

Études & documents

Territoire durable 2030 Phase 1 : Enjeux et tendances

n° 93

Septembre

2013

PROSPECTIVE



Remerciements :

Cet ouvrage est le fruit d'une collaboration avec les experts du groupe de prospective « Territoire durable 2030 », depuis 2010.

Nous remercions les personnes qui ont contribué à sa rédaction et tout particulièrement :

Pierre Radanne (Association 4D), Elisabeth Rocha (BIPE), Frédéric Carluer (Université de Caen), Thérèse Saint-Julien, Françoise Navarre, Jacques Manesse et Jean Pierre Galland, Jacques Theys, Claude Spohr et Annabelle Berger.

Collection « Études et documents » de la Délégation au Développement Durable (DDD) du Commissariat Général au Développement Durable (CGDD)

Série « Prospective », sous la responsabilité de la Mission prospective.

Titre du document :	Territoire durable 2030 – Phase 1 : Enjeux et tendances
Directeur de la publication :	Marie Renne
Rédacteur en chef :	Nathalie Etahiri
Auteur(s) :	Guy Baudelle, Bertrand Moro, Université Rennes II (ESO Rennes)
Coordination éditoriale :	Nathalie Etahiri
Maquette-réalisation :	Emilie Journo
Date de publication :	Septembre 2013

L'objet de ce document est de stimuler le débat et d'appeler des commentaires ou éléments complémentaires. Il constitue un document d'étape du programme de prospective « Territoire Durable 2030 ».

Territoire durable 2030 :

Enjeux et tendances

Mission prospective

Septembre 2013

Table des matières

Table des matières	4
Le programme de prospective « Territoire Durable 2030 »	6
Introduction.....	8
Partie 1 : Environnement : une préoccupation croissante	12
Une nouvelle priorité	12
La nécessité d'études supplémentaires	17
Le point de vue d'experts	20
Les conditions d'une transition énergétique vers un facteur 4	20
Les effets territoriaux du changement climatique	23
La biodiversité : vulnérabilité et impacts sur le territoire	25
Partie 2 : Economie : un contexte en fortes mutations	30
Des perspectives assez sombres	30
De fortes contraintes externes.....	30
Beaucoup d'incertitudes et quelques signes de rebond possible.....	31
Une mutation globale	32
Des incertitudes majeures découlant d'un bouleversement total du contexte économique amorcé dès les années 1990	32
Le point de vue d'experts	37
Eléments d'analyse prospective	37
Prospective du développement territorial.....	40
Partie 3 : Société : repli ou ouverture ?	44
Vers un nouveau modèle sociétal ?	44
Une redéfinition des cadres sociaux, davantage choisis que subis	44
Une gouvernance et des institutions en recomposition.....	44
Une population en hausse mais vieillissante et des modes de vie normés	46
Le point de vue d'experts	51
Villes et territoires 2030 : tendances et incertitudes	51
Modes de vie et territoires durables.....	54
Les tendances en matière d'institutions : « Le Big-bang territorial aura-t-il lieu ? ».....	58
Partie 4 : Les principales tendances et incertitudes	68
Tendances, ruptures et incertitudes dans le domaine environnemental	70
Tendances et incertitudes dans le domaine économique	73
Tendances et incertitudes dans le domaine sociétal	75
Annexe 1 : Liste des membres du groupe « Territoire durable 2030 »	80
Annexe 2 : Principales sources bibliographiques.....	84

Le programme de prospective « Territoire Durable 2030 »

Initié en 2010, « Territoire durable 2030 » est un exercice de prospective du territoire français à l'horizon 2030 mettant en débat différentes visions – durables ou non durables – de ce territoire et prenant en compte toutes les dimensions économiques, sociales, écologiques, climatiques, institutionnelles. Le point de départ de ce programme réside dans la compréhension et la déclinaison du concept de « développement durable » à l'échelle des territoires. La délimitation des contours de ce programme dans ce sens a ainsi permis de focaliser davantage les réflexions sur les grands changements qui s'opèrent et vont avoir lieu à moyen/long terme sur les territoires : changement climatique, biodiversité, eau, nouvelles données économiques et sociétales, nouvelles gouvernances.

Deux grandes phases de réflexion et d'action composent ce programme élaboré sous la conduite d'un groupe de prospective formé de prospectivistes, de chercheurs, de collectivités, d'organismes et d'institutions, qui regroupe une trentaine d'experts : une première phase de mise en évidence des enjeux et tendances puis d'élaboration de scénarios pour un territoire national durable à horizon 2030 – intégrant le concept de « développement durable » appliqué aux territoires ; et une seconde phase de « territorialisation des scénarios » aboutissant à des premières recommandations stratégiques pour les acteurs des territoires.

Entre 2010 et 2012, la première étape a consisté à éclairer les mutations territoriales à partir des entrées thématiques qui qualifient classiquement tout travail sur les territoires. Ont ainsi été analysées les évolutions des composantes territoriales principales telles que la démographie, l'économie, la mobilité, l'agriculture,... dans un contexte mondial et national fortement impacté par les crises climatiques, économiques et sociétales. Parallèlement, deux autres programmes de la Mission prospective – « Biodiversité 2030 » et « Aqua 2030 » – ont apporté des précisions indispensables à l'approfondissement des problématiques environnementales à horizon 2030. Toutes ces réflexions ont conduit à déterminer des enjeux et des tendances d'évolution des territoires à 20 ans, discutés lors d'ateliers de prospective organisés en 2011. Elles ont servi de point d'appui à l'élaboration de 4 scénarios, sous-tendus par un scénario exploratoire de contexte, qui sont en cours d'affinement.

Cet ouvrage est le premier d'une série de trois documents restituant la démarche « Territoire durable 2030 », publiés dans la collection « Études & Documents » du Commissariat Général au Développement Durable et qui aborderont successivement les enjeux et tendances (ce document-ci) ; les scénarios et leur quantification à l'échelle nationale ; et la déclinaison territoriale des scénarios vers une prospective stratégique. Il reprend, en les organisant selon 3 grands chapitres (environnement, économie, société), le fruit des réflexions du groupe de prospective où apparaissent clairement les tendances lourdes, les incertitudes et les ruptures à cet horizon de temps. Une place importante est aussi donnée aux « paroles d'experts » qui ont nourri plus de deux années de débats prospectifs.

Nathalie Etahiri
Responsable de la Mission prospective

Introduction

L'exercice de la prospective, qui porte sur une période longue, exige un élargissement de l'analyse tant les éléments considérés s'inscrivent dans une **complexité d'interactions** formant un véritable **système**. La prospective propose en outre une vision des futurs possibles fondée sur l'**observation de tendances** passées et présentes, mais aussi de **phénomènes encore faiblement perceptibles** dont il s'agit de déceler l'éventuel impact. Par essence, la prospective correspond donc fondamentalement à une **approche multidimensionnelle**. Elle suppose des débats nécessairement très ouverts pour s'ouvrir aux différents champs des possibles. Son objectif principal consiste à anticiper de manière à **proposer des solutions** pour préparer au mieux les modifications à venir¹. C'est la base d'une action stratégique destinée à définir l'avenir souhaitable et à en favoriser la réalisation.

Le concept de **développement durable** repose sur une **approche holistique** novatrice par son lien entre présent et futur, entre écosphère et biosphère, entre logiques du marché et logiques de la société. Plus encore que la temporalité, la constance revêt un caractère fondamental en matière de stratégie de développement durable. Dans une société de l'immédiateté, le maintien d'un cap apparaît pourtant aussi déterminant que périlleux. Il nécessite une prise en considération des **risques de long terme** et une **articulation au débat public**. Malheureusement, la durabilité reste rarement évaluée sur le plan économique (notamment le rapport Stern²). Sa mesure impose une **hiérarchisation des choix**, mais comment dès lors traduire la réduction du risque en logique opératoire ?

Le **Ministère de l'Écologie du Développement Durable et de l'Énergie**, en appuyant ses politiques sur des concertations renforcées, inscrit ses orientations dans une prospective de transition écologique vers un mode de développement durable. La mutation de la société vers une économie plus verte et équitable enjoint d'évoluer vers un nouveau modèle de développement soutenable au plan environnemental et intégrant la nécessaire prise en compte d'une crise sociale : métamorphose des modes de production et de consommation, acceptabilité sociale, cohésion, inégalité, chômage, éducation, santé, recherches...

La notion de développement durable intègre le **long terme et le global**. Elle implique une **approche multiéchelle de l'action publique**, dont les politiques doivent désormais être **territorialisées** et inscrites sur un référentiel « terrestre » prenant en compte les **ressources locales**. La **justice environnementale** Nord-Sud s'en trouve interrogée. Plus généralement, **si l'environnement constitue la racine du développement durable, le social en est le pivot**. Or, le social s'entend ici dans son acception la plus large, incluant le rapport à l'ensemble de la biosphère et impliquant une optique *biocentrique* d'interdépendance entre les êtres vivants. L'économie du **bien-être** doit aussi être prise en compte, à partir de la sobriété énergétique, la bio-économie, le décentrement travail/salarié... L'invention d'une économie alternative émerge ainsi à l'échelle fine. Des expériences de villes engagées (comme Hanovre) se développent mais souffrent d'un manque de relais au-delà de l'échelle locale. Des **remises en cause de la société actuelle** se font donc ressentir. Encore marginales, elles entraînent néanmoins un certain élan de **valorisation de la pensée citoyenne**, en opposition à une expertise jugée trop pesante. Des enjeux opérationnels émergent ainsi autour d'une **ingénierie écologique**

¹ SPOHR C., Vers une prospective territoriale post-Grenelle de l'environnement, Études et documents, CGDD, n°12, novembre 2009

² Stern Review on the Economics of climate change, 2006.

dans l'urbanisme et l'aménagement, d'une économie écologique territoriale avec une reconversion des grands secteurs industriels, d'une **gouvernance territoriale** laissant plus de place à l'habitant ou encore d'une plus grande coopération Etat-Europe sur les régions les plus sinistrées, accompagnée d'une profonde réflexion sur les **risques**.

A l'origine, l'idée de développement durable repose essentiellement sur ses volets environnemental et économique. Aujourd'hui, elle englobe des approches transversales allant bien au-delà des seules considérations d'ordre écologique, qui demeurent néanmoins majeures. Actuellement en **transition vers un nouveau modèle**, dont la nécessité semble progressivement acquise par les populations et de plus en plus portée par les politiques, elle reste cependant encore bornée par de nombreuses contradictions et lacunes. Le **besoin de clarification** des enjeux de développement durable appliqués aux territoires semble donc manifeste, d'autant que les problèmes considérés s'insèrent dans un système complexe d'interactions. De même, les décisions à prendre afin de s'adapter aux évolutions en cours et de faire évoluer les modèles dominants nécessitent la **définition de priorités** et un investissement massif sur le long terme. D'où l'impératif de disposer d'un socle solide de réflexion afin de déterminer les meilleures stratégies.

Dans la continuité de cette démarche et afin d'anticiper les futures politiques publiques, la **Mission prospective** du Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie a lancé le **programme « Territoire Durable 2030 »**, réunissant un groupe d'experts et de consultants (*cf.* composition en annexe n° 2), dont la finalité vise notamment à **déterminer des objectifs pour un territoire durable à l'horizon 2030 et à définir les cheminements** permettant d'y parvenir (*back casting*).

D'un point de vue territorial, le Groupe a identifié au moins six enjeux majeurs en termes de développement durable :

- la consommation foncière et les conflits d'usage
- la capacité de charge des milieux
- les inégalités spatiales
- l'accès aux services et aux soins
- le développement endogène lié à la mobilité et à la proximité
- l'autonomie politique et l'identité des territoires.

Sur la base des travaux du groupe d'experts, le présent document a pour objet de présenter les **principales tendances et incertitudes** repérées, constituant le socle de scénarios exploratoires, qui seront décrits dans une publication ultérieure. Par commodité, elles seront exposées ici en suivant l'articulation classique du développement durable entre ses trois piliers : environnemental, économique et sociétal.

L'interdépendance de ces tendances et incertitudes est néanmoins essentielle. L'exigence de mutation qui en découle, dans laquelle les enjeux environnementaux constitueront des éléments physiquement incontournables, est au cœur de la politique de transition écologique du gouvernement.

Partie 1

Environnement : une préoccupation croissante



Partie 1 : Environnement : une préoccupation croissante

Un même contexte global imposant des choix pourtant différenciés.

Dans un contexte global de concurrence mondiale pour l'exploitation des ressources naturelles et de prise en compte croissante du changement climatique dans les négociations internationales, les Etats membres de l'Union européenne vont néanmoins devoir affronter des enjeux différenciés et ne sont pas à égalité pour y faire face.

Une nouvelle priorité

La prise en compte des enjeux environnementaux revêt naturellement une **dimension globale** puisque les atteintes causées et les impacts subis concernent l'ensemble de la planète. Il n'en demeure pas moins que les **répercussions différentes d'un territoire à l'autre** de défis tels que la course aux ressources ou la lutte contre le réchauffement climatique en fonction de leurs spécificités impliquent des réponses susceptibles d'être localement différenciées.

Le premier élément issu des débats du groupe de travail est le **poids de l'héritage**. Autrement dit, la force d'inertie est telle en la matière que même en jugulant à l'avenir les causes des dommages d'origine anthropique, les effets continueront à s'exercer encore longtemps. A tel point que l'horizon 2030 paraît un peu court en ce domaine et que **de fortes incertitudes subsistent sur les capacités à enrayer** les dynamiques négatives. Néanmoins, de nouvelles tendances sont à prendre en compte puisqu'il ne s'agit pas seulement d'un problème de régulation mais aussi d'anticipation.

Cette perspective alarmiste pourrait toutefois se voir contrebalancée par une plus forte appropriation sociale des problèmes environnementaux. Une prise de conscience, relayée par une mobilisation associative et politique, semble se répandre largement et fortement. Elle crée cependant de nouvelles disparités sociales et territoriales en

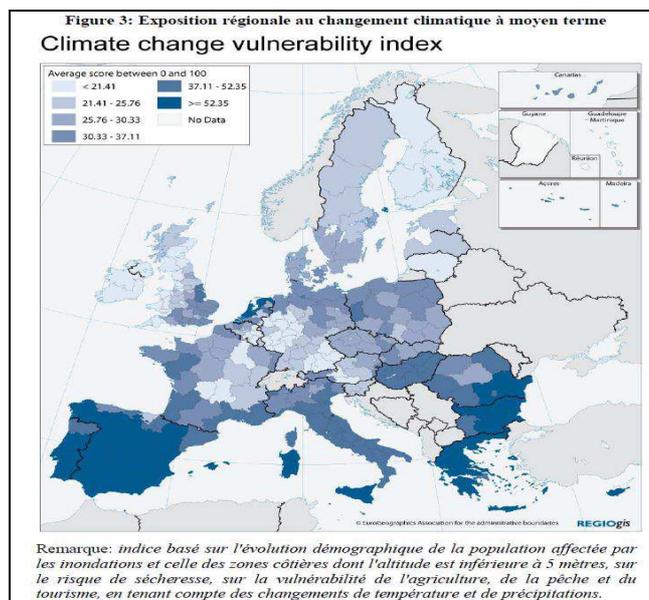
couplant localement qualité environnementale et niveau de vie, de manière cumulative dans la mesure où, le cadre de vie prenant de plus en plus de valeur, les catégories sociales les plus démunies en seront d'autant plus exclues.

Dans le domaine de l'environnement, la prospective doit également intégrer d'autres tendances dont l'évolution demeure sujette à discussion. Ainsi en est-il notamment de l'**impact sur la santé** ou de l'**alourdissement du référentiel juridique** dans une société du risque à la fois de plus en plus menacée par les problèmes environnementaux (pollution, alimentation...) et de plus en plus en quête de protection (principe de précaution, normalisation, principe du pollueur-payeur...). Peut-être faudrait-il aller plus loin en émettant l'hypothèse d'une **hypersensibilité** de la société **au risque** dans un contexte de vieillissement. Au-delà du discours, le renforcement des politiques en la matière reste marqué par une forte incertitude tant il touche à de nombreux sujets connexes, parmi lesquels la question des modes délibératifs et de la transparence attendue se pose avec toujours plus d'acuité. Or, **une tension** se fait jour **entre cet impératif délibératif et une technicisation croissante de la gestion des risques** tandis que la société de l'information devient particulièrement difficile à réguler. Il est probable que tout un pan de l'économie se développera autour de la gestion des aléas (climatiques, technologiques...).

Certains **signaux faibles** sont perceptibles. Par exemple, à l'instar des OGM au cours de la dernière décennie, l'attention récente portée aux nanotechnologies augure d'un **poids important accordé à l'innovation** et aux débats qu'elle suscite. Dans une démarche de développement durable, il apparaît primordial d'intégrer la dimension systémique, qui comporte nécessairement l'appropriation sociale collective et les arbitrages en matière de politique publique. Il faut également prendre en compte l'effet de levier opéré par l'imaginaire et la créativité dans la construction de **nouvelles représentations, priorités et attentes de la société**. En d'autres termes, l'enjeu consiste à élaborer une **gestion intégrée du développement durable**. Celle-ci s'appuie déjà sur une rupture majeure correspondant à une véritable sensibilisation aux problèmes environnementaux.

Néanmoins, l'environnement ne doit pas seulement être considéré comme une contrainte. Il comporte également des **potentialités non négligeables**. C'est par exemple l'avis de Klaus Kunzmann³, qui évoque notamment la **valorisation du patrimoine naturel et culturel européen** à l'échelle mondiale. En lien avec la PAC, une **polarisation agricole** pourrait s'accroître en se concentrant sur les meilleures terres, laissant aux autres une vocation naturelle de réserve patrimoniale, d'autant que le vieillissement pourrait accroître la sensibilité à ces enjeux. Cependant, si l'Union européenne apparaît comme un espace vertueux en matière environnementale, dans quelle mesure cette position peut-elle rester tenable d'un point de vue de la **viabilité économique** dans un contexte de concurrence internationale ?

³ Klaus R.Kunzmann, « After the global economics crisis : policy implications for the future of the European territory », *Informatione zur Raumentwicklung*, Cahier n°8. 2010, Bonn.



Carte 1 : Exposition régionale au changement climatique (2020)

Source : Commission européenne, *Régions 2020. Evaluation des défis qui se poseront aux régions de l'UE*, 2008.

