une nuit hors domicile lors des déplacements en week-end

³⁶ le taux de non départs en vacances est passé de 26% en 1993 à 35% en 1999 (36% chez les enfants d'ouvriers, 39% pour les enfants habitants d'HLM), et 70% d'entre eux en sont frustrés, quand 92% des enfants de cadres partent en vacances.

3. Action publique et territoire

Les travaux présentés sont restés au stade de la formulation d'hypothèses et de la mise en ordre des connaissances disponibles. Il y a donc un travail beaucoup plus précis à mener sur les caractères de l'action publique territoriale dans le domaine. Quelques messages :

- Les réorganisations territoriales (et les zones de projets) doivent inclure de manière décisive les enjeux des temps libres, de la qualité et de l'accessibilité des offres de services.
- La référence des *territoires vécus* telle que l'utilise la Datar et la plupart des administrations doit être révisée.
- Les politiques de transport collectif sont interrogées.

En matière de culture, devant l'érosion de l'autorité de l'Etat, due à l'impact de la globalisation et aux nouvelles pratiques sociales, devant la puissance des industries culturelles et le relativisme des valeurs qui en découle, devant les défauts de coordination entre secteurs administratifs (culture, sport, associations...), les auteurs considèrent les échelons territoriaux et interterritoriaux (sous-groupe 2) comme des instances de régulation culturelle mieux adaptées que les instances traditionnelles. Dans ce domaine, l'action publique ne peut plus exister seulement par une offre mais par une manière de gérer la demande des acteurs culturels, sportifs, associatifs.

4. Quelques remarques sur les travaux du groupe

Les deux premiers ouvrages publiés en 2002 : « La France des temps libres et des vacances » et « Le règne des loisirs » sont consacrés à la définition de la problématique et au repérage de quelques enjeux pour l'action publique. Les productions disponibles sont tout à fait intéressantes pour préciser les questions-clés, mais les travaux sont encore « au milieu du gué ».

Les travaux de prospective, annoncés par le sous-groupe 2B en fin d'ouvrage et attendus dans le cahier des charges ne nous sont pas connus. Le sous-groupe 2A (tourisme, loisirs et mobilités) fait reposer ses travaux sur quelques tendances passées et émergentes limitées à son domaine d'analyse³⁷, les dimensions importantes des budgets, du vieillissement, les évolutions des pratiques touristiques à l'étranger sont peu prises en compte.

La Datar attendait des analyses plus spécifiques sur les pratiques des territoires des « élites mobiles », des personnes âgées et des jeunes issus de l'immigration. Le groupe mentionne à plusieurs reprises la nécessité de différencier les usages en fonction des générations, sans autres analyses.

Un des messages importants pour les évolutions territoriales repose sur l'idée que les espaces à forte attraction résidentielle saisonnière apparaissent comme un des précurseurs de l'attractivité générale démographique et économique. Les auteurs reconnaissent la colinéarité des deux phénomènes, sans en démontrer la relation de causalité. Les éclairages statistiques et les analyses complémentaires seraient très utiles. On pourra rapprocher ces analyses des travaux menés par le BIPE en 2003 sur les évolutions résidentielles à l'horizon 2010 et au-delà.

La partie cartographique des « territoires de loisirs », tout à fait intéressante sur le plan historique, ne permet cependant pas encore de requalifier les aires urbaines (contribution attendue) et de prendre en compte les évolutions.

En matière d'action publique, les propositions sont très limitées. Il s'agissait également de remettre à plat les politiques touristiques et culturelles et d'identifier les modalités de l'action publique à l'échelle territoriale : diagnostic des potentialités et freins, méthode d'élaboration de projet, rôle des institutions. Ces contributions devaient notamment nourrir les schémas de services culturels.

³⁷ Eléments déjà présentés dans d'autres ouvrages des mêmes animateurs.

Groupe 3. Réseaux services et territoires³⁸

1. Système étudié

- Les réseaux de transport, d'énergie et de TIC, dont les acteurs sont : les firmes transnationales, les instances de régulation diverses (régionales, nationales, infra-nationales, locales), les consommateurs, les citoyens, la société civile.
- Un point commun à ces trois sous-systèmes : ils ont besoin, à des degrés divers, d'une régulation spécifique qui peut se faire à différents échelons territoriaux (global, européen, national, régional ou local)

2. Problématique

La mondialisation libérale fonctionne à travers des réseaux complexes qui ont tendance à ignorer les territoires. Quand les mondialisations (des mouvements de marchandises, d'hommes, de capitaux, etc.) se font globalisation, considérant la planète comme un marché unique, elles cherchent à s'affranchir des obstacles que constituent pour elles les dimensions physiques, culturelles et politiques qui définissent les territoires. C'est pourtant seulement au niveau de ces derniers que s'exercent les indispensables régulations. Les citoyens et les institutions sont donc confrontés simultanément à des mouvements de défense des régulations anciennes, à une forte tendance à la dérégulation imposée par les acteurs de la globalisation, et à la demande de régulations nouvelles.

L'Europe peut-elle s'affirmer comme un acteur puissant sur la scène mondiale, en choisissant d'avoir une politique commune dans de nombreux domaines, ou son élargissement la conduira-t-elle à instaurer une union à plusieurs vitesses où d'un côté on « ratisse large » en élargissant, et de l'autre on « creuse profond » à quelques-uns ?

La dématérialisation permise par les NTIC se combine à une forte augmentation des déplacements physiques de personnes et de marchandises. Il faut à la fois assurer le fonctionnement et le développement de ces réseaux et en limiter les effets néfastes sur l'environnement.

3. Tendances lourdes

Le libéralisme économique continuera à imposer une régulation principale par le marché et le contrat.

Le rôle traditionnel de l'Etat-Nation, producteur de normes, est contesté par de nombreux acteurs de la « gouvernance globale » : entreprises transnationales (dont les opérateurs de réseaux), institutions internationales, producteurs de normes privés, société civile.

Les dispositifs de solidarité de l'Etat-Providence régressent.

Aucune rupture majeure (technique, politique ou climatique) n'est envisagée à l'horizon 2020.

Des tendances particulières à chaque secteur :

- énergie : hausse des prix et de la consommation ; la localisation des ressources en pétrole variera peu, et les zones les plus riches (Moyen Orient) accroîtront leur poids relatif.
- transports : la mobilité des biens et des personnes augmente plus vite que le PIB ; les grands « nœuds de valeur » mondiaux, qui déterminent les routes du commerce international, se maintiendront et se renforceront.
- TIC : la consommation augmente beaucoup, avec des usages et un niveau de consommation très différents selon les segments d'usagers ; les activités informationnelles continueront à se concentrer dans des villes « mondiales » et les Silicon Valleys se renforceront.

³⁸ Principaux documents analysés : Rapport d'activité 2001 du groupe ; *Le territoire aménagé par les réseaux*, P. Musso (dir.), avec Y. Crozet et G. Joignaux, éd. de l'aube, 2002 (octobre) ; *Réseaux, services et territoires, horizon 2020* (manuscrit provisoire, 2003), Y. Crozet et P. Musso (dir.)

4. Enjeux, menaces, opportunités

Pour un pays comme la France, carrefour de réseaux entre l'Europe du Nord, l'Europe du Sud et le Maghreb, la maîtrise de ces activités est vitale.

La gouvernance des territoires passe par la maîtrise des réseaux, et les enjeux et menaces sont nombreux :

- la difficulté de faire émerger une concurrence saine, alors que l'on constate que la déréglementation a conduit à la formation de puissants oligopoles transnationaux
- l'allègement de l'intervention de la puissance publique, alors qu'il est difficile de combiner concurrence et service public, et que l'on s'aperçoit que la délégation de service public est souvent une fausse bonne solution, à cause des coûts de transaction
- la situation financière fragile des entreprises nationales
- la difficulté de gérer une « co-régulation », alors qu'on est entre déréglementation et mise en place de nouvelles régulations³⁹
- la nécessité vitale de limiter les nuisances, les congestions, les saturations et les pannes, et de faire face sans dégrader l'environnement⁴⁰ à une croissance forte des consommations, avec des progressions spectaculaires pour les nouveaux médias (téléphonie mobile et Internet), et une diffusion à l'échelle de la planète du mode de vie occidental (forte consommation d'énergie, beaucoup de déplacements) qui n'est pas soutenable à long terme (effet de serre, épuisement des ressources)
- la nécessité de préserver la cohésion sociale et territoriale, par le maintien de services publics et par l'accès de tous aux réseaux dans des conditions satisfaisantes

A côté de ces enjeux et menaces concernant l'ensemble des réseaux, il en est qui relèvent plus précisément d'un secteur :

énergie : assurer la continuité de la fourniture d'énergie à des prix compatibles avec le développement économique,

transports : les grands travaux européens, le rééquilibrage route-rail, le développement des alternatives à la voiture dans les zones urbaines

le développement des TIC et la réduction de la dépendance technologique européenne, l'accès généralisé aux réseaux performants (téléphonie mobile, Internet haut débit).