En matière de changement climatique, le problème prioritaire auquel il faudra faire face n'est pas directement l'augmentation des températures, mais l'amplitude et la fréquence accrues des phénomènes extrêmes tels que les sécheresses ou les tempêtes avec surcotes de marée. En effet, la France n'échappe pas à la **tendance européenne d'amplification des écarts climatiques (carte 1)** entre le Nord-Ouest (plus de précipitations) et le Sud-Est (plus de sécheresse). Une incertitude persiste sur la fréquence et le degré des hivers froids. Les connaissances actuelles des modèles climatiques incitent à envisager leur augmentation sur l'Europe du Nord-Ouest du fait du réchauffement global. L'autre incertitude se situe au niveau de la limite entre ces zones. Les conséquences sur le **déplacement des éco- et agrosystèmes**, ainsi que les **adaptations des comportements** seront tout aussi importantes que complexes. Il demeure d'ailleurs encore difficile d'en cerner les contours aujourd'hui. Par ailleurs, la tendance aux **migrations de confort** (héliotropisme, balnéotropisme) pourrait s'accroître et **modifier l'attractivité des territoires**. Néanmoins, les experts s'accordent sur l'apparition d'une **rupture depuis 2009**, à savoir une stabilisation, voire une baisse relative des émissions

de **gaz à effet de serre** (GES). Plutôt due à la crise économique au départ, elle pourrait se poursuivre à la fois du fait de la stabilisation de la demande, de l'efficacité énergétique et du mix nucléaire/énergie renouvelable. Mais cette stabilisation peut paraître tout à fait insuffisante en réalité. C'est l'enjeu du facteur 4⁴, qui pose en même temps la question de **l'acceptabilité sociale d'un objectif lourd**. Comment passer d'une stabilisation à une décélération massive ? Cela renvoie à la mise en oeuvre de **l'économie verte**.

De fortes incertitudes subsistent en matière d'environnement. Ainsi, le changement climatique pourrait subir une accélération massive et brutale, notamment si des seuils irréversibles sont atteints au-delà des **capacités de résilience des écosystèmes**. Quelles seraient alors les mesures d'adaptation nécessaires et possibles face à des phénomènes inédits ? S'il paraît inévitable d'organiser de nouveaux usages, pratiques et consommations, les **technologies de substitution** joueraient aussi un rôle fondamental, en particulier pour les ressources énergétiques, mais il est encore hasardeux d'en prévoir le succès et le degré de remplacement.

La réduction des émissions de CO₂ repose sur deux piliers : la baisse des consommations énergétiques et la décarbonisation. Or, selon la DGEMP-OE, les consommations énergétiques augmenteraient de 60 % au niveau mondial et 25 % au niveau français d'ici à 2030. Le résidentiel-tertiaire correspond à 66 % de la consommation finale d'énergie en 2006, et devrait s'accroître de 18 %. Les transports (15 %) augmenteraient de 18 % et l'agriculture de 2 %. Les émissions de CO₂ proviennent à 71 % de l'utilisation des énergies fossiles et sont en légère baisse depuis 2005 après une forte augmentation continue. La DGEMP-OE

prévoit néanmoins une croissance de 14,5 % d'ici à 2030, notamment à cause des transports, de l'agriculture et de la production d'énergie (mais pas du résidentiel tertiaire).

La France (7 %, 17^{ème} rang) est le seul pays communautaire dont la part de l'énergie renouvelable dans la consommation primaire n'a pas progressé depuis 1995. Cette énergie renouvelable est produite à hauteur de 46 % par la filière bois énergie et, plus généralement de 59,3 % par la biomasse (11,23 Mtep). On observe des spécialisations territoriales selon les potentiels.

D'ores et déjà, des constats sont posés et certaines évolutions prévisibles. Par exemple, Météo France prévoit une augmentation de la température comprise entre 3,3 et 3,6 °C en 2100, alors qu'entre 1990 et 2005 les émissions de CO₂ ont déjà augmenté de 5% et les glaciers perdu 80 % de leur masse depuis 1850. Le trait de côte est mouvant et les grandes marées provoquent davantage d'accidents ponctuels

Des réactions sont engagées. Par exemple, les sites Natura 2000 couvrent 12 % du territoire national. L'Agence internationale de l'énergie estime que le prix du baril de pétrole n'est pas stabilisé. Or, à partir de 80 \$, le développement des énergies alternatives devient rentable et la Commission européenne souligne son impact positif sur l'emploi. En France, son estimation s'oriente vers une stagnation du nucléaire, un doublement du gaz, une puissance éolienne installée jusqu'à 30 MW, une puissance solaire installée jusqu'à 600 MW⁵. Cependant, **des objectifs nettement plus ambitieux sont évoqués au risque de susciter parfois des controverses** : décarbonisation par le nucléaire ou les énergies renouvelables (y compris le bois), économies d'énergie, décroissance en favorisant les circuits

⁴ Objectif de réduction par quatre des émissions de GES à l'horizon 2050

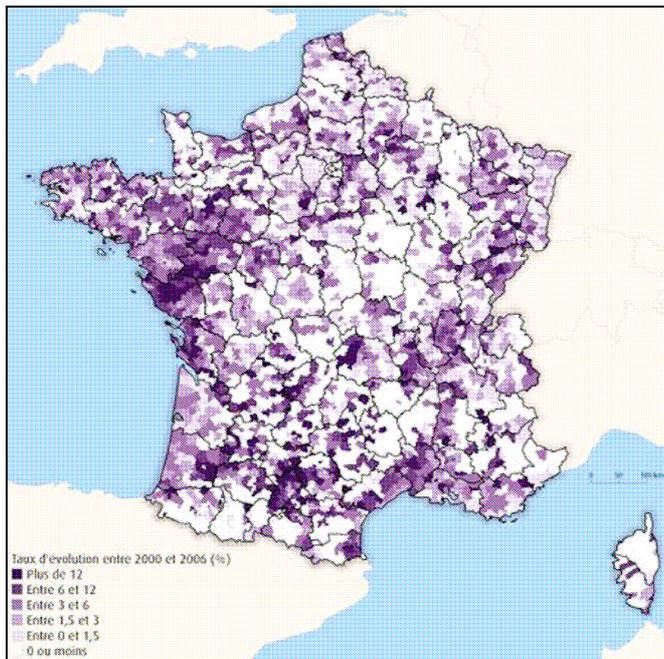
⁵ Source : DG Environnement et matières premières, Institut français de l'environnement, AIE.

courts et les microcentrales en cogénération (mais cela pose le problème de l'installation d'un réseau spécifique), développement des agrocarburants (mais le bilan carbone n'est pas convainquant), méthanisation des déchets (une expérimentation à Lille permet un rendement de 30 %).

Encadré 1 : Le Plan national d'adaptation au changement climatique

Parmi les mesures engagées pour faire face aux enjeux qu'impliquent les évolutions du climat, le Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) s'inscrit en ligne directe de la loi du 3 août 2009 sur la programmation du Grenelle de l'environnement⁶. Sur la base des travaux du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)⁷, il rappelle la variété des effets attendus, dont l'ampleur et la délimitation spatiale précises demeurent difficiles à prévoir. Citant le rapport Stern⁸, selon lequel le coût de l'inaction correspondrait à une part comprise entre 5 % et 20 % du PIB mondial alors que celui de l'action ne serait que de 1 % ou 2 %, le PNACC met l'accent sur la nécessaire politique d'anticipation. Présenté le 20 juillet 2011, il est le fruit d'une large concertation réunissant les collègues du Grenelle Environnement (Etat, élus, société civile, syndicats). Les mesures concrètes et opérationnelles qu'il présente sont de plusieurs types : physique (construction d'ouvrages protecteurs), institutionnels (mécanismes de gestion de crise et réglementations spécifiques), stratégiques (déplacements de populations, mécanismes d'aide à la reconstitution après un sinistre), scientifiques (soutien à la recherche) ou informationnels (au profit du public et des décideurs).

Le rapport des groupes nationaux de concertation énonce des recommandations qui se déclinent en quatre actions directrices de la décision publique. La première insiste sur la nécessité d'améliorer les connaissances sur les changements en cours. La deuxième encourage à développer l'observation sur le long terme et l'élargissement de la transmission des données à tous les acteurs et territoires concernés. La troisième action concerne l'évaluation des épisodes passés pour pouvoir échanger et profiter de l'expérience acquise. Enfin, la quatrième incite à la participation des citoyens à la décision et à sa mise en oeuvre. En définitive, le PNACC s'appuie sur 211 recommandations⁹. Sa territorialisation s'inscrit dans le cadre des Schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) et des plans climat-énergie territoriaux (PCET).



Carte 2 : Une croissance de l'artificialisation très localisée

Source : UE-SOeS, CORINE Land Cover, 2006 © IGN, GEOFLA®, 2006

La **monétarisation croissante de l'espace naturel** incite à penser une fiscalité environnementale permettant de **préserver des territoires à forts enjeux** et à **réguler des pressions considérables**. En effet, les conflits d'usage augmentent fortement, y compris pour des fonctions contradictoires. La tendance de fond à l'**artificialisation de l'espace**

(**carte 2**) amplifie l'impact néfaste sur l'environnement (érosion des sols, dégradation de la qualité des eaux, raréfaction des ressources halieutiques, etc.) et exacerbe les conflits d'usage (transport, logement, tourisme, agriculture, réserve naturelle...). Quant à la **biodiversité**, la tendance générale –particulièrement accentuée par le poids de l'héritage– indique également une poursuite de sa détérioration, mais il est difficile d'avoir une vision territoriale fine à l'échelle nationale.

L'autre incertitude majeure se situe au niveau des impacts différenciés du changement climatique selon les zones du territoire national, dont les limites spatiales demeurent largement méconnues. Les conséquences sur le **déplacement des éco- et agrosystèmes**, ainsi que les **adaptations des comportements** seront tout aussi importantes que complexes. Il demeure d'ailleurs encore difficile d'en cerner les contours aujourd'hui. En outre, la biodiversité urbaine et la connectivité interurbaine posent des problèmes spécifiques (trames vertes et bleues)...

Encadré 2 : La stratégie nationale pour la biodiversité

En ratifiant la convention sur la diversité biologique (CDB) en 1994, la France s'est engagée dans un processus stratégique visant à enrayer l'appauvrissement de la biodiversité à l'horizon 2010. Il en est découlé une première version de la Stratégie nationale pour la biodiversité (SNB 2004-2010). Celle-ci a ensuite été révisée pour aboutir à une seconde version couvrant la période 2011-2020. Il s'est en effet avéré que les efforts programmés n'avaient pas été suffisants et que les objectifs initiaux n'avaient pas été remplis¹⁰, tant au niveau français qu'europpéen.

Si la structure de la stratégie reste globalement assez proche, l'ambition s'est vue renforcée par de nouvelles impulsions, à la fois mondiale et communautaire. D'une part, les 20 « objectifs d'Aichi » fixés dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique forment le « Plan stratégique pour la biodiversité 2011-2020 » adopté en octobre 2010. D'autre part, la Commission européenne s'est dotée d'une « Stratégie de l'UE en matière de biodiversité à l'horizon 2020 ».

Ainsi, la stratégie nationale pour la biodiversité s'articule autour de six orientations principales desquelles découlent 20 objectifs.

La nécessité d'études supplémentaires

Le problème est assez complexe et les chiffres contradictoires. Les évolutions environnementales ne peuvent être considérées à la seule échelle nationale. Elles résultent en grande partie de **problématiques mondiales** et de **résolutions communautaires**, ainsi que de **décisions nationales et parfois locales**. Au sein de l'espace national, un des enjeux sera d'appréhender les **spécificités régionales** afin d'anticiper les inégalités environnementales. Les différents impacts connaissent une **forte interdépendance**, l'ensemble présentant un fonctionnement systémique. De **nombreuses incertitudes demeurent**. Par exemple, comment satisfaire la demande de nature des populations (souvent sous-estimée par les pouvoirs publics) tout en préservant la richesse de la biodiversité ?

Le modèle suédois est souvent cité en exemple. Sa tradition d'habitat très peu dense correspond à un rapport très culturel à la nature sauvage. La tradition de forte mobilité n'y est pas remise en cause. Les Suédois ont clairement opté pour la biomasse, au prix d'une production au Brésil. Ils investissent largement dans « l'or vert » (gazéification du bois). L'étalement urbain reste fort en Scandinavie mais de très gros efforts ont été réalisés en termes de transports collectifs, notamment avec les biocarburants. On respecte également la réglementation thermique des bâtiments la plus exigeante de l'OCDE (choix opéré dès les années 1980). Cependant, la pertinence de comparaison avec le modèle nordique reste très limitée du fait des faibles densités et de l'accent mis sur l'environnement plus que sur le développement durable.

Se pose néanmoins pour la France la question de **l'impact des volets aménagement du territoire et organisation territoriale** (décentralisation...) sur la

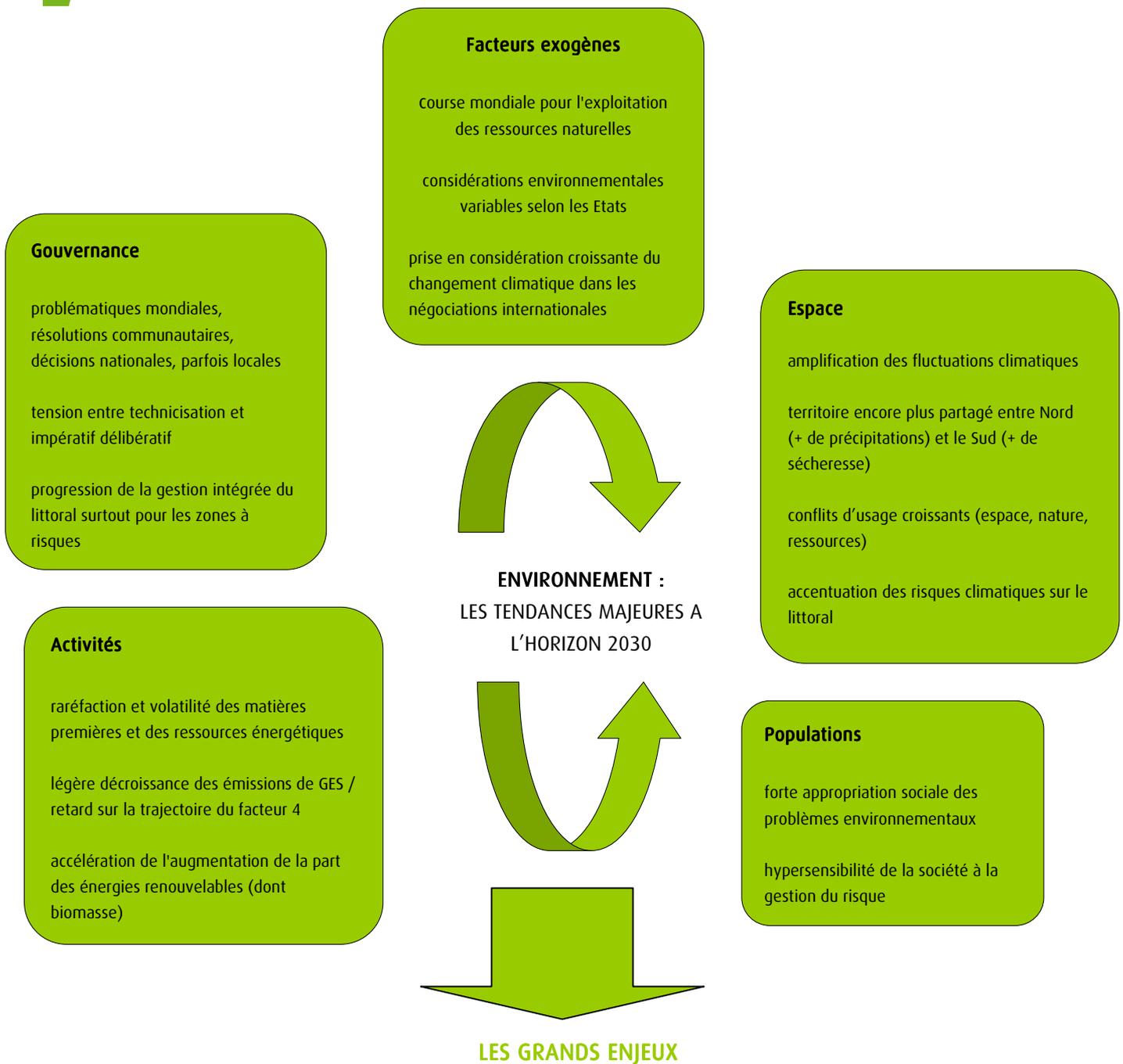
consommation énergétique et les politiques environnementales. Faut-il ménager le territoire en conservant les modes de vie et l'habitat existant ? Quelles seront les contraintes de localisation des activités et de l'habitat à l'avenir en lien avec cette problématique environnementale ? Quels facteurs limiteront la spatialisation de la production énergétique ? Quels sont les territoires à forts enjeux environnementaux qui subiront des pressions considérables ?

Les valeurs écologiques entraînent de plus grandes fractures sociales et pourraient provoquer davantage de conflits, notamment locaux, liés à l'aspiration de certaines catégories à maintenir ou améliorer leur cadre de vie. Cela pose la question des **formes de régulation associées**. En outre, la conception de l'environnement interroge la place du local par rapport au global. Par conséquent, les conflits ne sont pas seulement sociaux, mais également politiques.

La **meilleure qualité biologique alimentaire et l'évolution des modes de vie** diminueraient la vulnérabilité sanitaire aux impacts environnementaux. Il apparaît également nécessaire de composer avec l'apparition de **nouvelles générations de risques** (y compris les impacts des énergies renouvelables). Jusqu'où peut-on aller dans la société du risque zéro ? Quelle autorégulation de la société civile ? Cela pose la question de règles publiques moins formelles et d'un tropisme vers le débat public sur le risque. La prise en compte de l'environnement n'est pas seulement un problème de santé, mais implique une évolution dans la manière de penser la santé. Quelle sera la portée de cette évolution alors que, paradoxalement, la rhétorique du « risque zéro » s'inscrit dans une société de l'hyper-risque ? Cela pose inévitablement la question de l'adaptation aux risques, de la **résilience**.

En matière de prospective, il faut sortir des évènements conjoncturels du type crise économique et plutôt se projeter sur des tendances longues, sauf en cas de rupture induite par la conjoncture. Or, **le Grenelle de l'environnement a introduit une inflexion des normes** et de nouvelles données pour l'avenir. Dans ce cas précis, il faut donc bien séparer tendances du passé et nouvelles trajectoires. Il n'en demeure pas moins que la prise de conscience actuelle exige de nouvelles études et expertises⁶. Aujourd'hui, en effet, tous les effets ne sont pas totalement cernés et des politiques peuvent apparaître contradictoires (ex : l'agrocarburant limite les efforts de relocalisation des activités).