5. Action publique et territoires

Les pouvoirs publics disposent de leviers d'action directs et indirects :

- la loi et la règle
- les normes pour encadrer le marché et préserver les biens publics (santé, climat, environnement)
- la régulation marchande, en intégrant par exemple les externalités dans les prix
- les investissements mixtes (partenariats public-privé)

L'une des difficultés est de réussir à placer ces leviers aux niveaux territoriaux pertinents.

6. Propositions

6.1. Pour l'énergie

- ⇒ d'ici 2020, préparer l'après-2020 – en particulier la production d'électricité après 2020-2030, décennie de fin de vie prévue des réacteurs nucléaires français
- ⇒ inciter fortement aux économies d'énergie, en particulier dans l'habitat

³⁹ On assiste à des phénomènes d'agence (opportunisme des opérateurs, asymétrie d'information, etc.).

⁴⁰ Dans sa note « technologique », M. Frybourg estime que sur ce plan, aucune action significative n'aura été décidée en 2020.

- ⇒ arbitrer entre l'effet de serre et les risques nucléaires (en toute hypothèse, on ne pourra pas disposer de nouvelles centrales nucléaires avant 2025)
- ⇒ se prononcer sur trois dimensions du développement des réseaux et des services :
 - la décentralisation de la production électrique, avec des petites centrales à charbon ou à gaz naturel ayant un bon rendement, à proximité des lieux de consommation
 - la promotion des énergies renouvelables, rentables dans certaines régions s'il n'y avait plus de péréquation des tarifs, et qui pourraient être aidées par des collectivités régionales ou locales
 - l'organisation du marché européen : une interconnexion rationnelle et ignorant les frontières internes à l'Europe procurerait des gains importants en capacité et en coût

6.2. Pour les transports

- ⇒ rééquilibrer les transports terrestres de marchandises au profit du rail (ou du cabotage maritime en Méditerranée et sur l'Arc Atlantique)
- ⇒ donner une place plus grande, en ville, aux transports collectifs et aux modes alternatifs, et « réguler le trafic automobile sans remettre en cause son utilisation », par exemple par des permis de circuler négociables ou non
- ⇒ développer le ferroviaire à grande vitesse, dans l'optique d'un réseau européen.
- ⇒ taxer le kérosène

6.3. Pour les TIC

- ⇒ faire des collectivités locales des acteurs majeurs du développement des réseaux à haut débit ($d > 1$ Mbit/s) pour tous en France et en Europe
- ⇒ faire jouer des péréquations pour équiper les zones « noires » et compléter l'équipement des zones « grises »
- ⇒ renforcer le cadre juridique des TIC (Internet)
- ⇒ soutenir la R&D
- ⇒ que l'État donne l'exemple, en matière d'utilisation des TIC
- ⇒ développer l'enseignement en ligne.

7. Méthodes prospectives mises en œuvre par le groupe

Le groupe a construit cinq scénarios d'environnement en s'appuyant sur une analyse morphologique.

8. Quelques remarques sur les travaux du groupe

8.1. La demande du commanditaire d'un traitement transversal, intersectoriel et prospectif, en se plaçant dans une perspective européenne⁴¹, introduisait des contraintes qui rendaient difficile le travail du groupe. On constate à la lecture des documents que :

- les auteurs de la note « TIC et Territoires » (p.139 du manuscrit) parlent d'objectifs à l'horizon 2010 (p.141) et éprouvent le besoin de recourir à des scénarios 2030 élaborés par les Hollandais
- dans le domaine de l'énergie, les auteurs situent les échéances importantes à partir de 2025, 2001-2020 n'étant que la période pendant laquelle il est nécessaire de préparer le « vrai » futur – c'est une préoccupation capitale, mais le regard porté sur 2020 est différent quand le tournant se situe à 2025.
- les propositions en matière d'énergie commencent par « on ne peut raisonner à un niveau inférieur au mondial en matière d'énergie »

8.2. Pour construire ses scénarios, le groupe a croisé quelques variables (politique/institutionnelle, réglementaire, culturelle/sociétale), mais n'a pas explicitement retenu la démographie ni l'économie

⁴¹ Appel à contributions d'août 1999.

(croissance mondiale, européenne - en particulier avec l'élargissement de l'UE -, nationale...), considérées comme des invariants.

8.3. Les « innovations techniques » sont traitées indépendamment du reste. Il est difficile de réfléchir à 20 ans sans les intégrer, dans des secteurs dont elles constituent une composante fondamentale (TIC), ou conditionnent très fortement l'avenir à moyen terme (transports et énergie) ?

8.4. Les cinq scénarios d'environnement sont très riches. La lecture des propositions ne reflète qu'inégalement cette richesse, ce qui pose le problème du lien entre ces dernières et la démarche prospective.

Groupe 4. Santé et territoires⁴²

1. Système étudié

Le système de soins français dans une approche territoriale : la demande et l'offre de santé, la politique de santé et sa régulation,

Les principaux acteurs du système : les ARH, les personnels hospitaliers, les industries biomédicales et pharmaceutiques, les médecins (généralistes et spécialistes), les institutions de financement (SS et URCAM), les élus locaux, les formateurs des professions de santé, les citoyens, les associations de malades, les assurances et mutuelles, les médias, le Ministère de la santé, la Communauté européenne, les paramédicaux et leurs syndicats.

2. Les problématiques

Le monde de la santé vit un progrès scientifique et des innovations techniques considérables, en même temps qu'il est interpellé par l'opinion à propos de crises sanitaires graves (SIDA, vache folle) et se pose des questions éthiques fondamentales.

Le système de santé connaît de sérieux problèmes de financement.

La nécessité (pour des raisons de solidarité, mais aussi d'efficacité) de faire bénéficier de ce système l'ensemble de la population, fait qu'il doit être piloté par les pouvoirs publics.

Le système de santé français est le meilleur du monde, mais en matière d'inégalités entre territoires, la France est mal classée (au-delà du 30e rang mondial). Le nombre de professionnels de la santé a été multiplié par 30 en un siècle, sans que les déséquilibres territoriaux aient été corrigés.

Pour améliorer son fonctionnement il faudrait surmonter le corporatisme du système de formation et l'absence de passerelles au sein de l'administration et entre les métiers.

L'émergence de la région et de l'Europe comme nouveaux territoires de la décision en matière de santé, et un effort de territorialisation intelligente peuvent-ils contribuer à apporter de meilleures réponses à certaines de ces questions ?

3. Les tendances lourdes

- Le vieillissement de la population française et la montée en charge des pathologies chroniques et des incapacités
- Le développement de la prise en charge à domicile et des alternatives à l'hospitalisation
- La croissance (5% par an) du nombre de passages aux urgences
- Les exigences croissantes en matière de sécurité, qualité, accessibilité du système de soins
- La sophistication croissante des techniques médicales et le développement de la part des médicaments dans les traitements
- Le développement des NTIC

⁴² Documents analysés : Santé et territoires, les enjeux du futur à l'horizon 2020, par E. Vigneron, A. Corvez et R. Sambuc, in Territoires 2020 n°3, 1^{er} sem. 2001 ; Rapport d'activité 2001 du groupe 4 (11/2001) ; Pour une approche territoriale de la santé, par Emmanuel Vigneron (dir.), éd. de l'aube, 12/2002 ; Note de synthèse relative à l'accompagnement méthodologique du groupe n°4, Proactivité conseil, 01/ 2003 ; Santé et territoires, une nouvelle donne par Emmanuel Vigneron (dir.), éd. de l'aube, 12/2002

4. Enjeux, menaces, opportunités

Les enjeux suivants ont été repérés à l'horizon 2020 :

- le financement et la régulation du système de santé
- l'ouverture européenne, voire mondiale, du marché sanitaire
- les nouvelles pratiques de soins liées aux NTIC (télémédecine)
- les systèmes d'évaluation et les démarches qualité
- la « démocratie sanitaire » : éducation sanitaire, transparence et appropriation par le patient
- l'emploi : dans nombre de villes l'hôpital est le plus gros employeur, voire le dernier.

5. Action publique et territoires

Les grandes questions, en matière de territorialisation de la santé :

- Quels sont les niveaux de décision territoriaux pertinents pour organiser la veille sanitaire et la réponse aux besoins de santé de la population, en assurant à tous l'accessibilité aux techniques de pointe ?
- Comment disposer de professionnels de santé bien formés et répartis sur les territoires en fonction des besoins ?
- Comment adapter la distribution des médicaments aux territoires ?

Les réponses à ces trois questions supposent une réflexion sur la recomposition des territoires, leur pertinence en matière de santé, le lien entre l'activité santé dans ces territoires et leur développement économique.