⁶ Cf. *Les scénarios climatiques de référence* – rapport de la mission Jouzel, janvier 2011.



Poursuivre la baisse des consommations énergétiques et la décarbonisation

Optimiser l'impact des volets aménagement et organisation du territoire

Rattraper le retard sur les énergies renouvelables et la transition technologique

Développer une meilleure qualité alimentaire et des modes de vie tout en contrôlant les nouvelles générations de risques

Intégrer les formes de régulation (risques, conflits spatiaux, sociaux et politiques)

Limitier l'augmentation des fractures sociales : conflits d'usage, aspiration à maintenir ou améliorer le cadre de vie, coûts des nouvelles raretés (espace, nature, énergie...)

Appréhender les spécificités régionales afin d'anticiper les inégalités environnementale

Le point de vue d'experts

Les conditions d'une transition énergétique vers un facteur 4

Pierre Radanne (fondateur de Futur Facteur 4 (<http://futurfacteur4.com>)). D'après une communication au séminaire TD 2030 du 06 septembre 2012.)

« Entre 1973 et 2007, la France a doublé sa richesse par habitant à consommation énergétique stabilisée et à émission de CO2 en légère réduction. »

« En tendancier, il n'y a pas de croissance significative des émissions de l'industrie, ni du résidentiel tertiaire. De ce point de vue, le Grenelle a très fortement accéléré la manœuvre sur le résidentiel tertiaire.. »

« Les politiques les plus structurantes doivent être engagées le plus vite possible. »

« Certaines situations relèvent d'une notion d'interdits. »

« D'autres situations ne bénéficient que de

Entre 1973 et 2007, la France a eu une croissance économique par habitant de 110 %. Dans le même temps, la réalité du chiffre de croissance énergétique par habitant est de 2,1 %, compte tenu du déstockage de la production industrielle, elle a même été négative en 2009. Le pays a donc doublé sa richesse économique par habitant à consommation énergétique stabilisée et à émission de CO2 en légère réduction. D'ailleurs, une crise économique n'améliore pas le bilan énergétique et l'émission de CO2. Une situation de baisse de croissance est une situation d'arrêt de modernisation du pays. Beaucoup d'équipements qui arrivent en fin de vie, avec un mauvais rendement, ne sont plus remplacés.

En tendancier, il n'y a pas de croissance significative des émissions de l'industrie, ni du résidentiel tertiaire. De ce point de vue, le Grenelle a très fortement accéléré la manœuvre sur le résidentiel tertiaire. Par contre, le secteur du transport reste très problématique. Il n'y a pas de croissance des mobilités intra-urbaines, mais une croissance des mobilités inter-périphéries et périphéries-centre. On mesure ici l'impact de l'étalement urbain, qui implique une absence d'alternative à la voiture. Il y a aussi une croissance des transports longue distance, l'aérien notamment, de l'ordre de 3 à 4 % selon les années. Sur le transport des marchandises, deux tendances lourdes. D'une part, la mondialisation de l'économie se retrouve essentiellement dans le transport maritime (doublement tous les 25 ans). D'autre part, l'exigence de vitesse de livraison des consommateurs aboutit à faire circuler de plus en plus de camionnettes avec des taux de charge qui n'ont cessé de diminuer (donc avec une croissance très forte des émissions liées aux livraisons urbaines). Ainsi, le secteur des transports pose une double difficulté. C'est le seul secteur dépendant à 98 % du pétrole, alors que dans les autres secteurs moins dépendants, on est déjà dans des stratégies fortement engagées vers la réduction de l'empreinte carbone (énergies renouvelables, etc.).

Les politiques les plus structurantes doivent être engagées le plus vite possible. Certaines obtiennent des résultats relativement rapides (par exemple : le parc automobile se renouvelle en 11 ans). Par contre, il y a des politiques avec des inerties de temps extrêmement fortes. Par exemple : la construction de transport collectif, la réhabilitation du patrimoine bâti ou des sites industriels lourds ont des cycles de l'ordre de 50, voire 100 ans.

Certaines situations relèvent d'une notion d'interdits empêchant tous les scénarios quelles que soient les autres composantes. Ainsi, une production électrique à combustible fossile, sans valorisation de chaleur, sans séquestration du carbone, ne permettrait pas d'atteindre les objectifs quelles que soient les autres options. De même, le secteur des transports ne peut demeurer basé sur le pétrole, ni le chauffage conserver son bas rendement actuel, ni la production industrielle maintenir sa forte consommation de combustibles fossiles. Plus globalement, il n'est plus possible de garder des comportements négligents et pressés ou une attitude d'attente.

D'autres situations ne bénéficient que de capacités d'inflexion quasi nulles : la production énergétique de pointe sans combustible fossile, le chauffage électrique, le transport aérien et maritime, le transport de marchandises à longue distance par camion, les consommations

« Néanmoins, il faut intégrer quatre espoirs technologiques ou grandes bifurcations qui subsistent : "La technologie au service de la morale", le stockage de l'électricité, la séquestration du carbone et le vecteur hydrogène. »

« Trois scénarios pour l'électricité : nucléaire, renouvelable et cogénération. »

« L'enjeu fondamental réside dans l'amélioration du rendement énergétique. »

« L'optimisation est obligatoire. »

« La ponction sur les revenus des habitants diminue dans les scénarios de transition vers une économie durable. »

thermiques industrielles (par exemple, sur un exercice Facteur 4, le maximum est de 32 Mt de carbone par an, alors que la sidérurgie correspond déjà à 6 Mt). Néanmoins, il faut intégrer quatre espoirs technologiques ou grandes bifurcations qui subsistent. Premièrement, La technologie au service de la morale » correspond de très loin au plus gros potentiel, avec une dimension d'efficacité énergétique et de comportements d'usage. Cela implique une flexibilité importante en termes d'assistance technique, rarement présente dans les scénarios. La vision des comportements reste encore trop répressive avec une forte pression sur les individus. Deuxièmement, le stockage de l'électricité fait montre de progrès, modestes mais réels. En particulier, le secteur des transports obtient déjà des résultats encourageants. En ville dense, le rendement d'une voiture est de 16 %. Donc, même si la chaîne énergétique du véhicule électrique n'est pas très bonne, elle permet tout de même une amélioration. Le passage vers l'électricité pour le transport est donc évidemment nécessaire. Mais le problème du stockage demeure malgré des progrès. Il semble au moins aussi important de développer en même temps la production d'énergie renouvelable. Troisièmement, la séquestration du carbone est obligatoire. Elle entrera dans sa phase industrielle en 2030. Cette question détermine assez fortement les autres options puisque avec une séquestration du carbone très performante à partir d'une énergie très peu chère comme le charbon, un scénario sans nucléaire peut s'envisager. Quatrièmement, le vecteur hydrogène pour les véhicules ne pourrait être envisageable dans certains cas que si les autres solutions rencontraient un blocage rédhibitoire, car sa production produit du CO₂. Finalement, deux bifurcations semblent réellement possibles en termes de technologie des véhicules : d'une part électrique avec stockage et transition par l'hybride, d'autre part hydrogène, notamment pour le transport maritime à long terme. Le vecteur électrique ne peut fonctionner que sur la courte distance, pour laquelle brûler des agrocarburants est une aberration. La longue distance nécessitera toujours du combustible liquide.

La question de l'électricité est moins difficile à résoudre que celle des transports. Elle se décline selon trois scénarios : nucléaire⁷, renouvelable (d'autant plus facile s'il y a des progrès dans le stockage de l'électricité) et cogénération avec séquestration du carbone.

Le rendement du système énergétique français ne dépasse pas aujourd'hui 34 %. Son amélioration représente donc bien l'enjeu fondamental. Si par ailleurs la moitié de l'énergie du pays pouvait s'obtenir sans émission de carbone, la marge de manœuvre deviendrait conséquente. En l'état actuel, le potentiel de l'énergie renouvelable en France se borne à 50 %.

En résumé, la France de 2030-2050 pourrait conserver une consommation d'énergie finale similaire à celle d'aujourd'hui par le biais d'une optimisation obligatoire. La logique de régression s'exclut en effet grâce à de grands gains dans les rendements finaux d'utilisation, la croissance de l'énergie utile par habitant pouvant atteindre 80 %. Les rendements les meilleurs possibles, l'utilisation la plus longue possible des équipements apparaissent donc nécessaires. Par contre, il faut que tous les équipements neufs soient de bonne qualité et bien sûr épargner les ressources rares.

Même avec un doublement du prix du pétrole, une trajectoire de division par deux des besoins énergétiques par habitant, notamment en utilisant des énergies renouvelables et des énergies locales indépendantes des cours internationaux, ne nécessite pas de doubler la dépense énergétique par ménage. Or la richesse nationale va doubler dans un scénario à 1,6 % de croissance. Par conséquent, la ponction sur les revenus des habitants diminue dans les scénarios de transition vers une économie durable. Le point de bascule se situe autour de 40 \$ le baril, déjà franchi depuis longtemps. Aujourd'hui, le prix des énergies associé à une société gaspilleuse renoue avec un contexte de choc pétrolier. Si la croissance est faible, la part du revenu des ménages consacrée à l'énergie est en augmentation. Si à l'inverse, la dépendance au pétrole diminue, la croissance de la richesse dépasse celle du poids des énergies.

⁷ La question du nucléaire ne se pose pas d'ici 2020. Elles est totale d'ici 2030 car les centrales arriveront à terme d'utilisation en même temps. Il y a des trous dans la programmation des remplacements.

« L'échéance de 20 ans est courte, surtout pour des investissements. »

L'échéance de 20 ans est courte, minimale pour des investissements lourds, sachant qu'il faudra au moins cinq ans pour véritablement lancer le processus au-delà des seules décisions politiques, par la formation des métiers, la construction d'une culture individuelle et collective. Actuellement, le politique avance plus que le culturel. La question du rapport au temps est fondamentale dans la construction de scénarios et la bifurcation des sociétés. Des changements de comportement peuvent s'opérer dans l'année si le débat social y conduit, mais ils demeurent réversibles. Les mesures réglementaires s'inscrivent dans une échéance de deux années. A cinq ans correspondent une l'énergie, des résultats d'investissements dans grande partie du renouvellement des appareils ménagers, beaucoup d'actions de maîtrise de l'énergie renouvelable, des investissements d'optimisation de l'énergie dans l'industrie, la diffusion d'informations dans la formation de métiers, des inflexions fiscales. A dix ans, la conception de nouveaux véhicules, des progrès significatifs dans la construction neuve, des changements de procédés industriels, des investissements lourds dans la production d'énergie. A une génération, lancement de filières techniques complètes, débouchés de la recherche, infrastructures lourdes de transport. L'horizon 2030 est donc un tout petit peu court. C'est-à-dire que l'on peut avoir des investissements lourds, mais pas encore des effets réels de filières.

« Vers un changement de modèle politique et territorial. »

Cette question du rapport à l'amélioration du rendement et de la granulométrie à faire des investissements et de la prise en charge par les personnes débouche sur un changement de modèle politique et territorial par rapport à l'aménagement. Une inversion s'est faite au milieu des années 1980. On en est revenu au système d'avant-guerre, avec des centrales de plus en plus petites, mais multi-énergies, notamment en produisant de la chaleur de proximité. Par exemple des piles à combustible de haute température à rendement électrique de 60 % et sur lesquelles sont valorisés 35 % de la chaleur produite, alors que les centrales électriques classiques, y compris nucléaires, visaient entre 30 et 33 % de rendement. Il y a ainsi reterritorialisation de l'énergie, déplacement du producteur en partie vers le consommateur, miniaturisation des installations.

« La plus grande difficulté dans les scénarios Facteur 4, ne réside pas dans la technique, ni dans l'économie, mais dans la qualité de convergence de la société. »

Pour conclure, des projets massifs d'efficacité et de sobriété énergétique apparaissent inévitables pour financer la mutation. Pourtant, si le rôle principal de l'expertise est de dégager un imaginaire collectif d'une trajectoire de réussite, les images produites apparaissent encore confuses, d'autant plus que de lourdes incertitudes pèsent sur la nature de l'activité économique future. La plus grande difficulté dans les scénarios Facteur 4, ne réside pas dans la technique, ni dans l'économie, mais dans la qualité de convergence de la société française. Ce n'est pas une hypothèse mince, d'autant que la raréfaction est bien réelle, mais pas linéaire. Autrement dit, le marché parfait laisse la place à des stratégies monopolistiques de diminution très rapide du nombre des acteurs, qui adoptent des comportements de prédation par rapport à la ressource en raréfaction. S'y ajoute la spéculation financière. Ce jeu finit nécessairement par casser (crise économique et financière). Or, les consommateurs et acteurs économiques ne savent pas se comporter dans des systèmes aussi aléatoires. Le pétrole a toujours connu des variations oscillatoires, mais elles sont en train de s'accélérer et de dégrader le système. D'où un très grand risque d'évolutions non démocratiques, notamment avec des populations qui vont être inégalement confrontées à la hausse des prix (voir débat sur la taxe carbone). D'où l'importance de l'imaginaire. D'où l'importance de dégager des marges économiques par des améliorations de rendement, et d'arriver à faire que la répartition des bénéfices soit équitablement partagée sur le plan social. Faute de quoi, les populations les plus pauvres vont se mettre en opposition aux scénarios de transition, dont ils se sentiront victimes.

« L'imaginaire est important dans un système aléatoire pour contrer le risque d'évolutions non démocratiques et les inégalités. »

« La rationalisation des secteurs affichant des gaspillages éhontés devient une priorité fondamentale. »

Ces questions doivent être extrêmement déterminantes dans le choix des hypothèses technologiques et de politiques publiques. On voit ici le gaspillage financier représenté par le secteur transport. La rationalisation des secteurs affichant des gaspillages éhontés – et qui, bien évidemment, s'alourdissent à mesure que le prix du pétrole augmente – devient une priorité

fondamentale (une voiture à vitesse de pointe double de celle autorisée a une consommation double en ville). Le processus général sera impulsé en dégageant ces capacités économiques.

Les effets territoriaux du changement climatique

Vincent Viguié (Doctorant au CIRED (Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement))

D'après une communication au séminaire TD 2030 au 06 septembre 2010.

« Les impacts du changement climatique demeurent très incertains. »

« Les premiers impacts du réchauffement climatique sont d'ores et déjà constatés. »

« Une tendance de fond à la dégradation de la biodiversité, qui pourrait atteindre des seuils irréversibles. »

« L'augmentation des amplitudes place la France en position de transition concernant les ressources en eau douce. »

« L'adaptation de l'agriculture apparaît impérative. »

Les impacts du changement climatique demeurent très incertains. Selon les scénarios, les prévisions d'émissions de GES à l'horizon 2100 (sans politiques climatiques additionnelles) varient d'un facteur 7 entre les extrêmes. De même, l'incertitude se retrouve très fortement dans l'augmentation de la température moyenne (entre + 1°C et + 6°C). L'exemple des prévisions de montée du niveau de la mer montre en outre que l'incertitude augmente avec la précision des études puisque davantage de facteurs sont intégrés.

De la même manière que l'on mesure réellement le réchauffement climatique depuis les années 1950, ses premiers impacts sont d'ores et déjà constatés et ne relèvent donc plus de la seule théorie. Chaque observation en elle-même ne prouve rien puisqu'elle pourrait s'expliquer par d'autres facteurs. Ce qui apparaît réellement significatif réside dans la multiplication des exemples sur l'ensemble de la planète, d'autant plus qu'ils correspondent presque totalement aux effets attendus du réchauffement climatique.

En ce qui concerne les impacts futurs, ils sont de plusieurs ordres :

Ecosystèmes et biodiversité :

Tendance de fond dont la nature et les conséquences restent très difficiles à prévoir, mais potentiellement particulièrement grave étant donné le fort degré de dépendance. Il faut également prendre en compte les effets de seuil pour les risques de dommages irréversibles (exemple de la fonte de la banquise, forte... ou totale)

Ressources en eau douce :

En schématisant, les amplitudes vont augmenter (plus d'eau là où il y en avait déjà beaucoup, moins d'eau là où il en manquait). La France se situerait au niveau de la limite de transition (moins d'eau prévue au sud, incertitude au nord). Les effets se cumulent avec par exemple une plus forte concentration de pollution dans un moindre volume d'eau.

Agriculture et sécurité alimentaire :

En-dessous de 2°C d'augmentation des températures moyennes, une aggravation des inégalités Nord / Sud en termes de productivité agricoles semble prévisible. Au-delà, la baisse de la production se généraliserait partout. Ce qui renvoie aux effets de seuil et des besoins impératifs d'adaptation, notamment pour des zones à forte spécialisation agricole.

Infrastructures et sociétés :

Si le nombre de cyclones tropicaux devrait augmenter, celui des tempêtes en zone tempérée ne répond pas à la même logique. Le cas des inondations est préoccupant dans la mesure où le

« Les risques d'inondations pourraient augmenter, y compris dans des zones où le débit moyen des cours d'eau diminuerait. »

« Une redéfinition de l'aménagement est nécessaire sur le littoral. »

« Beaucoup d'autres impacts sont envisageable, y compris en matière de santé. »

risque pourrait augmenter, y compris dans des zones où le débit moyen des cours d'eau diminuerait. En effet, le niveau maximal des pluies devrait augmenter, un seul épisode suffisant à provoquer l'inondation dans certaines zones (Sud de la France par exemple), tandis que d'autres sont davantage sensibles aux niveaux moyens des précipitations sur plusieurs jours (bassin de la Seine par exemple).

En ce qui concerne les inondations côtières, la hausse du niveau de la mer entraînerait un recul de la côte dans certaines zones (ex : Bangladesh), mettant ainsi en danger des zones auparavant à l'abri et très peuplées (ex : Dacca). De plus, le phénomène des marées de tempête viendrait amplifier le risque (ex : Vendée). En France, les zones menacées seraient la Vendée, l'ensemble de la côte méditerranéenne, la Charente-Maritime, le Nord-Pas de Calais et la région Aquitaine. D'où une modification nécessaire des infrastructures de protection et une redéfinition de l'aménagement. Autre exemple d'impact : l'intensification du phénomène de retrait-gonflement des argiles entraînerait des dommages sur le bâti. Beaucoup d'autres impacts sont envisageables, tels que par exemple un changement dans les destinations touristiques.

Santé :

Impacts multiples, positifs (ex : réduction des décès par le froid) et négatifs (ex : expansion de la malaria dans des zones autrefois protégées). Là encore, tout dépend des capacités d'adaptation des pays, ce qui devrait accroître les inégalités puisque la plupart des impacts correspondent à une aggravation des conditions sanitaires dans des zones trop pauvres pour y faire face. D'autres effets sont plus globaux, tel l'exemple des canicules de type 2003 en France qui, d'un phénomène exceptionnel, deviendrait relativement ordinaire. Les conséquences multiples en seraient d'autant plus graves que le territoire touché serait vaste (ex : approvisionnement en électricité en Europe).

La biodiversité : vulnérabilité et impacts sur le territoire

Annabelle Berger (d'après une communication au séminaire TD 2030 du 06 septembre 2010. Voir aussi *Lettre Horizon 2030-2050* n°3.)

« La préservation de la biodiversité a traversé plusieurs cycles. Depuis les années 2000, elle est intégrée à l'ensemble des politiques sectorielles, mais des progrès restent à faire. »

« La biodiversité est au cœur des activités humaines. »

« La France dispose de conditions particulièrement favorables en matière de biodiversité. »

« La protection existante est insuffisante. »

« La stratégie nationale intègre des facteurs d'érosion directe de la biodiversité. »

Pour contextualiser, on peut évoquer un nouveau cycle dans la préservation de la biodiversité. Dans les années 1960, elle a été opérée à travers une politique de zones protégées. Dans les années 1970, on s'est davantage orienté vers une préservation lointaine avec un contrôle du commerce d'espèces menacées. Le concept de biodiversité émerge dans les années 1980 (Edouard Osborne Wilson). Relativement récent, il recouvre aujourd'hui différentes dimensions : scientifique (biodiversité des gènes, des espèces, des écosystèmes...) et, depuis les années 2000, intégrée à l'ensemble des politiques sectorielles, notamment dans la stratégie française de la biodiversité (plan relatif aux aires protégées et politiques beaucoup plus transversales telles que dans la R&D). 2010 a été l'année mondiale de la biodiversité, donnant l'occasion de faire un bilan par rapport aux objectifs fixés de stopper l'érosion de la biodiversité à cette échéance. Malheureusement, ceux-ci n'ont pas été atteints.

Un processus de révision de la stratégie nationale de protection de la biodiversité a été lancé en février 2010. Il tend à l'orienter vers une territorialité allongée, faisant écho à la loi Grenelle 1 visant à privilégier des stratégies locales et régionales, cohérentes par rapport aux enjeux de la biodiversité. La dernière dimension prise en compte résulte d'un développement produit dans le cadre du *Millenium Ecosystem Assesment* (regroupement de plus de 1300 chercheurs internationaux). Il en ressort l'idée que la biodiversité est au cœur des activités humaines (elle en subit les impacts tout en leur rendant de nombreux services). Le MEA a ainsi montré qu'une quantité de services rendus par la nature sont « gratuits ». Une étude allemande évalue à 153 milliards d'Euros la seule fonction de pollinisation des cultures par les abeilles (soit environ 10 % de la production alimentaire mondiale). Le MEA s'est également intéressé à la localisation des enjeux de la biodiversité (fournisseurs et bénéficiaires des services de la biodiversité aux échelles locale, nationale et internationale).

La France dispose de conditions particulièrement favorables en matière de biodiversité (écosystèmes d'espèces animales et végétales). Elle regroupe une grande diversité de zones biogéographiques (4 des 5 zones européennes apparaissent sur le territoire français) et constitue un espace d'accueil pour de nombreuses espèces migratrices. Cependant, en un siècle, 50 % des zones humides françaises ont été détruites. 36 % des espèces de mammifères et 18 % des espèces d'oiseaux sont menacées d'extinction selon la dernière liste rouge de l'UICN. La France a en outre une responsabilité particulière du fait de ses territoires d'outre-mer, qui rassemblent une biodiversité d'importance mondiale (espèces endémiques et biodiversité 50 fois plus grande qu'en métropole, la biodiversité outre-mer correspondant à environ 90 % de la biodiversité française). Les politiques de développement durable y sont très différentes de celles opérées en métropole et ne seront pas traitées ici.

Plusieurs dispositifs de protection existent déjà (réserves, parcs nationaux, espaces naturels sensibles...) mais, selon des études européennes, la biodiversité couverte demeurerait en mauvais état (par exemple : pression de multiples activités sur le littoral atlantique). L'artificialisation du territoire progresserait de 60 000 ha/an, soit l'équivalent du département de la Savoie tous les dix ans.

La stratégie nationale intègre des facteurs d'érosion directe de la biodiversité : utilisation de l'espace, utilisation durable ou non des ressources naturelles, changement climatique, pollution, espèces envahissantes. Le schéma européen lancé à la suite du MEA a montré le rôle de facteurs indirects (démographie, économie, institutions...), d'autant que la territorialisation des facteurs directs reste très difficile à modéliser.

« La principale menace proviendrait de l'agriculture. »

« Deux axes majeurs : conservation en fonction de la territorialisation de la biodiversité et intégration en fonction des politiques sectorielles. »

En termes de biodiversité au niveau global, on parle davantage d'un facteur 10 en matière d'érosion. On prévoit une réduction de 7 à 10 % de la biodiversité à l'horizon 2050. En y ajoutant le changement climatique, un million d'espèces supplémentaires devrait disparaître.

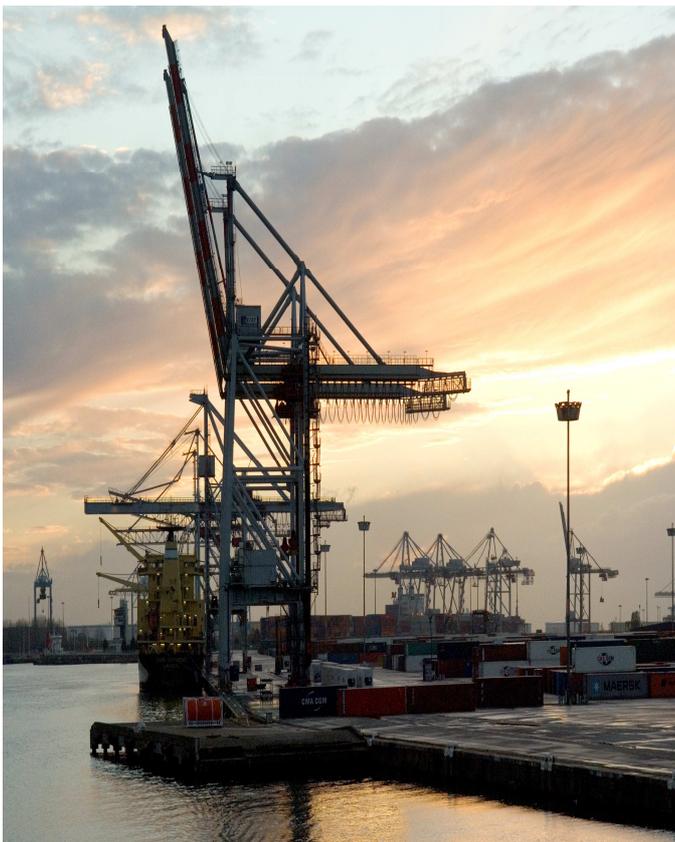
La principale menace proviendrait de l'agriculture. Selon la FAO, aucune masse d'eau n'échappera à la pollution si les conditions d'exploitation se maintiennent d'ici 2050.

Les facteurs directs et indirects sont pertinents pour caractériser certaines spécificités du territoire national. Les enjeux sont ainsi listés pour la France (*cf. Lettre Horizons 2030-2050*). Ils auront des impacts majeurs sur la biodiversité et sa localisation dans les vingt prochaines années. Néanmoins, beaucoup d'incertitudes demeurent sur les futurs choix politiques (par exemple : implantation des éoliennes) et leurs conséquences.

La Lettre Horizons publiée par le Ministère de l'Écologie présente également six visions contrastées de l'action future. Deux axes majeurs apparaissent : conservation en fonction de la territorialisation de la biodiversité et intégration en fonction des politiques sectorielles. Un premier objectif majeur consiste à identifier et hiérarchiser les territoires selon leur potentiel de biodiversité. D'où le pilotage par le Ministère de programmes de prospective en cours : Biodiversité et Territoire Durable 2030, AQUA 2030.

Partie 2

Économie : un contexte en fortes mutations



Partie 2 :

Économie : un contexte en fortes mutations

Le contexte de poursuite d'une mondialisation économique, financière et technologique de type systémique et d'interdépendance quasi instantanée fragilise les équilibres macroéconomiques globaux.

En outre, "les Basculements du Monde" s'observent avec la croissance des BRIC sur tous les plans (économique, technologique, financier, culturel, *etc.*). A l'échelle mondiale, la diffusion des innovations de rupture s'accélère (TIC, chimie du végétal, sciences du vivant, *green et clean techs*). L'Europe avance de ce point de vue à plusieurs vitesses : zone Euro, espace Schengen, développement économique et degré d'ouverture au monde variable selon les Etats.

Des perspectives assez sombres

De fortes contraintes externes

Les conclusions du groupe dans le domaine de l'économie ont une **tonalité générale clairement pessimiste par rapport au maintien « stricto sensu » du modèle économique dominant**. Plusieurs idées visant à un repositionnement sont apparues au cours des débats. Par exemple, ont été évoqués de nouveaux modes de consommation ou une nouvelle mesure de la richesse selon l'évolution des valeurs de la société.

En tendancier, le contexte macroéconomique apparaît assez contraint, à la fois par une croissance faiblement positive et par le poids de la dette, qui va structurer toutes les politiques économiques dans les prochaines années. **D'où des choix de priorités imposés** en matière de politiques budgétaires et économiques. Parmi les conséquences, **une implication du secteur public beaucoup plus mesurée et circonstanciée dans le système économique français**.

Par ailleurs, en tendancier, le secteur industriel de moins en moins moteur continuerait sa **délocalisation au profit des pays émergents en pleine transformation industrielle**. D'un autre côté, la proportion restante serait peut-être la plus compétitive. Dans le même temps, la

tertiarisation continuerait à croître à la différence de l'emploi agricole⁸.

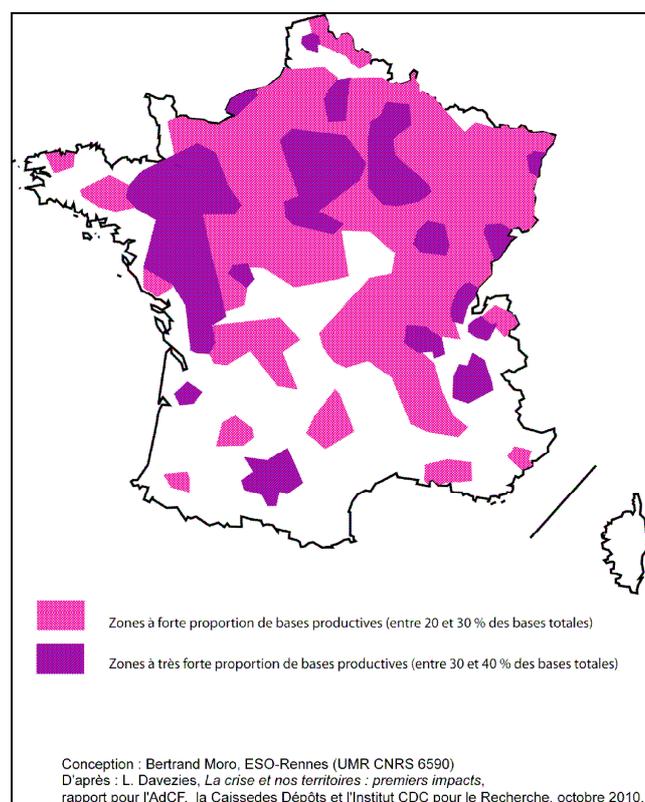
Ces évolutions donneraient à l'économie une **physionomie encore plus résidentielle**, ancrée sur des **valeurs patrimoniales**. Dans cette configuration, outre le **rôle prédominant de la recherche et de l'innovation**, non seulement le **tourisme**, mais également **l'installation des retraités** prendraient encore plus de poids dans les facteurs de développement. Parallèlement, les départs à la retraite et le vieillissement créent des **tensions sur le marché de l'emploi aux deux extrêmes des qualifications** avec une pénurie d'une part, pour les emplois peu qualifiés (que l'on perçoit déjà aujourd'hui dans certains secteurs comme l'hôtellerie ou le bâtiment) et, d'autre part, pour les emplois très qualifiés. Les choix politiques en matière d'immigration exerceront un impact déterminant en la matière. **Le contexte énergétique est lui aussi particulièrement contraignant**, à la fois sur la volatilité des prix et la raréfaction des matières premières (agricoles, énergétiques...). Il va guider le jeu économique à l'échelle européenne et mondiale en **nécessitant une réglementation et une coordination accrues d'autant plus contraignantes que le facteur 4 semble un objectif difficile à atteindre en 2050**. Ce qui d'un point de vue de l'acceptation des

⁸ France 2030 : cinq scénarios de croissance, rapport du CAS, n°35, 2011.

populations pourrait susciter des phénomènes de rejet.

Beaucoup d'incertitudes et quelques signes de rebond possible

La première des incertitudes repose sur l'intensité et la forme des ruptures. Permettront-elles un rebond de croissance et une nouvelle tendance de développement à long terme ou, à l'inverse, un retour à une crise majeure ?



Carte 3 : Le poids des bases productives : force ou faiblesse ?

Comment concilier l'effort de désendettement et la relance économique pour les investissements productifs ? Quel sera le poids relatif du secteur productif dans les territoires (carte 3) ? Des relocalisations industrielles partielles sont-elles possibles ? Quels seront les repositionnements industriels possibles ? De quelle manière l'agriculture s'adaptera-t-elle ? Quelles sont les limites de la tertiarisation ? Quant à l'économie résidentielle, son développement massif implique la pérennité des transferts publics et sociaux, sur lesquels planent de fortes inquiétudes. De même,

l'avenir du service public et sa densité territoriale dépendent largement des nouvelles formes de gouvernance adoptées, notamment selon le recentrage ou non de l'Etat sur ses fonctions régaliennes (*cf. infra*). Des incertitudes apparaissent également sur la solvabilité des ménages avec l'apparition possible d'une nouvelle pauvreté et d'un déclassé social.

Néanmoins, certains signaux faibles laissent entrevoir des évolutions moins déclinistes. A titre d'exemple, les classes moyennes connaissent un essor remarquable en Chine. Or, la production chinoise ne pourra faire face seule à l'afflux des demandes, notamment en biens de haute gamme. L'Europe pourrait ainsi bénéficier de son image de qualité pour subvenir à ces nouveaux besoins. D'autre part, **l'idée d'une désindustrialisation française doit être nuancée** dans la mesure où il s'agirait davantage d'un transfert par externalisation d'emplois industriels, tandis que le poids de l'industrie dans le PIB est en augmentation. En d'autres termes, s'il y a bien une baisse de l'emploi industriel secondaire, et tertiaire au service de l'industrie, il est abusif de la qualifier de désindustrialisation, d'autant plus que l'industrie qui subsiste s'appuie sur une très forte valeur ajoutée. Enfin, malgré les situations périlleuses qu'elles induisent au niveau local, les délocalisations ne représentent que 1 % du total des destructions d'emplois industriels en France en solde net et 5 % de la perte totale d'emplois. Pour autant, un des problèmes majeurs du secteur industriel réside dans le fait que la valeur ajoutée des entreprises se réalise de plus en plus en dehors de la France. Surtout, **des changements de créneaux porteurs semblent inévitables.**

Une mutation globale

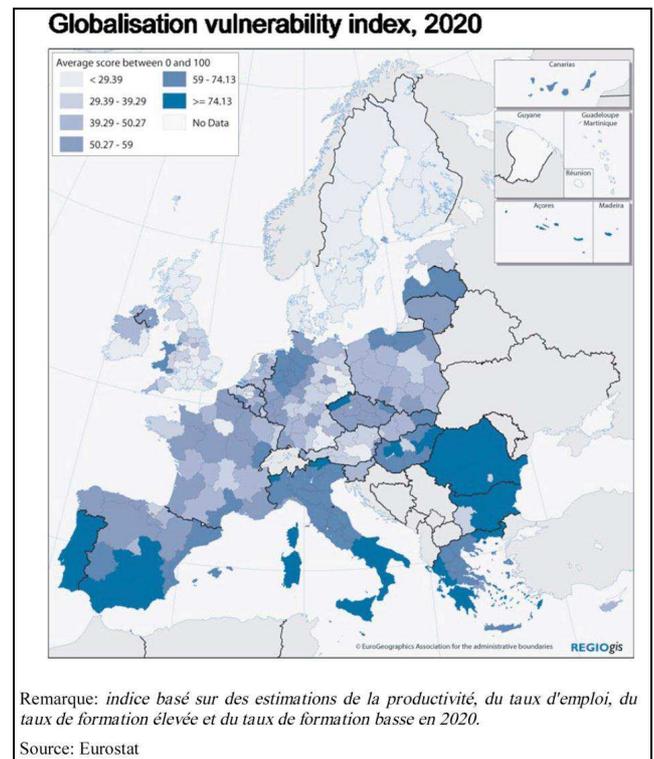
Des incertitudes majeures découlant d'un bouleversement total du contexte économique amorcé dès les années 1990

La crise de 2008 confirme de manière brutale un **bouleversement total du contexte économique** amorcé dès les années 1990. Raisonner à l'horizon 2030 implique d'en prendre la mesure et d'interroger les **incertitudes majeures** qui en découlent. A titre d'exemple, la part des emplois industriels en France est tombée de 40 % dans les années 1960 à 16 % aujourd'hui, les estimations se situent entre 7 et 20 % à l'horizon 2020-2030, soit un rapport de 1 à 3.

Le contexte économique se caractérise en premier lieu par un ensemble de **forces motrices externes très puissantes** (mondialisation, financiarisation de l'économie, crise, nouveau système technique, démographie, raréfaction des ressources, climat, valeurs, préférences et nouveaux marchés). En particulier, **le volet mondialisation, financiarisation et crise pèse fortement (carte 4)**. Les tendances démographiques s'inscrivent quant à elles dans une dynamique déjà bien prévisible. D'où des **marges de manoeuvre relativement réduites** dans un système extrêmement contraint.

Par contre, les autres domaines relèvent d'une incertitude nettement plus marquée. Ainsi, par exemple pour les ressources, certains auteurs évoquent l'idée de super cycle et d'entrée dans une période où la régulation par les prix ne fonctionnerait plus.

De nouveaux marchés se développeraient à l'horizon 2030 (liés à la santé, au vieillissement, aux énergies nouvelles, *etc.*), mais **l'évolution des valeurs et des préférences demeure très incertaine**.