6. Propositions

Le groupe considère que les conditions économiques, politiques et juridiques vont être réunies pour rendre le système de santé plus équitable et plus solidaire. Il formule⁴³ 21 recommandations pour réussir la territorialisation du système de santé. Les principales sont, en substance :

- organiser le système de santé autour de nouveaux niveaux territoriaux (4 ou 5) en fonction des besoins, et généraliser des processus de contractualisation entre les acteurs. Prévoir un pilotage assurant la cohérence et la complémentarité entre les diverses composantes du système
- assurer une régulation nationale des dépenses de santé, avec un échelon régional déconcentré, voire décentralisé (ARS)
- inclure la santé dans les pratiques participatives (CPER, chartes de pays, contrats d'agglo., etc.)
- rendre accessibles les bases de données existantes
- poursuivre l'unification des services d'urgence
- supprimer le numerus clausus en matière de formation des médecins, instaurer un conventionnement sélectif par région, et laisser aux professionnels une marge de manœuvre pour l'organisation des formations, afin de mieux adapter les ressources aux besoins des territoires
- réinventer la médecine mobile
- mettre en place un service public des transports sanitaires
- développer les soins et services de santé à domicile
- renforcer le rôle des pharmaciens, notamment en matière de prévention
- concentrer la recherche fondamentale et organiser des coopérations pour la recherche clinique

⁴³ Document provisoire.

- inclure dans les SROS un volet transports, ainsi qu'un volet « télé-médecine ».

7. Méthodes prospectives mises en œuvre par le groupe⁴⁴

Le groupe a identifié les enjeux et les changements par la méthode des Ateliers de prospective®, et a réalisé une analyse structurelle qui lui a permis de constituer une « base d'analyse prospective ». Il a ensuite procédé au balayage des contextes futurs du système « santé et territoires » à 2020, repéré les tendances lourdes et les germes de changement, les incertitudes, les ruptures possibles, et fait un travail spécifique sur les ruptures critiques.

8. Quelques remarques sur les travaux du groupe

L'observateur ne peut qu'être impressionné par la variété des sujets traités, qui abordent méthodiquement l'ensemble des questions posées par les évolutions du système de santé dans son contexte.

Le groupe est allé au-delà de la demande explicite du commanditaire, qui était relativement réductrice.

L'apport des méthodes de la prospective stratégique est clair, même si la lecture de certaines contributions montre que leurs auteurs ont dû faire un effort pour s'y plier.

⁴⁴ Éléments fournis par le Rapport d'activité 2001 du groupe 4 (11/2001) et par la Note de synthèse relative à l'accompagnement méthodologique du groupe n°4, Proactivité conseil, (01/ 2003).

Groupe 5. Espaces naturels et ruraux⁴⁵

1. Le système étudié

L'espace rural, soit 85 à 90% du territoire français, considéré sous trois angles :

- la campagne, espace de production ;
- la campagne, cadre de vie ;
- la campagne nature, ensemble de ressources naturelles et de régulations climatiques ou éco-systémiques.

Les acteurs sont : les producteurs agricoles, les autres habitants de l'espace rural, les citoyens, les instances de gouvernance et de régulation de tous ordres, les associations et groupes de la société civile.

2. La problématique

Il faut en finir avec le mythe de la désertification des campagnes. En fait, on assiste à un renouvellement des espaces ruraux, qui ne sont plus seulement des lieux de production agricole, mais deviennent aussi le cadre de vie et l'espace d'accueil de populations urbaines. Partant de ce constat, le groupe a choisi pour ses travaux trois entrées :

- les façons de vivre l'espace : modes de vie et processus de mobilité géographique des personnes « Vivre la ville et la campagne » ;
- les agencements entre figures/fonctions de la campagne : fonctions économiques des espaces ruraux, conceptions et représentations de ces espaces ;
- la forme de gestion des espaces ruraux : rôles et initiatives des acteurs publics.

Les trois sous-systèmes correspondent à trois types d'usage des espaces ruraux :

- la production : la campagne ressource
- la consommation : la campagne cadre de vie, espace résidentiel et récréatif
- le non-usage : la campagne nature, ensemble de ressources naturelles (eau, sol, diversité biologique), à préserver pour le bien-être des générations futures, avec des cycles, des régulations climatiques ou éco-systémiques, que l'on essaie de ne pas perturber ou de rétablir dans la durée.

Ces trois usages ont souvent les mêmes territoires. Ils sont parfois complémentaires, le plus fréquemment antagonistes, et les tensions et agencements entre eux sont une clé de lecture permettant de comprendre la physionomie actuelle et les perspectives des espaces ruraux dans les années 2000.

3. Tendances lourdes

- les mobilités de populations entre ville et campagne se multiplient ;
- les modes de vie urbains et ruraux sont de moins en moins différents ; les spécificités du système de valeurs paysan ont disparu ;
- le recul démographique des agriculteurs, combiné à l'accroissement de la population de l'ensemble de l'espace rural, fait que l'agricole n'est plus la caractéristique et l'activité dominante du rural⁴⁶ ;

⁴⁵ Documents analysés : *Programme d'étude pour l'année 2000*, Philippe Perrier-Cornet, juin 2000 ; *Rapport d'activité 2001*, Philippe Perrier-Cornet & Christophe Soulard, 30/11/2001 ; *Repenser les campagnes*, par Philippe Perrier-Cornet (dir.), Ed. de l'Aube, 2002 (2^e trim.) ; *À qui appartient l'espace rural ?* par Philippe Perrier-Cornet (dir.), Ed. de l'Aube, 08/2002 ; Intervention de Ph. Perrier-Cornet au séminaire INRA du 25/04/2003.

⁴⁶ Par rapport à la représentation traditionnelle du rural dans l'imaginaire des Français, c'est une rupture, mais qui s'est produite il y a 25 ans. Nous sommes donc aujourd'hui face à une tendance lourde : la prise de conscience progressive de ce phénomène par l'ensemble de la population.

- l'espace rural continue à être caractérisé par de faibles densités de population, une relative abondance de sol et de ressources naturelles, utilisés de façon extensive.

4. Enjeux, menaces, opportunités

L'un des principaux enjeux est l'usage des espaces ruraux et naturels :

- se dirige-t-on vers une hégémonie de la campagne cadre de vie, au détriment de la campagne ressource ?
- la demande de nature et de biens de nature est-elle appelée à se développer, ou peut-elle être remise en cause ?

Lié à ce premier enjeu, un second : le vieillissement accéléré des populations dans les espaces ruraux, résultant :

- du phénomène général (allongement de la durée de vie et faiblesse relative de la natalité)
- du traditionnel retour au pays de gens qui en sont originaires ayant cessé leur activité professionnelle,
- du choix par des citoyens de vivre leur retraite hors des villes, même s'ils n'ont pas d'attaches familiales dans leur nouveau lieu de résidence.

Ce phénomène aura des conséquences que l'on cerne mal. Les retraités, dont le pouvoir d'achat et les habitudes de vie tranchent avec ceux des personnes âgées des dernières décennies, vont modifier la donne de multiples façons, par exemple par leur implication dans la vie communale, leur demande d'équipements de loisirs et de soins, leur sensibilité à l'environnement.

Un autre phénomène dont la montée en puissance pose question : la bi ou multi-résidentialité, favorisée par l'augmentation du niveau de vie, la réduction du temps de travail et la souplesse d'organisation permise par les outils nomades de communication et de traitement de l'information.

Enfin, un phénomène émergent : l'installation dans des espaces ruraux français peu denses et agréables – Sud-Ouest par exemple – de populations européennes en provenance de zones moins favorisées par le climat (Grande-Bretagne, Benelux, Allemagne, pour l'instant)⁴⁷.

5. Action publique et territoires

L'action publique est contrainte par :

- le développement durable ;
- les trois sous-systèmes ne sont pas disjoints : les espaces ruraux définis comme productifs et résidentiels sont aussi des espaces de nature ;
- les politiques de nature conduisent à découper les espaces autour d'objets naturels, avec des principes de cohérence territoriale différents de ceux retenus par ailleurs ;
- le caractère transnational, voire planétaire, de beaucoup d'espaces naturels, qui impose d'intégrer les politiques nationales dans des dispositifs européens, voire mondiaux.

La multifonctionnalité des espaces ruraux et les conflits d'usage qu'elle produit (voisinage, pollutions, etc.) amènent à s'interroger sur les formes concertées de gestion de l'espace rural. On peut envisager – en théorie – une gamme de possibilités allant du zonage, segmentation des espaces fonctionnellement spécialisés, à l'intégration, où tous les efforts portent sur la recherche des articulations, des fonctionnements en réseau et des complémentarités entre fonctions, usages et catégories de population.

6. Méthodes prospectives mises en œuvre par le groupe

Le groupe a construit quatre scénarios au moyen d'une analyse morphologique. Un document présente succinctement ce travail⁴⁸, mais il est difficile de se faire une idée de l'utilisation qui en a été faite tant que nous ne disposons pas du troisième ouvrage à produire par le groupe et qui doit traiter de la partie prospective de la démarche.

⁴⁷ Ce phénomène a dépassé par ses proportions le stade du « germe ».