Carte 4 : Exposition des régions européennes à la mondialisation en 2020

Extrait de Commission européenne, *Régions 2020. Evaluation des défis qui se poseront aux régions de l'UE, 2008*

L'enjeu majeur réside dans la **capacité d'adaptation** de l'économie et de la société française à ces forces motrices externes. D'après les travaux d'ESPON, la France se positionne dans une situation assez intermédiaire, dans un **équilibre qui pourrait basculer très vite**. Ses **atouts** résident notamment dans ses **grandes entreprises du CAC 40**, une certaine **attractivité territoriale**, des **amortisseurs sociaux puissants**, une **démographie plutôt meilleure que dans les autres pays européens**, une certaine **diversité des systèmes économiques**, la métropole francilienne (2ème d'Europe), **des patrimoines importants à valoriser**. Cependant, la France souffre aussi de **faiblesses** telles que son faible **niveau d'innovation** (notamment pour les entreprises), son **endettement massif**, ses **clivages politiques** empêchant une vision claire des choix pour l'avenir, sa **gouvernance globalement insuffisante** (des Régions qui n'ont pas suffisamment de poids, une transition de la

décentralisation inachevée, des communes beaucoup trop petites), sa **cohésion sociale très fortement menacée**, un **marché intérieur** dont la faible taille ne peut être compensée que par un marché intérieur européen efficace, la faible pratique des langues étrangères, son **mauvais positionnement sur les nouvelles technologies** (notamment celles de l'information). De cet équilibre entre ses forces et ses faiblesses, il ressort que la situation économique de la France fait face à **quatre enjeux importants**.

Le problème de la **territorialisation des grosses entreprises**, qui réalisent maintenant les deux tiers de leurs bénéfices à l'extérieur de la France pose la question d'une part de la rétention de ces entreprises sur le territoire national et, d'autre part, de leur rôle d'entraînement sur les PME-PMI.

Le thème de la **gouvernance**, aussi bien locale qu'euro-péenne, nécessite de dépasser l'émiettement actuel pour développer davantage de coopérations. Beaucoup de difficultés actuelles semblent liées au fait que les systèmes de gouvernance institutionnels ne sont pas suffisamment modernes en France. Il subsisterait donc d'importantes marges de manœuvre en ce domaine. De même, la politique européenne impliquera des inflexions majeures dont le sens demeure très incertain. Ainsi évoque-t-on par exemple la quasi obligation d'une convergence de la fiscalité en Europe.

Le troisième enjeu concerne le maintien ou non des **systèmes de transferts et de redistribution sociale** en France, qui déterminent une grande partie du développement des territoires. Ceux-ci apparaissent extrêmement menacés, notamment du fait d'un endettement excessif.

Un autre aspect interroge la subsistance de **marges pour les politiques industrielles**. En particulier, le mauvais positionnement français sur les technologies de l'information questionne la capacité d'un investissement massif et performant sur d'autres créneaux tels que par exemple l'économie verte.

L'approche prospective par le volet économique implique aussi de considérer des **problèmes sectoriels spécifiques**, qui peuvent être liés au financement et à la maintenance des infrastructures, à l'essor ou non de l'économie verte, au financement du logement, à la compétitivité des entreprises sur des positions françaises relativement dominantes (transports aérien, automobile, etc.), à la vulnérabilité aux risques d'un certain nombre d'activités (tourisme, pêche, etc.), au développement de l'économie des services selon de nouveaux *business models*.

On assiste également à un bouleversement historique de « **basculement des richesses** »⁹. Ainsi, alors que les pays de l'OCDE représentaient dans les années 2000 presque les deux tiers du PNB mondial, le rapport devrait s'inverser en 2030, puisque les pays émergents représenteront 60 % de la puissance mondiale et assurent actuellement l'essentiel de la croissance mondiale. Selon en particulier les travaux du *World Business Council for Sustainable Development* à l'horizon 2050, l'Europe devrait représenter 6 à 7 % du PNB mondial en 2040, contre 20 % actuellement. Cela s'explique notamment par le doublement de la force de travail depuis 1990 (1,5 milliards de travailleurs) pour une diminution du salaire moyen au niveau mondial estimée à presque 20 %. L'autre aspect réside naturellement dans l'émergence des pays asiatiques, dans lesquels le poids de l'industrie et de l'exportation est encore

⁹ OCDE (2010), *Perspectives du développement mondial 2010. Le basculement de la richesse*, 189 p.

beaucoup plus grand (par exemple, les taux de croissance de l'exportation en Chine sont actuellement de 40 % chaque année, pour 10 % de croissance économique. La Chine est passée de 3-4 % des exportations avant 2000 à plus de 10 %). Ce changement apparaît totalement déséquilibré avec une partition entre les territoires de production et de consommation. Cela crée des systèmes avec d'un côté, des pays extrêmement endettés et, de l'autre, des pays accumulant des profits extraordinaires, l'ensemble étant régulé par le système financier qui accorde des crédits.

Le basculement de la richesse s'opère ainsi dans des **déséquilibres fantastiques au niveau mondial**, à la fois budgétaires, financiers, sur la balance des paiements, *etc.* **D'où une crise globale avec des problèmes de régulation** aussi bien dans les pays européens (faut-il privilégier la réduction des endettements ?) que dans les pays émergents d'Asie (vont-ils mettre en place des systèmes de transferts sociaux et réinvestir sur la consommation ?). A noter que l'Allemagne fait aussi preuve d'une très faible consommation avec beaucoup moins d'investissements, sans hausse des salaires et une balance commerciale très excédentaire. Des articles récents indiquent que l'investissement très faible en Europe (les entreprises investissent ailleurs, les Etats n'ont plus d'argent pour investir) ne permet pas d'atteindre une croissance stable (en deçà de 12-15 % d'investissements). Selon Patrick Viveret¹⁰, le basculement de la richesse peut s'interpréter différemment en questionnant de **nouvelles façons d'envisager la richesse**. Il s'agirait notamment de considérer davantage les patrimoines et la qualité de vie que les investissements, selon une approche rentière. Il demeure néanmoins peu probable de pouvoir

opérer un tel renversement des valeurs à l'échéance brève des vingt prochaines années.

Selon Laurent Davezies, trois moteurs principaux déterminent l'économie territoriale.

Le premier correspond à **la base d'économie locale**, simplement due aux besoins d'une population sur un territoire donné. Selon cette idée, l'économie territoriale va dépendre essentiellement de la démographie, de la part libre des revenus et de la capacité au niveau local d'organiser les services et la consommation.

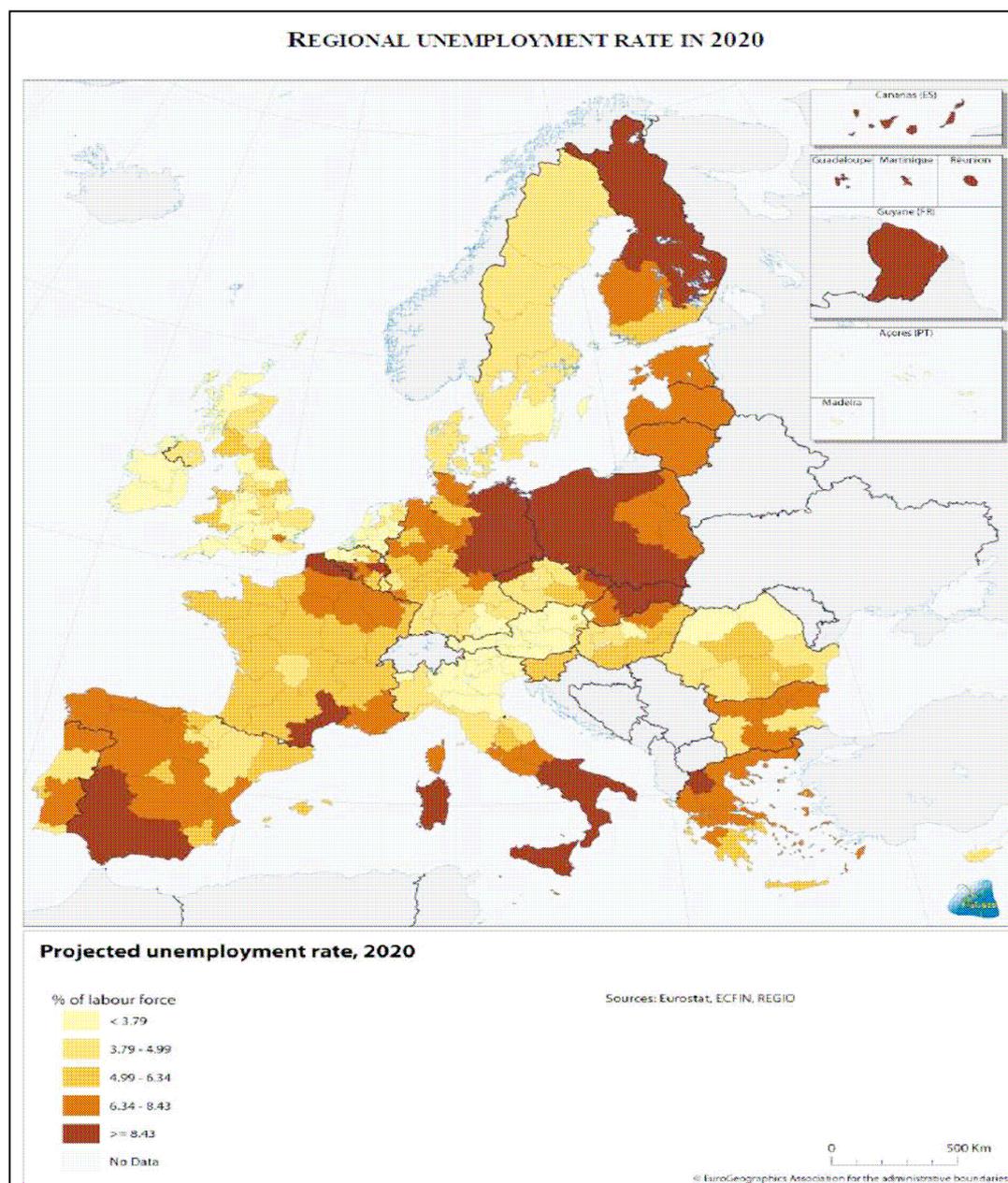
Le deuxième moteur réside dans **la base industrielle** au sein d'une économie ouverte de marché. L'important ici relevant du positionnement de l'économie française au niveau international, de l'innovation, des pôles de compétitivité...

Le troisième volet regroupe **l'ensemble des systèmes de transferts et l'économie résidentielle**. Autrement dit, à la fois les touristes et les résidents qui choisissent l'endroit où ils voudront habiter en fonction de l'attractivité, de la qualité patrimoniale, de la qualité de vie, de leur histoire personnelle, *etc.* La prise en compte des transferts doit inclure les choix opérés au niveau national en matière d'infrastructures, qui peuvent créer de nouveaux points d'attractivité.

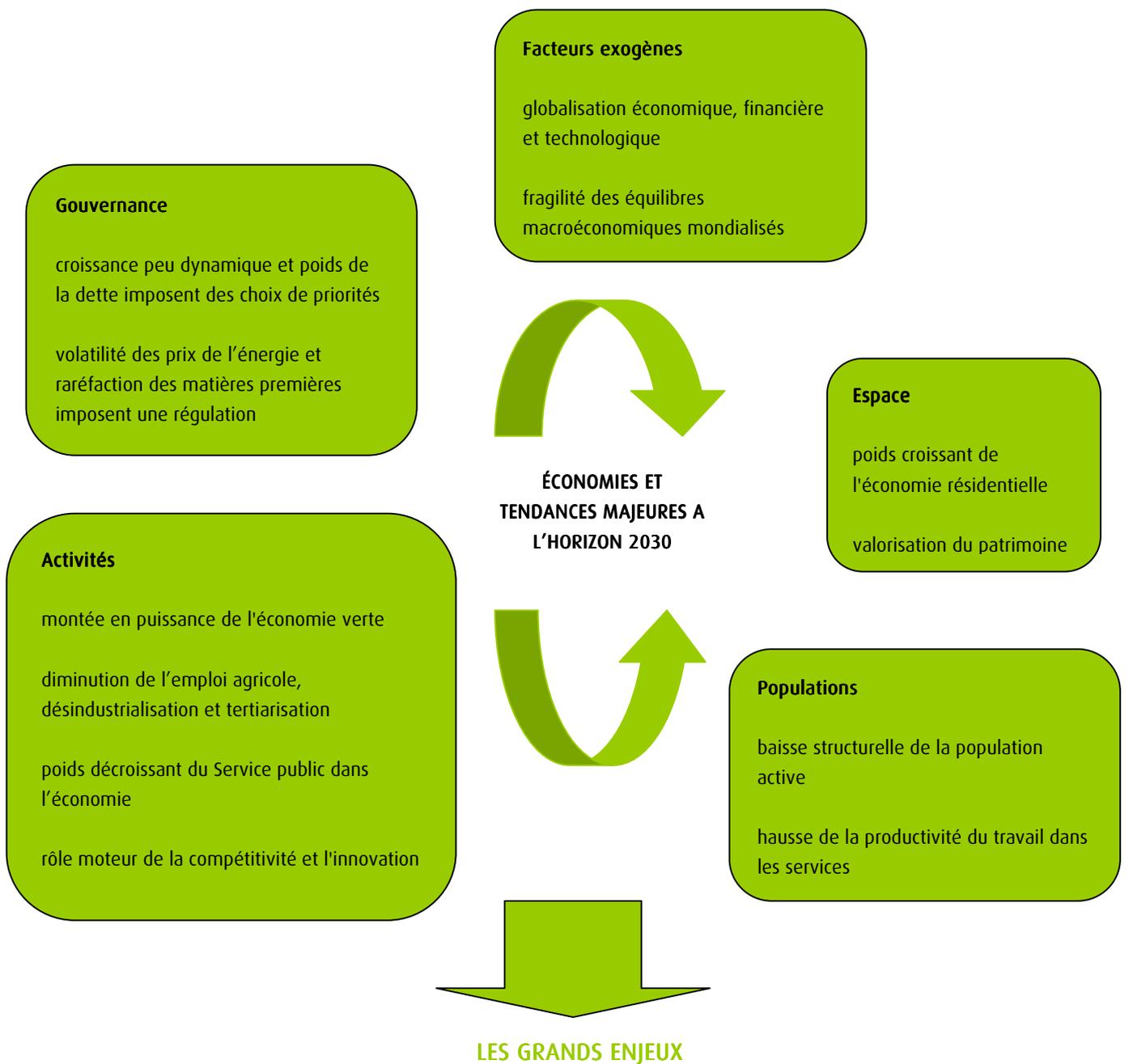
Bien entendu, **ces trois moteurs sont interdépendants** et il importe d'analyser les connexions qui les lient : entre la base démographique et l'économie avec en particulier les phénomènes de métropolisation, entre la base économique et les systèmes de transferts avec la question d'un développement endogène de certaines régions ou non, entre l'économie ouverte et les systèmes de transferts avec un découplage possible entre les lieux de production et de consommation mais également le risque d'un

¹⁰ OCDE (2010), *Ibid.*

tarissement des transferts sociaux en l'absence d'un minimum d'économie productive sur un territoire. Il en découle la nécessité de maintenir l'attractivité des zones de production, y compris la région parisienne. En d'autres termes, se pose ici de manière générale le **problème de la durabilité et de l'attractivité des différents types de territoires** (carte 5).



Carte 5 : Le chômage en Europe (2020)



Adapter l'économie et la société française aux forces motrices externes (mondialisation, dynamiques métropolitaines)

Promouvoir le rôle porteur des grandes entreprises sur le territoire national en favorisant leur rôle d'entraînement sur les PME-PMI

Dépasser l'émiettement et développer les coopérations institutionnelles (gouvernance multi échelles)

Maintenir en France des systèmes de transfert et de redistribution sociale adaptés aux besoins des populations les plus nécessiteuses

Conserver des marges de manœuvre financières pour les politiques industrielles renouvelées (sur des créneaux innovants tels que les NTIC, les filières vertes,...)

Le point de vue d'experts

Éléments d'analyse prospective

Elisabeth Rocha et Ahmed Ait-Kaci (d'après une communication au séminaire TD 2030 du 19 novembre 2010.)

« L'importance des départs à la retraite va obliger les entreprises à renouveler une très grande part des effectifs. »

« Le cycle de vie, les modes de comportements et les effets de génération évoluent fortement. »

« De nouvelles raretés émergent. »

« Les innovations de rupture ne sont pas encore totalement diffusées. »

« Les modèles économiques connaissent une évolution que la crise n'a fait qu'accélérer. »

« La tendance au raccourcissement de la durée des carrières subit une rupture, et probablement une inversion. »

« Autre rupture : l'importance des départs à la retraite. »

« L'évolution du cycle de vie connaît aussi des changements importants. »

L'analyse approfondie des tendances depuis 1945 montre que la période actuelle correspond à un croisement qui ne se fait pas en un instant, même dans une époque d'économie instantanée. En particulier, l'importance des départs à la retraite va obliger les entreprises à renouveler une très grande part des effectifs. Cela leur permettrait à la limite de modifier les fonctions et les affectations. La deuxième transformation importante relève de l'évolution du cycle de vie, des modes de comportements et des effets de génération. Le troisième impact réside dans l'émergence de nouvelles raretés, dont le prix n'est pas pris en compte aujourd'hui dans les modèles. Ce qui peut bouleverser les systèmes de valeurs et la compétitivité relative des secteurs. Quatrième facteur, les innovations de rupture ne sont pas encore totalement diffusées dans la société. Si les NTIC ont concentré toutes les attentions depuis une dizaine d'années, les processus industriels de leur intégration n'ont pas encore atteint leurs pleins potentiels et d'importantes marges de manœuvre pour travailler et échanger autrement subsistent. La vie sociale se bouleverse. Par ailleurs, les politiques redistributives souffrent d'un effet pervers, car les inégalités ne se situent pas au niveau de l'accumulation des flux dont peuvent bénéficier les ménages d'une année sur l'autre, mais sur l'accumulation de richesse. Parallèlement, les modèles économiques connaissent eux-mêmes une évolution et les tendances en cours les éloignent des visions classiques. Certes, la crise économique et financière a constitué un électrochoc, mais globalement, toutes les tendances évoquées lui sont antérieures. Tout juste ont-elles été accélérées, mais la donne n'a pas changé radicalement, si ce n'est par la prise de conscience des changements en cours.

L'espérance de vie a augmenté, alors que la durée des carrières s'est raccourcie. D'une part, l'entrée dans la vie active se fait de plus en plus tard et, d'autre part, la sortie intervient de plus en plus tôt, du moins jusqu'à la réforme des retraites. Cependant, cette tendance subit actuellement une rupture, et probablement une inversion, qui impactera l'offre de travail dans les vingt prochaines années.

Une deuxième marque de rupture à venir réside dans l'importance des vagues de départ à la retraite. Sur la période 2005-2015 vue avant la réforme, une personne sur quatre travaillant dans les services marchands partira à la retraite, presque une personne sur trois dans l'industrie, où l'emploi net diminue malgré des recrutements. Et, comme ces embauches concernent d'autres personnes, ces masses d'effectifs considérables à former constituent une opportunité pour l'industrie qui, soit ne remplace pas (comme aujourd'hui avec la crise), soit peut recruter des personnes aux profils très différents en modifiant radicalement les emplois. Autre point, l'évolution du cycle de vie connaît aussi des changements extrêmement importants du fait de la taille des cohortes correspondant aux six phases retenues : l'enfance et l'adolescence (dépendance vis-à-vis des parents), la jeunesse, la nidification (âge du premier enfant et du développement des besoins en services), la maturité (les enfants quittent le foyer, les ressources et le temps libre augmentent), la retraite active (encore plus de temps libre et de moyens avec généralement des dépenses moindres puisque la maison est payée) et enfin la vieillesse (plutôt une phase de dépendance). Les années avançant, ces personnes vont glisser d'une phase à l'autre et atteignent les âges clefs toujours plus tard.

« La période 2010-2020 verra un afflux massif de retraités actifs. L'accompagnement de la dépendance vieillesse ne deviendra réellement crucial qu'entre 2020 et 2030. »

« La population en âge de travailler va plutôt stagner et même diminuer légèrement jusqu'en 2016. »

« Le développement économique n'a pas touché toutes les tranches d'âge de manière égale. »

« La croissance du PIB est répartie entre une diminution pour les plus jeunes et une augmentation considérable pour les plus de 45 ans. »

« Cela change donc tout à fait l'évolution future. »

« Les actifs immobilisés augmentent plus vite que la valeur du travail. »

« Les calculs de besoins de construction devraient dépendre du nombre de ménages. »

« De nouvelles raretés prennent de la valeur et de nouveaux comportements se dessinent. »

D'où notamment une vision erronée de la dépendance vieillesse puisque entre 2010 et 2020, le nombre de personnes concernées va en fait diminuer. En revanche, la retraite active va augmenter considérablement dans les dix années qui viennent. Ces personnes disposent de temps pour se rendre des services à eux-mêmes et sont donc moins demandeurs que les actifs et les dépendants. Leur nombre devrait augmenter de deux millions d'individus entre 2010 et 2020. Par contre, ils vont vieillir et, entre 2020 et 2030, l'effet de cohorte et de glissement démographique créera une inversion ou presque, avec une diminution sensible des retraités actifs et une augmentation de la phase vieillesse et dépendance, ce qui pose tout de suite le problème de l'accompagnement, qui ne deviendra réellement crucial qu'à partir de 2020.

La population en âge de travailler va plutôt stagner et même diminuer légèrement jusqu'en 2016, ce qui constitue une véritable rupture dans le potentiel de croissance de l'économie, qui devra par conséquent passer par l'augmentation des taux d'activité ou l'immigration.

Autre constat relativement peu connu sur le passé, le développement économique n'a pas touché toutes les tranches d'âge de manière égale. Le progrès a permis d'augmenter plus rapidement le pouvoir d'achat avec le nombre d'années de carrière, mais les entrants dans la vie active ne gagnent pas plus aujourd'hui qu'il y a vingt ans. Donc, aujourd'hui, les jeunes partent avec un revenu par tête très inférieur parce que les charges ont augmenté (notamment le logement).

Il faut pratiquement atteindre l'âge de 45 ans pour dépasser le revenu que l'on avait il y a trente ans. Par contre, à partir de ce moment, l'augmentation liée à l'ancienneté est très supérieure. Ce qui fait que toute la croissance du PIB est en réalité répartie entre une diminution pour les plus jeunes et une augmentation considérable pour les plus de 45 ans, y compris en retraite puisqu'elle est mieux accompagnée aujourd'hui. Ainsi, il y a une accumulation de patrimoine pour les seniors, mais certainement pas pour les jeunes. Cela change donc tout à fait l'évolution future parce que ce sont les tranches actuellement jeunes qui vont financer les retraites des seniors. Seniors qui disposent globalement de ressources (avec d'énormes disparités) à la différence des jeunes actuels qui n'auront pas la capacité de générer une épargne suffisante. La valeur des patrimoines s'est envolée. Les seniors n'ont plus leurs enfants à charge et leurs maisons sont payées, ce qui justifie un taux d'épargne actuellement très élevé en France (plus de 15 %). D'où une augmentation considérable du rapport entre patrimoine et revenu disponible. Et l'anomalie de nos jours réside dans le fait que les actifs immobilisés augmentent plus vite que la valeur du travail. Certes, en faisant chuter le prix des actifs, la crise a corrigé la trajectoire, mais pas suffisamment. Cependant, cela ne constitue pas une loi inéluctable. Par exemple, l'Allemagne a mis en place un contrôle du prix du foncier et de l'immobilier beaucoup plus fort. La trajectoire reste donc liée à la manière dont est gérée la spéculation immobilière, ainsi que la disponibilité. Les calculs de besoins de construction sont généralement ciblés sur les évolutions démographiques. Or en fait, ils devraient dépendre du nombre de ménages, qui augmente nettement plus vite puisque leur taille diminue. Il y a donc bien en France un problème d'appréciation des évolutions.

L'eau propre ne sera pas nécessairement indéfiniment gratuite ou presque. De même, l'espace prend de la valeur puisque les modes de vie font plutôt diminuer l'espace vital de chacun. Cela signifie que les grands logements coûtent proportionnellement plus cher et, à la limite, des salariés pourraient accepter des salaires moindres pour un bureau plus volumineux. Le silence, la tranquillité, l'obscurité en ville, voire l'anonymat ont déjà un prix. Tout cela pourra faire évoluer les rapports de prix et, du coup, les arbitrages des

« Les besoins de la société dépendent surtout de la volatilité des situations. »

« Les modes de rémunération des produits et services ont évolué. »

« Le prix sera de plus en plus lié à la valeur perçue. »

« Les comportements industriels se modifient et visent la diversification. »

« La volatilité va aussi toucher les rémunérations. »

« L'ampleur de l'augmentation du déficit oblige clairement les pouvoirs publics à prendre des mesures. »

ménages. Par voie de conséquence, de nouveaux comportements se dessinent (alter-consommateurs, consomm-acteurs, nouveaux modes de cohabitation...).

Quant au changement des modèles économiques, d'une part les besoins de la société dépendent surtout de la volatilité des situations. Ainsi, dans des territoires occupés parfois seulement un mois sur douze, les services et infrastructures doivent être dimensionnés en fonction du nombre maximal de ménages à un moment et du minimum à un autre moment. Pour les entreprises, cela nécessite une gestion de cette volatilité, qui joue également sur des éléments de base tels que les taux de change, les coûts des matières premières... D'autre part, les modes de rémunération des produits et services ont évolué. Ce qui explique le brouillage complet des prix pour les consommateurs, la tarification n'ayant plus de rapport direct avec le coût de production. De plus en plus en effet, celle-ci comprend aussi la contribution d'un tiers payant public (remboursement partiel des médicaments, de l'enseignement, des transports en commun, *etc.*) ou privé (financement par la publicité). D'où une déconnexion complète de la perception de la valeur avec le coût réel et une conviction que le prix sera de plus en plus lié à la valeur perçue. Le défi des entreprises sera de trouver les bonnes compensations. Pour les ménages, cela se limite à payer si le prix paraît justifié. Pour les entreprises, il s'agit de convaincre les ménages. Et, pour les producteurs, l'enjeu consiste à trouver le bon équilibre. Cette déconnexion joue dans de nombreux secteurs et implique de se fier à ce qui a de la valeur pour les individus afin de pouvoir anticiper les évolutions sectorielles futures.

La crise économique et financière a peut-être encore plus augmenté la volatilité en entraînant des stocks non volontaires. Les comportements industriels se modifient aujourd'hui en ne produisant que lorsque les commandes sont suffisantes et payées. Cela crée une situation tout à fait anormale de rationnement ou de délai accru de livraison. Autrement dit, le système économique n'est pas prêt si la demande augmente tout-à-coup. Et s'il ne souhaite pas s'ajuster, les importations augmenteront. D'où la chute de l'industrie actuelle. Et, puisque cette volatilité coûte à tout le monde, les entreprises vont chercher à diversifier leurs activités pour limiter les risques d'une mono-dépendance sur une activité qu'elles ne contrôlent plus très bien. Elles vont rechercher davantage de flexibilité. De plus en plus, les salariés, comme le montrent déjà des exemples aux Etats-Unis, vont travailler, en étant rémunérés à la prestation. La volatilité va donc aussi toucher les rémunérations. Les jeunes ne sont déjà pas beaucoup plus payés maintenant qu'il y a trente ans, ils ne le seront qu'en fonction de la demande. La gestion par le ménage d'un revenu aléatoire va être difficile aussi. Cela pourrait conduire les entreprises elles-mêmes à gérer la tarification des services différemment. Un grand distributeur pourrait par exemple proposer un forfait permettant de payer à l'avance quelques mois d'achats alimentaires. Tous les systèmes vont donc évoluer et cette volatilité implique de surcroît un risque de formation de bulles spéculatives, déjà perceptibles.

Enfin, l'affaiblissement du poids du secteur public pouvait se dessiner avant la crise, mais résistait jusque-là. L'ampleur de l'augmentation du déficit oblige clairement les pouvoirs publics à prendre des mesures afin de réduire le poids de la dette. Cela entraîne délégalation de Service public, privatisation quand c'est encore possible, voire individualisation de services collectifs avec discrimination de prix selon les revenus et les besoins.

Prospective du développement territorial

Frédéric Carluier (d'après une communication au séminaire TD 2030 du 19 novembre 2010.)

« Analyser les tendances lourdes avec les avantages et handicaps structurels des différentes régions. »

« ...des tendances naturelles et spontanées à l'aménagement du territoire semblent avoir fait presque plus que le politique. »

« ...distinguer territoires « chauds » et « froids » selon leur dynamique économique, en croisant avec leur dimension durable et une dimension sociale. »

La réflexion stratégique prospective s'articule autour de plusieurs points. D'une part une analyse territoriale des tendances lourdes avec les avantages et handicaps structurels des différentes régions et, d'autre part, la mise en évidence des facteurs d'incertitude en résonance avec les impacts différenciés de la crise (spécialisations sectorielles opportunes, coopération interrégionale, préservation des ressources et changements climatiques, qui introduisent la notion de capital environnemental). Il s'agit préalablement d'analyser les mutations productives (sectorielles) en cours et leurs polarités territoriales, de juger de l'attractivité territoriale comparée (capitaux environnemental, infrastructurel, culturel et dynamique technologique), de saisir les grandes caractéristiques du marché régional de l'emploi ainsi que de faire des propositions d'aménagement des nœuds et corridors de transport susceptibles d'attirer de nombreuses activités et de diffuser sur les « arrières-pays ».

Davezies emploie des expressions relativement fortes telles que « l'effet diviseur » des grandes métropoles françaises. Sur les quinze dernières années, des tendances naturelles et spontanées à l'aménagement du territoire semblent avoir fait presque plus que le politique. Cela rejoint Davezies sur deux points. Premièrement, l'idée d'un déversement séquentiel en termes de productivité. Il parle d'ailleurs de « stocks de paysans » disparus. Et, selon Michel Godet, la hausse de la productivité française s'explique largement par une diminution drastique des emplois non qualifiés. D'où aussi un taux de chômage des jeunes particulièrement élevé. Les productivités sectorielles régionales constituaient un phénomène quasi automatique de déversement progressif du primaire vers le secondaire et du secondaire vers le tertiaire, qui permettaient aux régions les plus en retard de bénéficier automatiquement d'un potentiel de croissance plus élevé que la moyenne. Evidemment, la possibilité d'une mutation directe du primaire vers le tertiaire relève d'une autre gageure et très peu de pays sont parvenus à la réaliser (Israël, peut-être l'Australie dans une moindre mesure...). Deuxièmement, Laurent Davezies évoque l'attractivité naturelle des espaces littoraux et donc l'existence d'un véritable potentiel, qui s'accroît d'autant plus avec le vieillissement de la population active et les migrations des inactifs, des navetteurs, des touristes ou même des travailleurs informationnels. Un certain nombre de travailleurs ou d'inactifs ayant un pouvoir d'achat supérieur à la moyenne ont ainsi convergé vers ces territoires et les dynamisent. D'où l'idée d'une attractivité naturelle, basée sur des raisons spontanées et des choix individuels, davantage que des politiques publiques même si celles-ci ont agi dans le même sens. Il n'est d'ailleurs pas certain que ces tendances naturelles au rééquilibrage aient été anticipées vingt ans en arrière. Ce constat amène à souligner l'importance de signaux faibles pouvant exercer un effet d'entraînement, dans un exercice de prospective.

Une approche intéressante pourrait étayer l'analyse prospective du développement économique territorial. En reprenant l'expression d'Ivan Samson, il s'agirait de créer une matrice stratégique distinguant territoires « chauds » et « froids » selon leur dynamique économique, en croisant avec leur dimension durable ou non.

Le choix des indicateurs restant à affiner, le résultat permettrait de différencier quatre grands types : des territoires chauds vulnérables, autrement dit économiquement très dynamiques mais très destructeurs de l'environnement ; des territoires froids, donc économiquement faibles et vulnérables, qui cumulent les désavantages, des territoires froids durables, donc aujourd'hui peu dynamiques économiquement, mais avec des

ressources importantes en termes de qualité de vie et d'environnement ; et enfin des territoires chauds durables cumulant les avantages. Il pourrait même être envisageable d'intégrer une dimension sociale, conformément aux trois piliers du Développement durable, pour obtenir une typologie à huit catégories de territoires, dont la représentation cartographique donnerait une image significative.

Partie 3

Société : repli ou ouverture ?



Partie 3 : Société : repli ou ouverture ?

Un contexte prévisible, des réactions imprévisibles

Dans un contexte mondial de forte croissance démographique (gain d'1,5 milliards d'habitants, soit environ 8,5 milliards en 2030), de nouveaux défis seront posés pour l'alimentation ou les flux migratoires Nord-Sud. Les aspirations à davantage de démocratie dans les pays émergents seront confrontées aux radicalisations idéologiques. Si l'Union européenne continue de peser sur les politiques nationales, les comportements et les mentalités, l'interculturalité n'en est pas moins croissante. De nombreuses disparités persistent dans une Europe à plusieurs vitesses : zone Euro, espace Schengen, politique de défense, normes sociétales, immigration, dynamiques démographiques naturelles et degré d'ouverture au monde.

Vers un nouveau modèle sociétal ?

Une redéfinition des cadres sociaux, davantage choisis que subis

Si les **tendances démographiques font preuve d'une assez grande inertie** et sont de ce fait relativement prévisibles, **l'évolution des modes de vie et des comportements demeure beaucoup plus difficile à anticiper**. Quelques éléments apparaissent néanmoins se distinguer dans le champ des possibles. Ainsi en est-il de **l'accroissement des disparités**, des **conflits intergénérationnels**, de la **crise du politique** et des **recompositions familiales**. En parallèle, de **nouvelles formes de solidarités** pourraient voir le jour et se développer, de même que **l'ouverture culturelle**, éventuellement sous la forme d'un communautarisme plus marqué. Le résultat de ces équilibres fragiles, largement favorisé par les nouvelles pratiques liées aux technologies de l'information et de la communication pourraient ainsi osciller soit dans le sens d'une poursuite de la montée de l'individualisme, soit, au contraire, vers un retour aux responsabilités citoyennes.

Une gouvernance et des institutions en recomposition

Dans ses débats autour du thème des institutions, le groupe de travail perçoit à la fois un **recentrage des missions de l'Etat sur les missions régaliennes**, en partie en raison de contraintes financières, une **régionalisation des politiques publiques** de l'Etat et des collectivités, et **l'affirmation d'un pouvoir métropolitain et supra-communal**. Ainsi, l'Etat se retirerait progressivement des territoires sauf pour quelques-uns revêtant des enjeux particuliers (le Grand Paris par exemple). Cela pourrait éventuellement signifier une disparition des politiques nationales de planification, d'aménagement, de redistribution et d'équité territoriale. En effet, le mode d'intervention de l'Etat s'est modifié dans le sens d'un retrait rapide et d'une forte hiérarchisation autour des préfets. Parallèlement, les collectivités territoriales doivent s'adapter au développement croissant de l'agenciarisation, du gouvernement à distance, du pilotage par objectifs, des partenariats public-privé, autrement dit à une forme d'externalisation. Du fait de ces mouvements croisés, la transition décentralisatrice pourrait atteindre sa maturité à l'horizon 2030 et se concrétiser notamment par un

rôle prédominant accordé aux Régions en matière de compétences et d'orientations stratégiques. Conjointement, la figure territoriale de région métropolitaine (une métropole et son aire d'influence) tend à se propager au sein de l'espace européen. Déjà présente au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, elle guide actuellement la structuration du territoire allemand et pourrait impacter notre modèle national, même si les métropoles françaises, à la seule exception de Paris, demeurent à des niveaux relativement bas dans les comparaisons internationales.