⁴⁸ Intervention de Philippe Perrier-Cornet au séminaire INRA du 25/04/2003.

7. Quelques remarques sur les travaux du groupe

Les travaux d'autres groupes (n°3, par exemple) montrent une irrésistible polarisation sur les villes, nœuds de réseaux de tous ordres : transports, communications, compétences. La « fin des paysans » a été constatée par H. Mendras il y a 35 ans. On peut se demander si l'on ne va pas assister à l'accentuation d'autres clivages, entre des cultures « rurales », qui ne sont plus celles de « paysans » et peuvent être partagées par des citadins de petites villes, et des « cultures urbaines » dans tous les sens que peut avoir cette expression aujourd'hui. Ces nouveaux clivages ont ou auraient des conséquences sur les modes de vie, l'accès aux réseaux (cf. la fracture numérique évoquée par le groupe n°3), le peuplement (immigration active vs immigration résidentielle de retraite et de loisirs), de différenciation forte des types d'emploi et des revenus, de développement des territoires, etc.

Les deux ouvrages parus montrent la complexité des questions qui se posent aujourd'hui dans les espaces ruraux et naturels, que l'on considère ces espaces comme ayant un caractère totalement spécifique ou qu'on les appréhende dans des territoires plus complexes comprenant aussi des zones urbaines. L'évolution forte des modes de vie, des besoins, demandes et exigences des acteurs, et le décalage qui peut exister avec les politiques publiques, la jurisprudence, etc, nécessitent de croiser de multiples disciplines pour tenter d'y voir clair. Les méthodes prospectives sont des plus pertinentes pour aider les experts à mieux discerner les futurs possibles et à « définir des orientations stratégiques en fonction des caractéristiques relevées pour chaque catégorie de territoires », selon les termes de la commande de la Datar ?

Groupe 6. Temps et territoires⁴⁹

Le principal rapport analysé et publié « La nouvelle aire du temps », ne représente qu'une partie des travaux du groupe. Un deuxième ouvrage est en préparation ; des travaux prospectifs plus avancés sont également en cours. L'ouvrage n'est pas porteur d'une thèse ou de scénarios. La démarche du groupe repose sur une combinaison entre réflexion théorique et travail de terrain. L'approche se déploie sur le registre traditionnel en matière de prospective, des tendances lourdes et des signaux faibles, des enjeux et des politiques structurelles associées (ex. : inégalités hommes/femmes), et sur celui de l'analyse des expériences européennes et des premières politiques temporelles en France.

1. Problématique

Sous l'effet de tendances socio-économiques lourdes (mondialisation, individualisation des modes de vie, montée continue du taux d'activité des femmes...), la vie quotidienne se réorganise profondément, entraînant une grande diversification des usages du temps (temps de travail, activités domestiques et parentales, vie associative, temps pour soi) et un profond bouleversement des rapports aux autres et aux cadres spatiaux. Ces phénomènes remodelent le rapport des habitants-citoyens aux territoires vécus, de manière globale et spécifique en fonction de chaque territoire. Le propos est de définir des approches d'analyse (outils cartographiques et statistiques adaptés), et d'action permettant :

- d'améliorer la concordance entre les temps de la ville et ceux du citoyen,
- de mieux articuler les différents temps de la vie.

2. Tendances lourdes et germes de changement (toile de fond prospective)

Quatre tendances lourdes, historiques, aux effets non encore intégrés :

- La mondialisation de l'économie et ses conséquences : fonctionnement 24 h/24 des grandes entreprises (« following the sun »), flux tendus. La pression forte à l'émergence d'un fonctionnement en continu des grands systèmes urbains (Japon, USA).
- Le mouvement d'individualisation des modes de vie, dégageant des parcours temporels propres à chaque individu, avec une moindre prégnance des scansionnements plus ou moins ritualisés associés aux groupes sociaux.
- L'entrée massive des femmes dans le salariat et l'affaiblissement corrélatif de leur rôle « d'amortisseur temporel », d'ajustement des temps quotidiens liés au travail domestique et à la gestion des relations familiales. Le relais, partiellement pris par les services aux particuliers, ne couvre pas l'ensemble des besoins et n'est pas accessible à tous (coût notamment).
- La flexibilité du temps de travail et la crise des modes anciens de synchronisation par le travail. Le temps de travail n'a jamais été si court mais les temporalités du travail sont partout présentes dans les modes de vie (interpénétration des sphères professionnelles et domestiques).

Trois tendances plus récentes concernent les transformations des pratiques sociales :

- le développement d'une mobilité multiforme « zigzagante » qui n'est plus principalement structurée par les seuls trajets domicile-travail. Les rythmes quotidiens en ville s'en trouvent affectés ;
- les transformations de la vie privée et de la famille tout au long du cycle de vie (familles recomposées, monoparentales...) qui entraînent une plus grande diversification des temps personnels ;

⁴⁹ Documents pris en compte : *La nouvelle aire du temps*, Jean-Yves Boulin, Pierre Dommergues, Francis Godard, directeurs d'ouvrage, bibliothèque des territoires, Edition de l'Aube-Datar, mai 2003. Revue Territoires 2020 N°3, juin 2001, Datar, article « *Quels espaces-temps de la vie quotidienne à l'horizon 2020* » par les mêmes.

- la transformation dans la structuration du temps libre⁵⁰ : multiplication des court séjours, week-ends prolongés, semaine de quatre jours...

Notons également l'émergence d'une culture du « temps réel » et de l'information immédiate (TIC⁵¹, objets nomades) et l'ajustement permanent - possible ou nécessaire - des comportements en fonction des contextes au cours de la journée.

3. Les enjeux repérés

Le risque d'amplification des inégalités sociales et culturelles

Face à l'insuffisance des services disponibles pour les parents (femmes), les personnes dépendantes et très âgées, les jeunes, face à l'inadéquation des horaires des écoles, des transports en commun (complexité de la demande), l'organisation des services aux particuliers devient un enjeu en termes d'équité sociale et de qualité de vie. L'enjeu est celui de l'offre et de l'accessibilité aux services : temps d'ouverture, localisation, conception (guichet unique, bouquets de services), coût et mixité. Si les territoires ne prennent pas l'initiative de la création de nouveaux services, et de la valorisation de leur potentiel (emploi, connaissance), le secteur marchand s'en emparera au détriment des plus défavorisés. Le risque est d'amplifier les inégalités sociales et culturelles⁵².

La menace de l'avènement du temps continu

Un scénario de segmentation de la société au regard du temps est imaginé entre ceux qui travaillent beaucoup, ont peu de temps libre et sont amenés à acheter le temps des autres qui vendront leur temps à bas prix sous forme de services à la personne. Le risque d'accroissement des tensions sociales entre ces consommateurs et ces producteurs de nouveaux services aux emplois mal rémunérés ou reconnus.

Des gisements d'emploi

Les services à la personne, les nouveaux services à heures décalées, constituent des opportunités d'emploi importantes et favorisent l'émergence d'entreprises innovantes. La reconnaissance économique et sociale collective de ces emplois est essentielle à leur développement.

4. Action publique et territoires

Les modes de synchronisation reposent d'une part sur une recombinaison entre les contraintes des entreprises et celles des salariés, via la négociation collective, et d'autre part sur la coordination des acteurs des territoires et des opérateurs de services publics et marchands. Les politiques du temps de la ville sont une des voies de réponse. Les acteurs des territoires ont le choix entre :

- s'adapter aux impératifs de la course à la flexibilité⁵³ et au temps continu,
- laisser le secteur privé prendre en main les besoins,
- produire des dispositifs collectifs de régulation. Les différentes modalités de production de ces dispositifs collectifs sont présentées (tables quadrangulaires des élus locaux italiens, « bureaux du temps »...).

Chaque nation a son paradigme dominant qui guide et instruit la démarche⁵⁴. En France, l'impulsion des acteurs politiques semble essentielle. Les politiques temporelles apparaissent par ailleurs comme une des

⁵⁰ Cf. Travaux du groupe 2.

⁵¹ Présentés comme vecteur potentiel de résolution de problèmes de gestion du temps et de l'espace mais également comme générateurs d'activités chronophages.

⁵² Cf. les enquêtes sur les cadres, grands bénéficiaires des 35h.

⁵³ Ex. d'Helsinki avec des crèches ouvertes 24h/24.

⁵⁴ Pour les Pays-Bas, il s'agit principalement d'accompagner l'entrée des femmes sur le marché du travail, pour l'Allemagne l'égalité homme-femme et le développement du dialogue sociétal à l'échelle locale, pour l'Espagne la valorisation des activités hors travail et la création d'emplois nouveaux...

voies pour une participation effective des acteurs locaux à la recomposition des territoires, un des leviers pour faire évoluer la culture administrative et contribuer à la modernisation de l'Etat. Les auteurs appellent les acteurs des services publics à se mettre en position de régulateur et d'animateur de la vie locale. Les messages forts en terme de processus :

- Chaque territoire a ses attentes spécifiques, son dispositif et ses projets propres.
- L'identification des acteurs sociétaux qui vont porter les préoccupations est un préalable.
- L'observation des dysfonctionnements et des besoins doit être faite par les acteurs sociétaux et les populations concernées.
- La création d'un lieu de rencontre régulier entre acteurs pour analyser, proposer, suivre et évaluer les besoins et les projets est déterminante.
- L'identification des chantiers, leur hiérarchisation doit être réalisée par le collectif des acteurs concernés.
- Les projets doivent être précis, maîtrisables et s'inscrire dans un cadre de participation.
- La concertation locale doit être complétée par une dimension verticale de coordination régionale.