Cependant, plusieurs incertitudes subsistent quant aux freins que pourrait avoir à subir la décentralisation. Concernant les finances publiques, **la maîtrise de l'endettement devient prioritaire et conduit nécessairement à des arbitrages dans les redistributions**. En lien direct avec la répartition des compétences, le problème crucial des moyens financiers et de leur répartition entre niveaux central et local limite la capacité des institutions locales à relayer les politiques décidées au niveau national. De plus, **le découpage territorial lui-même est clairement remis en question** et interroge en premier lieu l'avenir des départements et des communes rurales. Sur un autre plan, la clause de compétence générale pour les Régions et Départements semble elle aussi nettement soumise à caution. Plus globalement, une incertitude entoure l'homogénéité du territoire français à travers le rôle et les moyens des Régions. **Des différenciations de modèles ne sont pas à exclure** en ce domaine, l'équilibre territorial pouvant figurer à des degrés divers dans l'ordre des orientations décidées à l'échelle régionale. D'autre part, le pouvoir métropolitain n'empêcherait pas des **formes localisées de prise en charge collective du bien social**, y compris dans des zones rurales. Ainsi, **l'hétérogénéité entre institutions régionales s'accroît** tandis qu'une **remontée en force du pouvoir local**

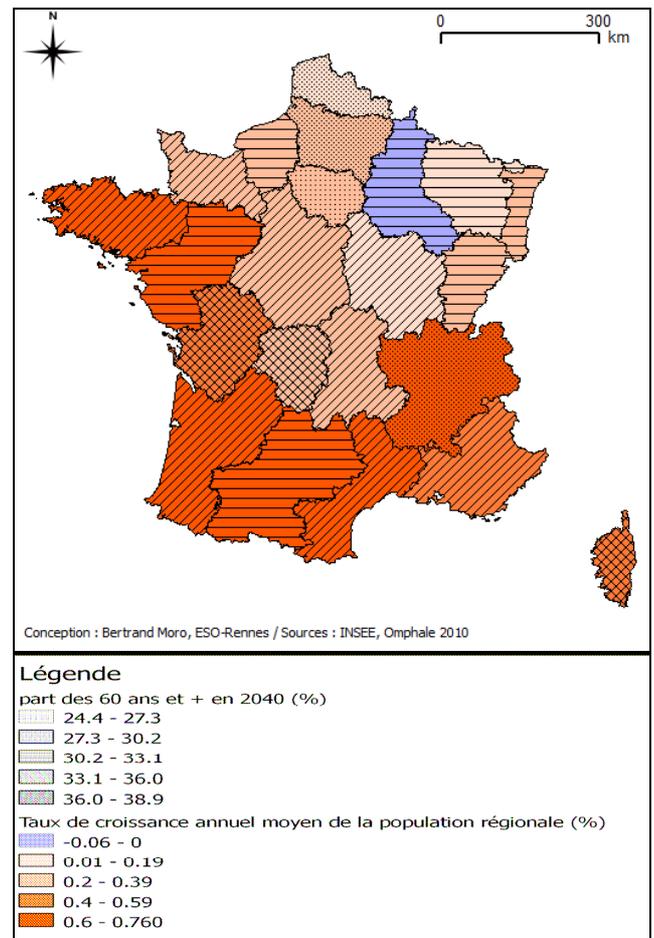
pourrait être une conséquence de la réforme territoriale en cours.

En matière de gouvernance, **les démarches participatives bénéficient d'un élan notable**, lié à des exigences de transparence et au principe d'impératif délibératif propre au Grenelle de l'environnement. Néanmoins, des excès dans ces modes de démocratie, tels que des échanges limités aux seuls experts, pourraient stopper l'évolution, voire la retourner. D'ores et déjà, une **crise majeure du politique** se ressent et s'ajoute à une **distanciation plus grande entre une société civile représentée par des professionnels et une population de plus en plus absente**. Encore à l'état de signaux faibles malgré un récent développement de grande ampleur, l'émergence des **réseaux sociaux** et, au-delà, d'une **pensée collective** pourraient s'imposer comme une nouvelle forme de régulation sociale. Cela irait dans le sens d'un nouveau paradigme d'absence de *leader*, de nouvelle société, voire même de remise en question du modèle représentatif. Ce phénomène se nourrit également de la « démocratie d'abstention », témoignant d'une certaine défiance.

Les régulations internationales globales (Nations unies...) semblent s'affaiblir au profit de noyaux durs (FMI, G20...) et d'un retour vers des relations multilatérales plus resserrées, tandis que les coopérations transfrontalières se banaliseraient. Si une hyper gouvernance mondiale se dessine, notamment sur les questions d'environnement, d'alimentation et de climat, le risque inverse d'une montée des égoïsmes nationaux n'en demeure pas moins possible. Les deux aspects simultanés n'étant d'ailleurs pas incompatibles. **La gouvernance mondiale constitue donc bien une réelle incertitude** en questionnant les capacités des Etats et le déplacement vers d'autres entités

comme les collectivités locales, qui tissent des liens à l'échelle mondiale. **Une organisation plus horizontale serait ainsi en plein essor** avec des réseaux de Régions et de métropoles dépassant le territoire national.

Au niveau de l'Union européenne, le processus de normalisation pourrait s'épuiser, réduisant le poids de l'Europe dans les réglementations. Depuis le traité de Lisbonne, le fonctionnement communautaire relève davantage d'une poursuite d'objectifs. Mais **l'incertitude principale sur les institutions s'inscrit à cette échelle européenne, entre un éclatement possible de l'Union ou, à l'inverse, son renforcement**. Ici réside la possibilité d'une bifurcation majeure qui déterminerait de nombreux autres changements. Au-delà se pose la question d'un éventuel entraînement vers le fédéralisme à échéance plus lointaine. Quoi qu'il en soit, beaucoup de politiques communautaires (de cohésion, agricole, extérieure, etc.) suscitent de vives interrogations quant à leur évolution, d'autant que les politiques publiques s'organisent à plusieurs niveaux d'intégration (zone Euro, sécurité, immigration...) et pourraient se heurter à un manque de cohérence les unes avec les autres et à des clivages croissants entre des pôles et des périphéries. Néanmoins, la mise en place de la compétence communautaire en matière d'énergie initiée par le dernier traité devrait consolider le poids de l'Union et impliquer d'importantes conséquences pour l'ensemble du système de gouvernance. **Quant aux politiques de développement durable, la tendance serait à la poursuite de la dynamique engagée par le Grenelle, mais au ralenti**, sans rupture ni accélération brutale, et ceci à toutes les échelles (européenne, française et aussi locale), **à moins qu'un nouvel élan ne soit impulsé**.



Carte 6 : croissance démographique entre 2007 et 2040 et part des 60 ans et + en 2040

Une population en hausse mais vieillissante et des modes de vie moins normés

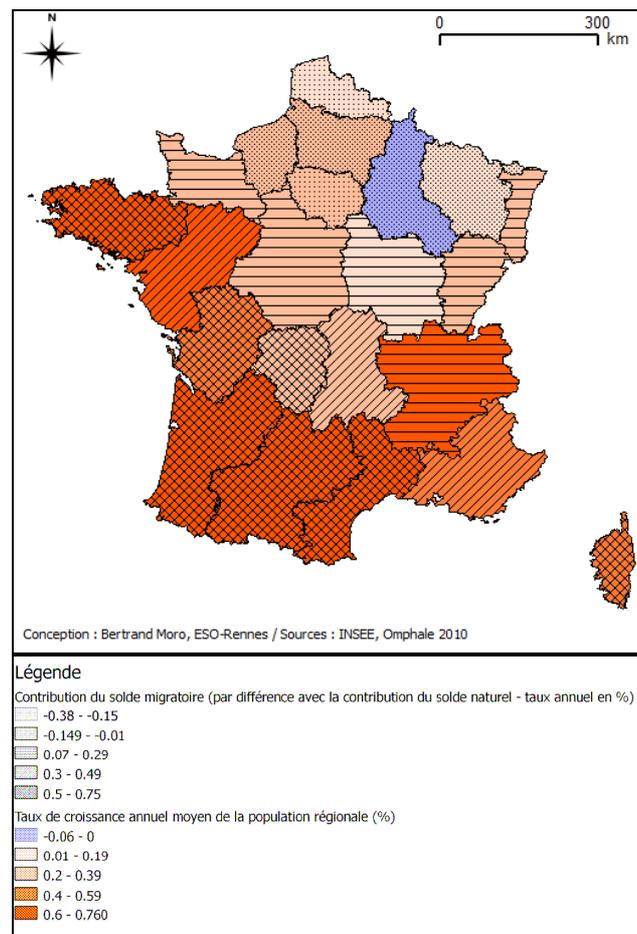
Alors que la démographie se distingue par des tendances lourdes à forte inertie, le thème des modes de vie est quant à lui nettement plus incertain. **Plusieurs indicateurs augmentent simultanément : la population, le taux de fécondité, la natalité, l'espérance de vie et le vieillissement**. De même, les structures sont marquées par le **développement de pratiques et comportements tels que la cohabitation, la monoparentalité, les recompositions familiales, l'activité des femmes...**

Selon l'INSEE, la population française bénéficierait d'une croissance modérée à l'horizon 2040 (+ 15 %, soit 73 millions d'habitants en 2040) mais forte par rapport à l'espace européen. Le fait majeur réside dans une

tendance claire au vieillissement généralisé (39,1 à 43,6 ans d'âge moyen entre 2007 et 2040). Les proportions relatives entre tranches d'âges s'en trouveront modifiées avec notamment une **très forte augmentation des personnes âgées de 60 ans et plus** (carte 6), dont les comportements eux-mêmes sont amenés à être très évolutifs. Sur cette même période, les populations de moins de 20 ans bénéficieraient néanmoins d'une légère augmentation (+ 4 % d'ici 2040) et le corps central des 20-59 ans resterait quasiment stable (-1 %), mais les jeunes ménages risquent d'être fragilisés par une baisse du niveau de vie.

Le nombre global de ménages va croître de manière importante, de 27,2 millions aujourd'hui à 30 millions en 2020. Corrélativement, le nombre de personnes qui les composent, actuellement à 2,4 en moyenne, diminuerait rapidement à 2,2, voire 2. La réduction du nombre d'enfants par famille participe de cette évolution sans en être la seule cause (monoparentalité, veuvage et célibat prolongés...). Si **le taux de fécondité devrait a priori conserver sa bonne dynamique**, particulièrement en regard de nos voisins européens, de fortes incertitudes subsistent en fonction de beaucoup d'autres critères tels que l'évolution des politiques familiales ou du logement dans un contexte menaçant pour les finances publiques. Par exemple, la saturation du parc immobilier ou l'élévation du taux d'activité des femmes ne seraient pas sans conséquences faute de mesures d'adaptation. Les mixités interculturelles ont également des répercussions sur les modèles familiaux et la structure des classes sociales. De même, l'évolution des flux migratoires reste très liée aux choix politiques et au marché de l'emploi. Par ailleurs, **les progrès remarquables en matière d'espérance de vie pourraient se poursuivre, mais peut-être plus modérément** en raison de nouveaux risques

sanitaires, de la fragilisation des comportements, voire d'éventuels chocs épidémiologiques.



Carte 7 : contribution du solde migratoire à la croissance démographique des régions entre 2007 et 2040

Dans leur dimension spatiale, **les tendances démographiques renforcent l'attractivité déjà forte du Sud et surtout de l'Ouest** (carte 7), ce qui discrimine encore plus la France entre des territoires plus productifs et plus jeunes d'une part et, d'autre part, des zones vieillissantes et plus résidentielles. Le mouvement de fond au détriment des vieilles régions industrielles pourrait se réduire si celles-ci parvenaient à attirer davantage les jeunes actifs. Mais, sans cette adaptation, le transfert pourrait au contraire s'accélérer. En réalité, les taux de départ des régions du Nord sont relativement faibles (Nord-Pas de Calais étant celle qui retient le plus ses habitants, y compris ses diplômés) alors que le Sud, certes plus attractif, connaît une mobilité

sortante beaucoup plus forte. Cela n'est pas seulement lié à la structure économique, mais aussi à des configurations sociales, à des représentations du territoire national, qui ne sont pas les mêmes dans les différentes régions pour l'instant encore, et probablement plus durablement. Surtout, les régions industrielles ne bénéficient que d'une immigration interrégionale très faible. Donc, même avec peu de départs, le solde migratoire s'en ressent. Quant à la région parisienne, elle draine l'ensemble du territoire national, tout particulièrement pour la poursuite des études et le premier emploi : c'est une « région-escalator ». D'où son rang inégalable concernant l'accueil des 20-30 ans, la redistribution s'opérant ensuite majoritairement vers le Sud. Si une tendance s'affirme dans le sens d'un **vieillessement moyen des actifs** (études plus longues mais retraite plus tardive), **ce sont avant tout les cycles de vie** (jeunesse, études, emploi, famille, retraite) **qui jouent un rôle déterminant dans les comportements migratoires** et, en amont, sur le degré de mobilité. Néanmoins, la diminution relative du salariat et la montée de l'auto-entreprenariat permettent un **choix plus libre pour le lieu d'activité**.

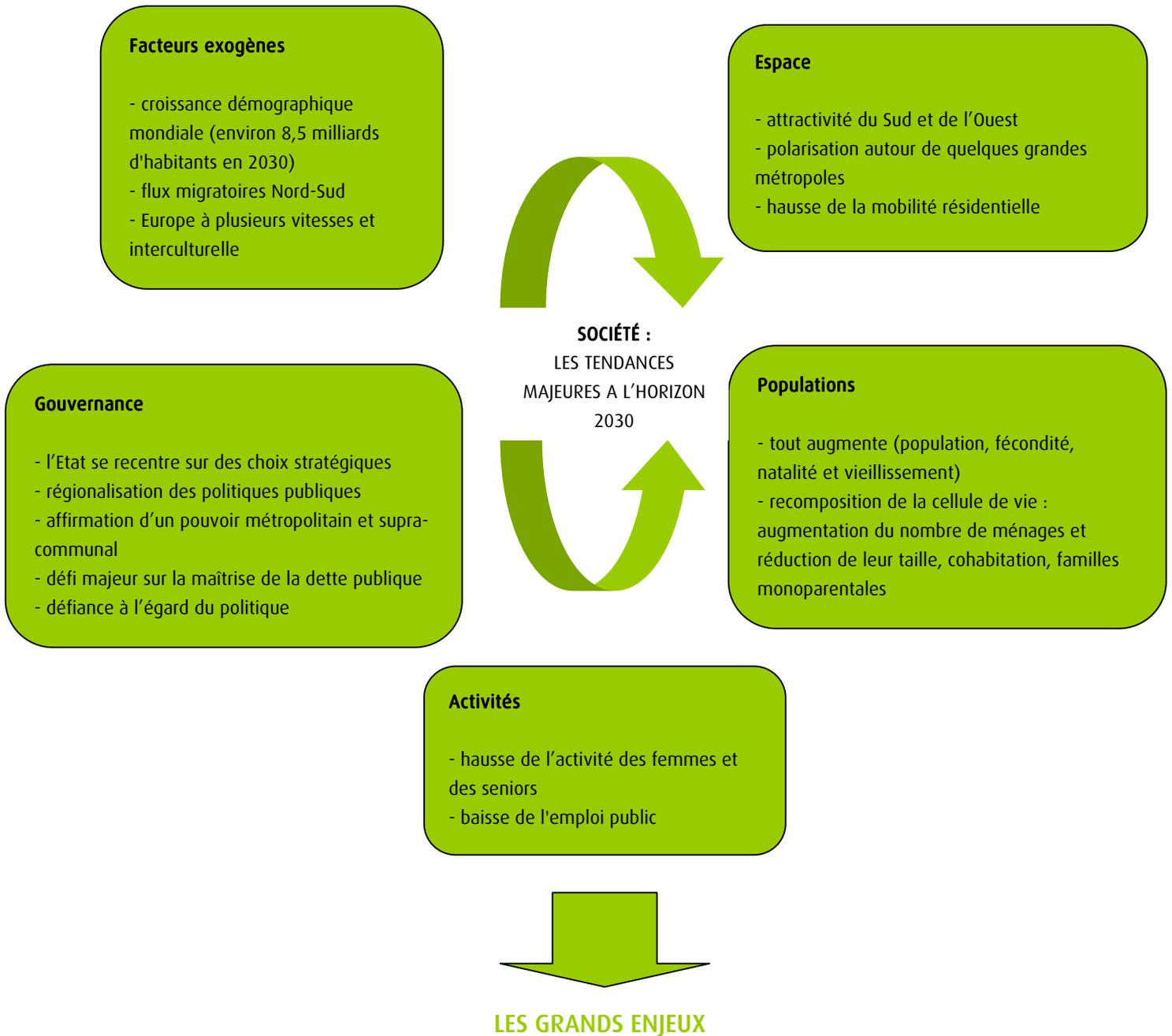
Ce changement profond des comportements pourrait à terme aggraver l'écart d'attractivité entre régions du Nord et de l'Est d'une part, du Sud et de l'Ouest d'autre part puisque **l'arbitrage en faveur du cadre de vie primerait alors** sur la dépendance par rapport à un emploi offert. En France, le rapport propriétaire – locataire adopte trois configurations différentes, assez nettement spatialisées. Dans la France du Nord-Ouest (de la Bretagne au Nord-Pas de Calais), domine le modèle Nord-Atlantique, anglo-saxon, d'Europe du Nord-Ouest et d'Amérique du Nord dans lequel l'objectif consiste à devenir propriétaire d'une maison. Dans le Sud (notamment à Lyon et Marseille), le modèle méditerranéen des pays

latins, dans lequel la préférence est plutôt accordée à la propriété d'un appartement. Enfin, le Nord-Est se rapproche du modèle rhénan allemand et suisse, dans lequel il s'agit surtout de louer un appartement. Néanmoins, la tendance serait à l'expansion du modèle nord-américain, qui s'impose progressivement à travers le monde.

En matière de modes de vie, le modèle des deux ou trois dernières décennies, centré sur le pivot de la classe moyenne, avec individualisation des comportements et massification des systèmes de consommation, pourrait perdre son statut dominant. **Les disparités sociales pourraient s'aggraver, tandis qu'une forme de solidarité choisie pourrait émerger.** Au-delà de l'Internet, **les nouvelles technologies modifient largement les paramètres du point de vue de la mobilité, de la formation, des comportements, du rapport au temps...**

Ce facteur de changement majeur doit aussi être associé à l'augmentation du niveau moyen des formations et des qualifications. Cependant, il demeure difficile à l'heure actuelle de faire la part entre une tendance à moins d'individualisme dans les modes de vie, à des valeurs plus raisonnables en termes de consommation et, parallèlement, la réappropriation par l'individu de sa propre vie, moins rythmée par les contraintes collectives et plus ouverte au monde. Par conséquent, **la société ne se partagerait plus en grands groupes homogènes**, dont la classe moyenne constituait jusqu'à présent le noyau. Néanmoins, le groupe de travail partage de manière unanime une vision assez pessimiste de **montée des inégalités sociales et territoriales**. Autrement dit, ce n'est rien moins que sur notre modèle social dans son ensemble que pèsent de lourdes incertitudes. Cela implique de réfléchir sur les capacités de régulation à plusieurs niveaux, qui se substitueraient au niveau national général. Les

effets déstabilisants à long terme de la crise et leur corolaire d'injustice économique demeurent encore largement méconnus. Le système actuel supportant la charge sociale, à stratégie plutôt verticale (de l'Etat aux territoires, de la Nation aux citoyens) pourrait s'en trouver bouleversé, entraînant ainsi une **diversification des solidarités collectives, intergénérationnelles et territoriales**. Les structures de consommation devront sans doute s'adapter aux changements de comportements et d'attentes des ménages. Un nouveau cycle industriel pourrait s'orienter davantage vers une simplification des produits pour répondre à des besoins différents en fonction de l'évolution des valeurs, qui restent aujourd'hui contraintes par une confiance en l'avenir et en l'autre plus faible en France qu'ailleurs.