5. Quelques remarques sur les travaux du groupe

L'approche développée (recherche, analyses de cas, suivi d'expérimentations) est adaptée à la problématique. Dans l'attente des prochaines contributions et bilan des expérimentations engagées, on ne peut qu'esquisser certaines questions.

La mise en relation des considérations démographiques, socio-économiques, les contraintes émergentes à l'horizon 2020 n'est pas proposée. L'analyse prospective reste limitée à des hypothèses connues et s'inscrit dans un paradigme d'adaptation à l'économie libérale et à la marchandisation⁵⁵.

La Datar attend des travaux du groupe qu'il approfondisse la réflexion sur les « territoires du temps continu », « les territoires de la lenteur » et sur les aménagements de l'espace (pas seulement des politiques du temps des services) que les changements suscitent. Les questions soulevées en matière de durabilité des modes de développement des territoires devaient être abordées. Ces aspects territorialisés ne sont pas (encore ?) présents dans les productions disponibles. Quels sont les éléments apportés par les travaux en cours ?

Le groupe accompagne et suit les expérimentations qui sont conduites par la Datar, soutenues par le FNADT sur plus de dix territoires. L'élaboration et la diffusion de fiches-outils sur les domaines précis d'action (transports collectifs, crèches,...) présentant les voies et moyens de prendre en compte les besoins, les schémas possibles, les expériences apparaîtront très utiles aux acteurs locaux.

En matière d'action publique portant sur les politiques du temps (essentiellement en matière de services individuels ou collectifs), les orientations soulèvent quelques questions :

- Comment le principe d'égalité devant le service public est-il pris en compte entre territoires dans le cadre des actions engagées ? Quelles sont les marges de manœuvre indispensables au niveau local pour répondre aux besoins ?
- Doit-on envisager – à l'instar des PDU- des processus et principes généraux impulsés au niveau central ou doit-on laisser l'initiative des « politiques du temps » aux acteurs locaux ?
- Sous quelle forme les actions se concrétisent-elles : convention ? charte ?

⁵⁵ C'est nous qui nous exprimons.

Groupe 7. Représentations et complexité territoriale⁵⁶

1. Problématique et tendances

Il existe un triple système de « représentations territoriales » :

- démocratique,
- visuelle,
- collective (sur plusieurs niveaux privilégiés : commune, département, nation ...).

La cohésion de l'ensemble est assurée par des convergences (par exemple : idée nationale/ représentation collective du territoire/démocratie représentative/cartographie officielle).

Aujourd'hui, on assiste à des remises en cause, dues en particulier à une complexité territoriale provoquée par une démultiplication et une imbrication des territoires de référence. Et l'on peut se demander ce que nous sommes encore capables de produire comme représentations iconiques de nos territorialités. On distinguera trois sources de remise en cause :

- l'individu pratique le « butinage territorial », et n'accepte plus que des règles normatives ou des déterminants sociologiques dessinent à sa place le monde et l'espace de pratiques qu'il décide de se construire ;
- les sujets sociaux traditionnels (classes sociales, groupes professionnels, sociétés locales) ont fait place à de « nouveaux sujets sociaux » dont les projets ou les aspirations identitaires recomposent les territoires dont ils ont besoin ;
- les territoires sont traversés par des réseaux et des flux de diverses natures qui les sillonnent à des vitesses et selon des trajectoires multiples, les déforment et les « chiffonnent ».

Les individus et les entreprises ajustent donc leurs pratiques aux nouvelles possibilités d'accès aux territoires et aux réseaux. Cette évolution a de multiples conséquences sur leur vie quotidienne et sur les représentations qu'ils se font des territoires.

La forte prégnance de la mondialisation dans l'imaginaire collectif donne naissance à une mondialité. Même si, pour la plupart des individus, elle est plus imaginée que vécue, elle se manifeste malgré tout très concrètement par :

- des localisations d'activités économiques décidées sans aucune référence aux territoires traditionnels, parce que les décideurs raisonnent global,
- l'accoutumance des individus à des déplacements fréquents et lointains ;
- des relations de proximité (par l'intimité et la fréquence) entre personnes physiquement très éloignées, grâce à l'accès facile à des réseaux performants : téléphone, Internet ... ;
- des référents spatiaux (politiques, culturels, sociaux, écologiques, professionnels, etc.) multiples et divers.

Enfin, la carte est remise en question depuis un quart de siècle, au point que les collectivités territoriales amenées à dessiner des projets de territoire ou à conduire des exercices de prospective hésitent à l'utiliser.

Les cartographes sont donc conscients de la nécessité de nouveaux modes de représentation graphique.

2. Les menaces

a) L'accroissement des inégalités entre territoires : les systèmes de transport et de communication font des progrès rapides, les populations du « Nord » voient leurs niveaux de vie et d'éducation s'élever

⁵⁶ Document analysé : *Ces territorialités qui se dessinent*, par Bernard Debarbieux et Martin Vanier (dir.), Ed. de l'Aube, 2002

sensiblement, mais les réseaux performants et l'ouverture illimitée sur le monde qu'ils permettent sont très inégalement accessibles, ce qui constitue une menace pour la cohésion territoriale.

b) L'accentuation d'un hiatus entre espace de vie et citoyenneté : la vie publique a pour cadre des espaces divers qui ne coïncident plus avec les espaces des institutions.

c) Une crise de légitimité de la représentation politique se manifestant de multiples façons :

- la déconnexion des réalités politiques et sociales vécues et des représentations démocratiques et enjeux liés aux territoires « traditionnels »
- la sensibilité des individus à toute action publique touchant à leur cadre de vie, pouvant aller jusqu'à la crispation identitaire.

3. Pistes de recherche sur les représentations des territoires

- Chercher comment représenter les territoires du futur, et refaire de l'unité avec des représentations hétérogènes des territoires multiples ;
- penser les liens (les articulations entre territoires) autant que les lieux,
- s'efforcer de dépasser la contradiction entre territoires et réseaux, pouvoirs territorialisés et opérateurs mondialisés, souveraineté revendiquée et souveraineté partagée (entre des territoires souverains) ;
- représenter les frontières, qui ont toujours un sens, mais les penser comme des membranes plutôt que comme des barrières ;
- inventer les images permettant de représentant à la fois l'intimité du local et la mondialité du planétaire.

4. Apport des méthodes prospectives

Le recours à une démarche prospective structurée n'apparaît pas clairement dans les documents dont nous disposons. Le groupe a choisi d'observer des opérations locales en cours, et d'organiser un débat sur la prospective locale, sur lequel nous n'avons pas eu d'informations.

Dans le cas du groupe n°7, il vaudrait d'ailleurs mieux parler d'apport de la cartographie aux méthodes prospectives, le groupe apportant sur ce point des réflexions d'un grand intérêt. Il incite à « oser les cartes », rappelant l'impact qu'avaient eu les représentations des quatre « scénarios pour la France de 2020 » de la Datar, largement reprises par les médias.

5. Quelques remarques sur les travaux du groupe

Le groupe a répondu très complètement à une commande, qui, avec ses trois pistes possibles, était relativement ouverte. Il a également soulevé une question qui interpelle au premier chef la Datar : celle de la complexité des découpages des territoires : les citoyens se représentent-ils clairement l'agglomération, le pays, l'aire urbaine, le bassin d'emploi / de risques / de vie / de santé, etc., la communauté de communes / d'agglomération / urbaine, ou encore « l'arc » ou « la banane », dans lequel ils vivent ? Combien sont capables de les articuler avec des notions traditionnelle qui leur sont plus familières : région, département, canton⁵⁷, district, ville, bourg, village, hameau ...sans parler du langage de la mondialisation : Etat-nation, région (au sens supra-national), global, mondial. Comment les citoyens peuvent-ils s'approprier⁵⁸ ce qu'ils ne savent pas visualiser ? On constate que selon les endroits, l'un ou l'autre des découpages territoriaux – pays, ici, département, à côté - sera plus visible et important que les autres aux yeux des citoyens. Cette préoccupation devrait être intégrée systématiquement dans la réflexion sur le « design institutionnel ».

⁵⁷ Notion qui reste très présente chez les ruraux. Cf travaux du groupe 5.

⁵⁸ Au sens que donne Michel Godet à ce mot dans son « triangle grec » : *Anticipation, Appropriation, Action*

Le groupe 7⁵⁹ pose un deuxième problème lié au premier : comment représenter ces espaces qui se chevauchent, s'interpénètrent et se multiplient, où les réseaux ont autant d'importance que les territoires et où la vie des citoyens se déroule en des lieux multiples et parfois éloignés les uns des autres ? Pour que les citoyens s'impliquent dans la vie politique locale, régionale, voire nationale et européenne, il est nécessaire que les « découpages » (qui peuvent ne plus avoir grand-chose à voir avec le « pavage » classique, mais doivent néanmoins être clairement identifiables par le citoyen ordinaire) gardent une certaine lisibilité.

Cette préoccupation devrait figurer en bonne place à côté de celle, exprimée par plusieurs autres groupes, d'une adaptation fine des structures aux réalités politiques, géographiques, économiques, démographiques, culturelles, sociologiques, linguistiques, de santé, etc.

Enfin, les travaux présentés par le groupe ou par certains de ses membres sur l'apport de la cartographie aux démarches prospectives, et notamment à leur application aux problèmes territoriaux, nous semblent devoir être poursuivis et soutenus.

⁵⁹ Le problème est également soulevé par le groupe 5 (espaces ruraux et naturels) Cf. *À qui appartient l'espace rural ?* p.122

Groupe 8. Risques locaux et action collective⁶⁰

1. Système étudié

Le groupe explore la gestion de l'ensemble des risques⁶¹, en reconnaissant qu'il est difficile de traiter les risques économiques et sociaux dans le même cadre d'analyse que les risques naturels et technologiques – ce que quelques contributions, intellectuellement stimulantes, tentent néanmoins de faire.

Les acteurs : la question étant abordée sous l'angle de l'action collective, notion plus large que l'action publique, on trouve parmi les acteurs, à côté des pouvoirs publics à tous les niveaux, des organisations marchandes et non-marchandes, éventuellement informelles.

2. Problématique

a) Comment traiter les deux catégories de risques :

- probabilisables, qui peuvent relever de l'assurance,
- non-probabilisables, qui ne peuvent relever que de la solidarité et de la mutualisation, si l'on ne veut pas laisser chacun les assumer individuellement ?

b) La notion de développement durable est très prégnante, mais pose des problèmes. Comment arbitrer entre l'intérêt des générations futures et la préférence pour le présent ?

c) Jusqu'au milieu des années 1990, le risque était traité par application des principes

- de prévoyance, démarche individuelle prenant en compte des risques précis, connus
- de prévention, avec une dimension collective et reposant sur la solidarité : on cherchait à contrôler les risques avérés, à les prévenir et à en limiter les conséquences

Aujourd'hui, le principe de précaution conduit à se prémunir de risques potentiels, non avérés. La question principale n'est donc plus celle de l'existence des procédures et des plans, mais de leur mise en œuvre ou non.

d) la mondialisation de l'économie induit des risques dont les populations subissent les effets alors que les causes sont lointaines. La plupart des événements générateurs de risques ne peuvent pas être circonscrits dans les limites des découpages politiques et administratifs. Comment organiser la prévention, la remédiation, la solidarité, dans ces conditions ?

3. Tendances lourdes

Le mouvement de décentralisation engagé dans les années 1980 va se poursuivre. On peut penser que le principe de subsidiarité se développera également.

Le vieillissement de la population française, en plus de l'aggravation des risques liés à la vieillesse, va accentuer la non-acceptation des risques, la demande aux institutions d'une société sécurisée, la recherche systématique de « coupables » et de « responsables ».

On passe progressivement d'une logique de couverture des risques spécifiés à une logique générale de protection de la personne, et les préoccupations face à des risques « nouveaux », mal connus,

⁶⁰ Documents analysés : Rapport d'activité 2001 du groupe 8 ; *Gérer les risques collectifs*, par F.Rychen & C.Pivot (dir.), éd. de l'aube, 2002 (novembre) ; *Histoires de risques ou des territoires face aux risques à l'horizon 2020* (manuscrit provisoire, 2003) par C.Pivot et F.Rychen (dir.)

⁶¹ Que l'on peut classer par gravité : accidents, crises, catastrophes, et par nature : naturels, technologiques, économiques, sociaux.

provoquent des demandes de prévention et de réparation telles qu'il faudra revoir les dispositifs actuels (déjà en difficulté, pour certains).

Dans tous ses scénarios, le groupe considère que la crise de l'Etat-Nation est consommée ; rien ne permet de penser que les politiques et l'administration réussiront à redresser leur image auprès des Français, et la crise de confiance de la population devrait s'approfondir dans les années qui viennent.

4. Enjeux, menaces, opportunités

La régulation globale et la définition de la frontière entre ce qui est sous tutelle de l'Etat et ce qui est librement assuré constituent des enjeux importants. En effet, le recours à des systèmes d'assurance pourrait être plus large, avec l'avantage de responsabiliser l'individu et de l'inciter financièrement à la prévention. Mais pour élargir leur champ d'intervention les compagnies d'assurances ont besoin d'un cadre précis qui ne peut leur être fourni que par les pouvoirs publics.

Les menaces :

- la mise en péril de certaines institutions, incapables de répondre financièrement aux exigences de protection et de réparation
- un « décrochage » à l'américaine de larges couches de la population qui ne pourraient plus accéder à des systèmes trop coûteux
- la judiciarisation croissante, entraînant une paralysie des institutions, contraintes de réagir par une application systématique et excessive du principe de précaution.

5. Action publique et territoires

La montée de risques « globaux » et l'inévitable mutualisation des risques importants et/ou non probabilisables plaident en faveur d'instances de coordination à compétence territoriale large, et imposent une solidarité entre des territoires étendus (Etat-Nation, Europe).

L'évocation de territoires « à géométrie variable », impliquant la définition de « bassins de risques » invite à réfléchir sur la superposition actuelle des différents niveaux territoriaux et organisationnels.

6. Propositions

Le groupe avance l'idée de territoires à géométrie variable en fonction du type de risque – tout en reconnaissant que cela pose problème (par exemple, si la population d'un territoire accepte un risque pouvant, s'il se réalise, affecter d'autres territoires qui, eux, ne l'acceptent pas...)

Il propose :

- d'améliorer l'organisation de la veille, des communications entre intervenants et entre territoires, par la mise en place d'un observatoire local des risques, ainsi que d'une structure nationale (ou européenne) d'observation et de prospective sur les aléas,
- de pratiquer systématiquement un REX (retour d'expérience) très rapide après chaque événement, afin d'améliorer sans délai les plans et les procédures,
- de construire par l'éducation une culture (territoriale) des risques,
- de distinguer, parmi les approches basées sur la précaution, ce qui relève du « principe de précaution » et ce qui relèverait d'un « concept de précaution » à construire, et pour lequel des méthodes de calcul coûts-bénéfices pourraient être utilisées,
- de mettre en place de « managers publics du risque » sur le modèle des risk-managers en entreprise.

7. Méthodes prospectives utilisées

Le groupe a construit six scénarios présentés sous la forme de récits, avec des acteurs mis en situation. Les principales dimensions de ces scénarios sont la régulation des risques : marché, règlement, projet, négociation et consensus, et le principe de leur gestion : responsabilité individuelle, partage, expertise, éducation ... Ces récits remplissent bien l'une des fonctions des scénarios : faire réfléchir sur des situations contrastées, qui peuvent être très décalées par rapport à la réalité, mais illustrent bien, en forçant le trait et en poussant les situations jusqu'au bout, les questions cruciales, comme, par exemple, la culture du risque dans une population.

8. Quelques remarques sur les travaux du groupe

L'application de méthodes prospectives à une réflexion sur la gestion des risques paraît particulièrement adaptée, puisque ces méthodes ont justement été développées pour réduire l'incertitude et imaginer les futurs possibles, afin d'aider les acteurs à éviter que des scénarios redoutés se produisent et à faire advenir des scénarios souhaités. Les « récits » écrits par le groupe pourraient être retravaillés, et diffusés largement au service d'une pédagogie du risque.

L'approche des risques territoriaux économiques et sociaux selon des méthodes ou des grilles de lecture originales (3e partie du livre « Gérer les risques collectifs ») est intellectuellement stimulante. Il serait intéressant que les membres du groupe ayant travaillé sur ces questions poursuivent leur réflexion et proposent des outils utilisables pour l'action des acteurs de terrain.

Groupe 9. Prospective territoriale et action publique⁶²

1. Système étudié

L'objectif du groupe était double :

- identifier les conditions d'élaboration d'une prospective territoriale susceptible d'avoir un véritable impact sur l'action publique
- analyser les mutations des processus de la décision publique nécessaires pour que les résultats de la réflexion sur le devenir des territoires puissent être valorisés de manière pertinente.

Le travail du groupe est conduit en coordination entre experts et acteurs et s'enrichit d'observations sur la façon dont les acteurs territoriaux pratiquent la prospective.

Il s'agissait de repérer et d'identifier les (bonnes) pratiques territoriales de la prospective, de formuler des recommandations d'une prospective territoriale efficace en s'attachant notamment aux conditions organisationnelles qui permettent de développer des dispositifs innovants et efficaces, les bonnes échelles territoriales de mise en œuvre des outils et des pratiques.

Une visée comparative sur les expériences étrangères de prospective territoriale est venue nourrir les réflexions du groupe.

2. Problématique

Le document de travail remis par la Datar ne constitue pas une synthèse aboutie, ainsi que la postface le reconnaît (p. 176) mais un ensemble de contributions. Le résultat de la réflexion est aussi fragmentaire que foisonnant. Il s'agit d'un collectif de treize essais largement indépendants visant à apporter une « diversité de regards » sur les problématiques. Ces essais sont répartis en trois parties très distinctes : « Démarches et pratiques de prospective territoriale », « La prospective en mouvement », « Action publique et territoires », chacune d'entre elles encadrées d'une introduction et d'une conclusion spécifique. Dans l'état, il est pratiquement impossible d'en réaliser une synthèse.

Deux difficultés majeures doivent être soulignées :

- d'une part, le document écrit ne donne, selon plusieurs membres du groupe, qu'une représentation très partielle des analyses et matériaux rassemblés pendant trois ans, notamment dans le cadre des « ateliers décentralisés » menés en région⁶³.
- d'autre part, à plusieurs reprises, les contributeurs font le constat d'un malaise si ce n'est d'un échec dans l'approfondissement des relations entre les deux dimensions de la problématique : prospective territoriale / action publique, malaise dont il convient de comprendre les origines.

A l'examen, les difficultés du groupe relèvent d'au moins trois facteurs, identifiés par certains rédacteurs :

(a) Les démarches de prospective territoriale sur le territoire national qui sont restituées dans le tapuscrit sont présentées comme ayant un impact globalement faible sur l'action publique. Notons que ces démarches sont encore en cours et que l'appréciation des effets sur l'action et ses modalités nécessite souvent un recul de plusieurs années. « Le bilan –des expériences de prospective territoriale- qui en est fait, par les protagonistes comme par des observateurs plus extérieurs, est le plus souvent ambivalent : conviction du bien fondé de ce qui a été entrepris mais aussi déception plus ou moins vive de voir l'enthousiasme de la réflexion buter à ce point sur l'obstacle du passage à l'acte ou, plus précisément, à

⁶² Principaux documents analysés : tapuscrit des travaux du groupe de novembre 2003, rapport au conseil scientifique de novembre 2001.

⁶³ les leçons à tirer (la capitalisation) des démarches étudiées sont présentées dans le rapport au conseil scientifique de Novembre 2001 et peu présentes (à l'exception notable du Nord Pas de Calais), dans le tapuscrit.

l'action publique ». La question de l'origine des échecs n'est pas abordée et le bilan de démarches « achevées » n'est pas proposé.

(b) Le mode de fonctionnement du groupe, ses recompositions, les difficultés à s'entendre sur les fondamentaux et les questions posées ont lourdement pesé dans les travaux, malgré les bonnes volontés et la qualité des participants. « Il n'est pas inutile à notre propos de rappeler ici à quel point l'atelier n° 9, chargé par la D.A.T.A.R. d'explorer ce thème ("Prospective territoriale et action publique"), a rencontré, lui aussi, cette insidieuse difficulté à remplir pleinement sa mission : l'analyse attentive de plusieurs expériences de prospective territoriale n'a pourtant pas fait défaut, ni la réelle compétence de bon nombre des membres du groupe en matière d'action publique ; mais le cœur de la cible n'a pas été atteint faute d'avoir été véritablement visé : disjonction plutôt que conjonction, l'intitulé "prospective territoriale et action publique" est apparu comme une sorte de trou noir susceptible d'absorber et d'anéantir instantanément toute tentative de réflexion à son sujet. Les stratégies d'évitement n'ont donc pas manqué : les questions posées par le véritable hiatus désigné par ce "et" entre "la prospective territoriale" et "l'action publique" se sont progressivement diluées dans la production, au fond plus rassurante parce qu'apparemment mieux maîtrisée, d'une réflexion souvent intéressante sur la prospective territoriale, d'une part, et, d'autre part, sur l'action publique ».

(c) Dans son rapport au Conseil scientifique de novembre 2001, le rédacteur rappelle que le groupe doit se garder de deux écueils : celui qui consisterait à remplacer une école de prospective⁶⁴ par une autre école (au risque de décourager ceux qui voudraient s'engager dans une démarche de réflexion collective sur le futur), et celui de l'amalgame dans une même critique de pratiques simplificatrices à l'excès et de l'utilisation d'une « boîte à outils prospective » dont certains des instruments ont fait leur preuve, à conditions de les utiliser de manière appropriée... ». Ces écueils n'ont semble-t-il, pas été évités par certains rédacteurs (cf. les chapitres 2.2 proposant « un nouvel âge de la prospective⁶⁵ » pour « un nouvel âge des territoires » avec le passage d'une logique de la décision publique à une logique de l'action collective territoriale ; ou le chapitre 2.3 « Epistémologie, méthode, praxéologie politique ». Pour l'auteur, le faible impact des démarches de prospective territoriale trouve son explication dans un double blocage : celui de la méthodologie prospective et celui de la décision publique.

On constate également plusieurs changements d'objectif, d'approches pendant le programme.

Après plusieurs difficultés de démarrage et d'animation, l'année 2000 a seulement permis de définir le cadrage des orientations du groupe.

En 2001, ateliers décentralisés, études relatives aux expériences françaises et étrangères de prospective territoriale, travaux collectifs et leçons à en tirer ont permis d'éclairer les différentes facettes de la problématique.

Fin 2001, le groupe annonce l'approfondissement des objectifs opérationnels qu'il a précisément défini et l'engagement des travaux de transversalité des autres Groupes de prospective Territoires 2020, conformément à la convention qui le lie à la Datar.

En fait, à partir de fin 2001, « le groupe a souhaité reprendre les hypothèses et positions du rapport Bailly et les confronter aux logiques territoriales. Il s'agit là à la fois de la crise de la décision publique et du déficit de débat public et d'une prospective multiforme dépassant la prospective en amont et se transformant en prospective du présent et d'accompagnement en vue de mettre à jour les transformations naissantes et promouvant les innovations tendant à s'organiser en réseau ».

Le caractère hétérogène, parfois contradictoire, des contributions relevant d'acteurs ayant ou non participé à toutes les phases du travail est la conséquence la plus visible du défaut de continuité dans le programme.

⁶⁴ Selon notre lecture, il s'agit de « l'école française de la prospective » et de « l'école de la prospective du présent ».

⁶⁵ : « Dans ce cadre, la prospective n'a plus pour fonction principale de proposer aux dirigeants, à partir d'anticipations de l'avenir, des stratégies d'adaptation visant à réduire l'incertitude, à détecter les bifurcations et les cheminements possibles. Il s'agit plutôt d'une démarche participative qui allie connaissance et action dans la mise en œuvre du changement sociétal. »

Groupe 10. Activités économiques et territoires⁶⁶

1. Objectif du travail du groupe

L'objectif du groupe⁶⁷ est de s'interroger sur l'évolution des relations entre les activités économiques et les territoires : « Comment vont se répartir les activités dans l'espace ? Comment expliquer la polarisation / la dispersion des activités ? Qu'est-ce qui rend les territoires attractifs ? Quels rapports entre les localisations des entreprises et les choix des ménages ? ». Le groupe s'est également interrogé sur la pertinence, le contenu et la portée des politiques publiques d'aménagement susceptibles d'assurer un développement « équilibré » des territoires.

2. Problématique

Les travaux du groupe se rattachent à quatre problématiques aujourd'hui prioritaires :

- Les processus de localisation des activités, au sein desquels les déterminants socioculturels et politiques jouent un rôle accru.
- La problématique de la dispersion par rapport à celle de la concentration : si la majorité des facteurs va dans le sens de la polarisation (rendements croissants, réduction des coûts de transport, économies d'agglomérations...), des forces contre-polarisantes se développent (encombrement, coût de la main d'œuvre,...).
- La montée des territoires comme acteurs du développement, le « retour du local », notamment la structuration de systèmes productifs locaux à partir du « capital territorial ».
- La question des objectifs et rôle de l'Etat en matière d'aménagement du territoire (priorité au développement, à l'aménagement ?).

3. Tendances lourdes (la toile de fond) et les scénarios

Certaines tendances lourdes apparaissent incontournables :

- la montée de l'économie de la connaissance, caractérisée par une tertiarisation⁶⁸ accrue de l'économie et une tendance à la dématérialisation des activités. Les fonctions cognitives (recherche, formation, transports de savoirs) joueront une importance majeure en matière d'attractivité ;
- l'évolution des processus organisationnels dans les entreprises, l'essor des réseaux et la multiplication des partenariats entre unités ;
- l'ouverture accrue des économies ;
- la diffusion rapide et inégale des nouvelles technologies (TIC) ;
- la remise en cause des pouvoirs centralisés, le développement des processus de dérégulation ;
- les évolutions démographiques.

⁶⁶ Principaux documents analysés : tapuscrits des travaux du groupe, novembre 2003 « Economies et territoires : changements de décors » et « Economies et territoires : nouveaux décors, nouvelles politiques », note d'avancement de fin 2001.

⁶⁷ L'objectif initial était plus restreint : Quelles sont les conséquences des mutations des modalités de l'échange marchand (cyber-espace, commerce à distance, intermédiation, externalisation...) sur la physionomie des territoires en matière de localisation des activités productives, de transports de marchandises et de personnes, des lieux de stockage, sur le marché du travail et sur l'habitat, sur les relations entre localisation et mobilité ?

⁶⁸ Plus exactement, la dichotomie entre les activités « secondaires » et « tertiaires » va s'estomper (le secondaire se tertiarise, le tertiaire se secondarise –centres d'appels-).

Quatre scénarios contrastés de contexte ont été construits à partir de l'exploration de cinq champs prospectifs (variables économiques, démographiques, technologiques, sociales et organisationnelles). Pour chaque scénario, les stratégies des acteurs (entreprises, ménages, Etat) sont analysées, leurs implications sur les territoires et les politiques d'aménagement associées (préactive/proactive) ont été identifiées.

Le premier scénario, de l'« **essoufflement** », est caractérisé par un épuisement progressif des moteurs de la croissance (ralentissement des innovations, instabilité politique, démographie...). Ce scénario met en évidence l'importance du repli vers le local, censé permettre de s'adapter au ralentissement. Grâce à une forte solidarité nationale, sous contrôle d'un Etat puissant (protectionnisme, politiques de l'emploi), les disparités sont contenues. L'essor des grandes villes se ralentit.

Le scénario de la « **mondialisation débridée** » met l'accent sur la puissance des oligopoles internationaux, la dérégulation, une croissance instable et irrégulière, le faible impact des interventions publiques contre-tendancielles⁶⁹. On constate une fracture nette entre les régions métropolitaines intégrées à la compétition mondiale et les zones marginalisées. Les politiques publiques ne peuvent qu'accompagner le mouvement : politiques d'accessibilité (infrastructures), renforcement des pôles métropolitains d'innovation.

Le troisième scénario, « **une croissance régulée** », est marqué par le renforcement du poids des institutions dans la régulation économique, une poursuite dans l'essor des innovations, une mondialisation organisée par blocs et une croissance modérée mais régulière. La perspective est celle de la coexistence de territoires aux vocations différenciées (mosaïque des villes de second rang dans des logiques de différenciation/spécialisation, régions métropolitaines, zones plutôt rurales à forte logique résidentielle), associée à un mouvement de transfert important de compétences aux collectivités locales.

Le dernier scénario, « **une nouvelle croissance** », est influencé par un changement de paradigme sous l'effet de la diversification des champs d'application des technologies (TIC notamment), des modes de production et de consommation. Ce scénario suppose l'apparition d'« îlots de connaissance » qui réorganisent le territoire national. Les politiques publiques visent essentiellement à favoriser le développement de lieux d'excellence et à réduire la fracture entre populations qualifiées et non qualifiées.

4. Enjeux, menaces, opportunités

De l'analyse des scénarios, on peut retenir huit leçons générales en terme d'évolution des territoires et des politiques d'aménagement :

- l'insertion renforcée de la France dans les mouvements internationaux d'investissements (IDE entrants et sortants) ;
- une affirmation du rôle des territoires et de leurs singularités (spatiales, culturelles) en tant qu'ancrage du développement. Symétriquement, le global deviendra le terrain de jeu des acteurs locaux – industries, tourisme, attractivité, rayonnement) ;
- le prolongement de la tendance historique de polarisation avec cependant une remise en cause possible de la localisation des pôles de développement (logiques d'espaces agglomérés, différenciés, résidentiels et standards) ;
- une concurrence accrue entre territoires ;
- une montée de l'économie résidentielle : la redistribution et les loisirs joueront un rôle accru – à côté de la production de biens – dans la localisation des populations et l'évolution des territoires ;
- une accélération des mobilités, à moyen terme: le critère temps/accessibilité va l'emporter sur celui de la distance ;
- un renforcement des stratégies de réseau, nécessaires pour développer certaines fonctions et répondre aux nouvelles pratiques de la proximité. Des niveaux territoriaux aujourd'hui peu présents devront être valorisés : réseau de villes, grand bassin d'aménagement ;

⁶⁹ Visant à contrecarrer les effets néfastes du scénario.

- une montée des préoccupations environnementales et de la qualité globale des territoires, facteur d'attractivité et de différenciation.

La nature du système productif va privilégier une forte proximité physique des fonctions nécessaires à la production des intelligences (formation, recherche, innovation). L'essor de l'économie cognitive va accroître les chances du « développement endogène », notamment pour les territoires où les acteurs sauront s'organiser pour favoriser la construction d'espaces intelligents. « L'importance de l'organisation va l'emporter sur la dotation. »

5. Action publique et territoires

Le rôle de l'Etat central devra évoluer : moins aider au déplacement d'unités productives vers les régions fragiles que faciliter l'organisation et la mobilisation des acteurs locaux. Les politiques de stimulation des dynamiques de croissance dans les territoires sont déterminantes, les seules politiques de compensation des inégalités sont insuffisantes (moyens et zonages inadaptés, évolutions socio-économiques très rapides). Les territoires doivent être pensés comme les tissus actifs de la production de richesses et non comme les découpages administratifs de la territorialisation de l'action de l'Etat ou des collectivités. Il s'agit de prendre en compte les atouts différenciés et les offres particulières de chaque territoire.

Quels peuvent être à l'avenir les objectifs d'une politique « centrale » d'aménagement du territoire ?

- ⇒ renforcer la compétitivité globale du territoire en soutenant les facteurs déterminants notamment hors coûts (différenciation des produits, efficacité des coopérations, capacité de recherche, qualité de vie sous toutes ses formes) ;
- ⇒ favoriser l'essor des pôles d'excellence ;
- ⇒ hiérarchiser l'action publique en donnant notamment la préférence au long terme⁷⁰ ; la politique d'aménagement doit se donner pour objectif de valoriser chaque territoire, riche ou pauvre, tant il peut contribuer positivement ou négativement à la dynamique du territoire national. Il s'agit de mettre en place des zones en situation de produire leur propre croissance (des territoires nourriciers), de faciliter l'interpénétration des politiques publiques et privées, de susciter une nouvelle contractualisation entre Etat et territoires ;
- ⇒ renforcer l'attractivité des territoires : économique, résidentielle (accueil et qualité de vie) et organisationnelle.
- ⇒ assurer une certaine équité entre territoires, réduire les disparités interrégionales et infrarégionales par des politiques publiques et privées de rééquilibrage au contenu différent en fonction des situations. Dans le contexte difficile présenté plus haut, cinq types d'interventions devraient être privilégiées : réalisation d'infrastructures de transport (routes, TGV, avion...), accès à l'information (ADSL ...), développement/soutien aux services, redistribution de revenus, soutien aux projets locaux ;
- ⇒ protéger l'environnement dans son acception la plus large, en articulant les préoccupations économiques, écologiques et socioculturelles ;
- ⇒ assurer une fonction d'anticipation et de veille, nécessairement couplée avec des outils d'appréciation performants et une politique d'évaluation.

6. Propositions

Quelques orientations stratégiques :

⁷⁰ En situation de contraintes financières, les arbitrages ont eu tendance à favoriser les besoins immédiats et à renforcer les espaces les plus riches. Les régions moins développées ont besoin de structurer leur développement dans le temps long.

- ⇒ se situer dans une perspective européenne, notamment en resserrant les liens entre régions transfrontalières... ;
- ⇒ définir une architecture de l'espace national au sein du cadre européen, à partir de quelques priorités organisationnelles : les métropoles régionales de rang européen, les espaces de développement appuyés sur les villes moyennes et les réseaux de villes, ainsi qu'une approche élargie des bassins de vie, le développement d'infrastructures facilitant l'intégration européenne, et des structures et pratiques de coopération entre collectivités ;
- ⇒ faire de l'Etat un acteur central de l'aménagement. Plusieurs voies peuvent être explorées : distinction des rôles, coproduction dans des logiques de péréquation, de subsidiarité ou de cohérence.

7. Méthodes prospectives mises en œuvre par le groupe

Le groupe a construit des scénarios selon la méthode de l'analyse morphologique. La méthode a permis de mettre en lumière les enjeux politiques. Les auteurs font cependant remarquer que la portée des travaux prospectifs et les messages associés doivent être adaptés au cas par cas : les espaces de la sphère de production n'ont plus de formes préétablies. Les forces culturelles, les identités, les réseaux d'acteurs jouent un rôle déterminant dans la trajectoire économique de chaque territoire. Chaque territoire est un cas spécifique.