Clarifier la gouvernance institutionnelle et développer les coopérations territoriales

Renforcer la réglementation et accompagner la résilience des territoires (risques naturels et technologiques)

Accompagner le vieillissement de la population, puis la dépendance

S'adapter à l'évolution des comportements

Adapter la politique du logement aux recompositions de la cellule de vie

Intégrer les nouvelles gestions du temps (désynchronisation au sein d'un même foyer, flexibilité horaire, alternance activité/non activité...) et de l'espace (tourisme à la journée, télétravail, e-commerce, bi-résidentialité...)

Composer avec les nouveaux réseaux sociaux

Le point de vue d'experts

Villes et territoires 2030 : tendances et incertitudes

Thérèse Saint-Julien (d'après une communication aux rencontres de Deauville, le 07 octobre 2011.)

« Les villes sont des structures évoluant avec une certaine lenteur. »

« La concentration constitue la première tendance, ce qui implique la persistance d'une hiérarchie des tailles des villes. »

« Les redistributions géographiques de la croissance existent plutôt au bénéfice des villes du Sud et de l'Ouest. »

« La composante migratoire très forte entre villes n'est pas toujours décelable sur le solde de population. Par contre, on ignore largement la teneur des migrations internationales futures. »

« Les politiques foncières et immobilières peuvent être des facteurs d'immobilisme ou, au contraire, de mouvement. »

« La situation de manque de logements pourra être explosive d'ici à 2030. »

Les villes sont des structures évoluant avec une certaine lenteur. Il se passe des choses sur le temps court, mais plus encore sur le temps moyen et long. Donc, à vingt ans, pour voir par exemple les positions des villes les unes par rapport aux autres, on est dans un temps d'exploration raisonnable.

La concentration constitue la première tendance. Il s'agit d'une dynamique très lente, ce qui implique la persistance d'une hiérarchie des tailles des villes. Il y aura donc un prolongement de la concentration autour des plus grands ensembles, mais avec une certaine simplification de la hiérarchie. C'est-à-dire une simplification des niveaux. Il y a cinquante ans, nous avons des niveaux de villes très séparés et très nombreux entre la ville de 10 000 habitants et Paris, presque avec des fonctions bien identifiées. Tout cela est devenu relativement plus simple.

Les redistributions géographiques de la croissance existent plutôt au bénéfice des villes du Sud et de l'Ouest. Mais cela s'entend en relatif, c'est-à-dire que les grandes villes du Nord sont encore présentes et certaines redressent même bien la tête. Par exemple, l'agglomération de Lille occupe une bien meilleure position selon l'ensemble des indicateurs par rapport à il y a vingt ans. C'est un bel exemple où il ne faut pas confondre la métropole régionale avec le reste de la région.

Il faut également prendre en compte de probables évolutions des composantes naturelle et migratoire de la croissance. La composante migratoire joue un très grand rôle pour les villes. Des millions de personnes changent d'unité urbaine en cinq ans, ce qui est énorme. L'effet n'est pas toujours décelable sur la population des villes parce que les flux d'entrée et de sortie sont à peu près égaux. Ces flux sont symétriques sur la base d'un développement bien normé dans l'espace, les grandes villes attirant plus et rejetant plus d'habitants que les petites. Le système est très lié à la taille des villes et à la distance qui les sépare. Ce mécanisme participe largement d'une grande stabilité et ce qui va jouer d'ici à 2030 n'est qu'à la marge. Ce n'est que le différentiel subsistant. Il n'y a donc pas lieu d'imaginer que les différentiels migratoires joueront un rôle beaucoup plus important qu'actuellement. Par contre, on ignore largement la teneur des migrations internationales futures.

L'immobilier est un facteur de stabilité considérable dans l'état des villes et leur évolution. D'une part, jusqu'à il y a quarante ans, nous avons construit des bâtiments très pérennes. D'autre part, les effets de voisinage et la mobilité consolident la géographie sociale, laquelle reproduit l'état du bâti. Aujourd'hui, la revente des bâtiments existants dirige le système des prix. La part du neuf est beaucoup trop faible pour exercer une influence. Les politiques foncières et immobilières peuvent donc être des facteurs de stabilité et d'immobilisme ou, au contraire, de mouvement. Pour l'instant, elles restent plutôt un facteur de stabilité. Pour assouplir les fonctionnements des marchés fonciers et immobiliers, il faudrait que des choses décisives interviennent dans la mise en oeuvre de logements moins chers puisque la moitié des ménages en France aujourd'hui n'ont pas accès aux logements qu'ils souhaitent. Cette situation de manque de logements pourra être explosive d'ici à 2030.

« Nous pouvons prévoir une poursuite durable de l'expansion de l'habitat périurbain, contradiction entre la concentration métropolitaine et le déversement périphérique. »

« La rétraction de l'appareil productif se prolonge en tendance. La fragilisation des petites villes et des petits centres ruraux n'est pas achevée. »

« Le renouvellement de la ressource locale élargi le portefeuille d'activités des villes autour des ressources patrimoniales, évènementielles, environnementales. »

« D'où des situations originales et intéressantes pour de nombreuses villes moyennes. »

« L'axe Le Havre - Grenoble et la région Midi-Pyrénées seraient particulièrement sensibles à la mondialisation. »

« la mise en réseau s'accélère très au-delà des frontières nationales. »

« Le polycentrisme interviendra aussi à l'intérieur des grandes aires urbaines. »

Dans ce contexte, nous pouvons prévoir une poursuite durable de l'expansion de l'habitat périurbain, représentant une contradiction entre la concentration métropolitaine et le déversement périphérique. Il semble que le dépassement des blocages actuels en direction de politiques de relance de la production foncière et immobilière ne peut se faire de manière lourde qu'en périphérie.

Les dynamiques liées aux portefeuilles d'activités sont quant à elles assez rapides. En une vingtaine d'années, le portefeuille d'activités d'une ville peut être démantelé, en particulier si la ville avait une spécialisation dans un créneau peu favorable sur la période. De nouvelles spécialisations des économies urbaines peuvent donc bouleverser la donne dans les vingt prochaines années. En tendance, nous pouvons prévoir le prolongement de la rétraction de l'appareil productif, même si l'on atteint déjà un plafond. La fragilisation des petites villes et des petits centres ruraux n'est pas achevée. Des points faibles du territoire vont encore souffrir de la prolongation de cette tendance.

Le renouvellement de la ressource locale est déjà très largement entamé. Il s'oriente notamment vers un élargissement des portefeuilles d'activités des villes autour des ressources patrimoniales, évènementielles, environnementales. Les effets de l'économie présente y participeraient également, de même que la métropolisation, qui concernait d'abord l'Île-de-France, puis les grandes métropoles régionales. Aujourd'hui, il semble que des villes de moindre taille soient prises dans ce mouvement de métropolisation, impliquant le développement d'emplois à fortes qualifications et d'activités liées au secteur de la connaissance. Ce mouvement de saturation n'est pas du tout achevé et est en train de se diffuser dans un large ensemble de grandes villes.

Toutes ces dynamiques rapides pourraient entraîner des bifurcations dans les portefeuilles d'activités des villes. Aux deux extrêmes, les petits centres risquent encore d'être fragilisés par la désindustrialisation, la métropolisation diffuse sur les grandes villes. Et, pour beaucoup de villes, de nouvelles activités seront réinventées en rapport avec des ressources locales nouvellement conçues. D'où des situations originales et intéressantes pour de nombreuses villes moyennes.

Selon les travaux d'ESPON sur le territoire européen en 2030, les régions en déclin industriel occupent en France une grande partie du centre du territoire national, tandis que le Nord et le Nord-Est ne semblent plus concernés. Une autre carte produite dans le même cadre présente la sensibilité des territoires à la mondialisation. L'axe Le Havre - Grenoble serait ainsi particulièrement concerné, de même que la région Midi-Pyrénées.

Les recompositions des centralités urbaines interrogent la constitution et la localisation des centres aujourd'hui. Des grandes tendances au polycentrisme sont en train de se développer et se poursuivront sur la base des interdépendances et des échanges de biens, de personnes, de services et d'informations, qui ne cessent d'augmenter à différents niveaux. Premièrement, un polycentrisme structure le niveau des grandes villes, entre lesquelles la mise en réseau s'accélère très au-delà des frontières nationales, ce phénomène majeur cassant l'image pyramidale traditionnelle. Deuxièmement, entre villes d'une même région (au sens de région de voisinage, pas forcément dans les délimitations administratives), une densification et une diversification des interdépendances se

« L'ensemble de ces mutations pose des problèmes assez sérieux à la gouvernance territoriale. »

« Les sociétés urbaines évoluent beaucoup plus lentement. »

« Des incertitudes portent sur l'ampleur de la croissance urbaine et démographique, le niveau d'immigration internationale, la continuité du basculement Nord-Sud. »

« Les incertitudes touchent les activités productives (leur effondrement est-il inéluctable ?), les conséquences des modes de services et de commerce par Internet, les potentiels de développement encore inexploités, la portée d'une éventuelle relance du logement, le fonctionnement de l'économie sociale ou encore la résistance des financements publics directs et des redistributions sociales. »

« Comment évolueront les formes des villes (poursuite de la périurbanisation ou re-densification ?, aggravation des segmentations socio-spatiales ? »

développe. Les pôles qui jouent un rôle s'affranchissent donc pour une part de strictes relations pyramidales. Le modèle très dominant dans le passé est ainsi très affaibli aujourd'hui par une réticularité beaucoup plus grande et complexe. Enfin, le polycentrisme interviendra aussi à l'intérieur des grandes aires urbaines, en relation avec l'étalement urbain et les niveaux de prix du foncier, qui bousculent fortement le monocentrisme de nos vieilles agglomérations. En effet, d'une part l'étalement urbain se développe à tel point qu'il nécessite des relais de proximité et, d'autre part, il rejoint et englobe souvent des villes petites et moyennes autrefois situées en périphérie. Ainsi, nul n'est besoin de créer des *edge cities* en France. L'ensemble de ces mutations modifie les anciennes représentations et pose des problèmes assez sérieux à la gouvernance territoriale.

Les sociétés urbaines évoluent beaucoup plus lentement. Elles ne se refont pas, même si, par exemple, des entreprises sont délocalisées. D'où d'énormes décalages entre le moment de la rupture économique et l'évolution sociale, d'autant plus en y ajoutant le temps du bâti, celui des âges de vie et des générations ou des modèles sociaux dominants. Le changement est donc lent localement, mais il l'est encore plus à l'échelon d'un ensemble de villes. Il existe en effet des différences structurelles et sociales entre les grandes et les petites villes, entre les territoires... A vingt ans, les migrations et les changements de générations amèneront certes des modifications, mais dans des contextes régionaux qui ne seront pas nécessairement totalement bouleversés.

En termes de comportements démographiques généraux et de leviers de la croissance urbaine, les incertitudes portent principalement sur l'ampleur de la croissance urbaine et démographique, le niveau d'immigration internationale, la continuité du basculement Nord-Sud. En effet, de nombreux phénomènes tels que par exemple la saturation dans le Sud, l'allongement de la durée du travail ou le réchauffement climatique peuvent avoir des impacts importants à l'horizon de vingt ans. De même, si la poursuite de la métropolisation semble probable, elle pourrait aussi correspondre à un renforcement de la reconquête des métropoles du Nord.

Concernant le renouvellement des bases économiques des villes, plusieurs inconnues subsistent. Premièrement, la poursuite de l'effondrement des activités productives est-elle inéluctable ? Deuxièmement, les services et le commerce par Internet évoluent très rapidement, sans que l'on ne sache quelles en seront les conséquences. Troisièmement, des potentiels de développement demeurent aujourd'hui totalement inexploités, notamment dans le secteur de l'économie verte. Si le secteur du logement est relancé, il le sera sur des normes nouvelles, qui impliqueront de nouveaux procédés industriels. Les villes en profiteront-elles ? Dans leur ensemble ou seulement dans certaines régions ? De même, les activités relevant de l'économie sociale commencent à être évoquées de plus en plus fortement, mais sans encore savoir ce qu'elles deviendront au regard du principe de la marchandisation. Troisièmement, le financement public direct et les redistributions sociales sont soumis à de fortes pressions. Enfin, les fragilités métropolitaines relatives de la France pourraient-elles s'aggraver ?

D'autres incertitudes concernent la forme des villes. Le périurbain peut-il continuer à croître indéfiniment ? Des modèles de re-densification seront-ils imaginés ? Les segmentations socio-spatiales pourront-elles continuer de se creuser ?

« l'accélération des réseaux entraîne toute une série d'effets encore difficile à cerner. »

Par ailleurs, l'accélération des réseaux interroge sur ses effets à différents niveaux : sur les espaces de vie et les pratiques citadines, sur les formes, les lieux et les rapports au travail (quel développement du télétravail par exemple et quel impact sur les villes et les relations villes-périphéries ?), sur les rapports entre lieux et production de valeur (les chaînes de valeurs se réorganisent géographiquement en permanence, d'une manière très différente et beaucoup moins maîtrisable que dans le passé), sur les modes de gestion d'un territoire entièrement métropolisé, qui restent à inventer.

Modes de vies et territoires durables

Francoise Navarre (d'après un document de travail écrit en mai 2010.)

« La qualité de vie serait préférée à la croissance. »

« La demande d'autorité est avant tout une demande d'ordre dans l'espace et la sphère publics. La liberté doit pouvoir continuer à prévaloir dans la sphère privée. »

« Face à la croissance du sentiment d'injustice sociale, se développe une demande de "davantage d'Etat". »

« Le discours écologique est bien ancré, mais l'engagement pour sa protection reste faible. »

« Une rupture pourrait s'opérer dans la tendance à l'individualisation. »

Les analyses font apparaître une forte stabilité des valeurs. La famille, le travail, les amis et relations, les loisirs apparaissent en permanence (et dans cette hiérarchie) comme les éléments les plus centraux quand religion et politique sont l'objet de moindres préoccupations. Après une période de relative sécurité économique, les aspirations se tourneraient vers des aspects non matériels : la qualité de vie serait préférée à la croissance. L'on serait de la sorte entré dans le « post-matérialisme ». En dépit des changements institutionnels, de la généralisation des mobilités, d'une mondialisation à même de brouiller les repères..., le cadre d'identification reste le territoire national, tandis que le sentiment de fierté nationale, la perte de confiance dans l'Europe croissent et se recomposent. Le changement le plus profond touche l'anti-autoritarisme, qui avait valu dans les années 70, en net recul, toutes tranches d'âge et toutes appartenances politiques confondues. La demande d'autorité est cependant avant tout une demande d'ordre dans l'espace et la sphère publics (sécurité, exigences sanitaires, moindre permissivité, lutte contre les incivilités...). La liberté doit pouvoir continuer à prévaloir dans la sphère privée, sans que s'impose un ordre moral. Les attentes à l'égard de l'Etat évoluent également sensiblement dans le domaine économique : on attend de lui davantage de régulation quand les idées libérales, les avis favorables à la concurrence refluent nettement. Ainsi, plus généralement, face à la croissance du sentiment d'injustice sociale, se développe une demande de « davantage d'Etat ».

Le discours écologique est bien ancré. La conscience de la fragilité des milieux naturels est ainsi forte et partagée. L'hypothèse d'une crise écologique à venir est largement partagée. Parallèlement, le degré d'engagement dans des actions en faveur de la protection de l'environnement, dans des associations écologiques, faisant pourtant l'objet d'un réel sentiment de confiance, est faible. Bénévolat et participation active seraient plutôt le fait de catégories sociales à capital social et culturel élevé. Certains auteurs¹¹ décèlent ainsi des alternatives entre une prolongation des tendances à l'œuvre (accentuation des individualismes, sollicitudes de proximité) et une aspiration à davantage de sentiment ou d'engagement collectif, présentée comme une rupture. Des principes, tels ceux de précaution, de prévention..., au fondement des stratégies de développement durable, vont-ils s'imposer comme bases d'action, dans l'ensemble du corps social, encore largement marqué par des préoccupations individualisées ?

¹¹ Par ex : Conseil Économique et Social de Bretagne (2004), *Quels modes de vie demain en Bretagne ?*, CESR Bretagne, 187 p.

« Le nombre de ménages augmente tandis que leur taille diminue. »

« De nouvelles solidarités intergénérationnelles se jouent davantage sur un mode électif entraînant des répercussions spatiales. »

« Les dotations en équipements et services collectifs sont inégalement réparties entre les territoires. Elles sont analysées comme des facteurs d'attractivité ou de répulsion. »

« Les besoins sont intenses pour les personnes âgées, dont le nombre croît plus rapidement que la population. »

« Les services à la personne bénéficient d'un fort potentiel et contribuent au développement territorial. »

« Des besoins quantitatifs et qualitatifs (en matière de logement) vont perdurer. »

L'évolution de la société se distingue également par une augmentation continue du nombre de ménages, la taille se réduisant sous l'impulsion de plusieurs facteurs : mises en couple plus tardives (les jeunes quittent le domicile familial à un âge sensiblement identique mais, plus souvent pour vivre seuls), unions plus fragiles, personnes âgées plus nombreuses à vivre seules à leur domicile (la cohabitation de plusieurs générations sous un même toit devient de plus en plus rare ; l'allongement des durées de vie, la meilleure santé des personnes âgées, leur moindre pauvreté... contribuent à l'élargissement des choix résidentiels ou à leur nécessité).

De nouvelles solidarités intergénérationnelles se jouent. Les rencontres, échanges, cohabitations... se font davantage sur un mode électif que subi. L'ensemble a des répercussions spatiales puisqu'en liaison, apparaissent de nouvelles pratiques de mobilité ainsi que de nouveaux modes d'habiter¹².

La forte montée en puissance du travail salarié des femmes (qui s'est développé depuis les années 60) a eu des incidences sur les modes d'organisation familiaux. Elle a, semble-t-il, contribué à renforcer l'attractivité résidentielle des villes où la possibilité existait pour les couples d'être bi-actifs.

Produits d'évolutions historiques, les dotations en équipements et services collectifs sont inégalement réparties entre les territoires. Pour exemple, il manquerait environ 400 000 places d'accueil des enfants de 0 à 3 ans. Une offre insuffisante est défavorable au travail féminin, entraînant en retour des effets négatifs sur les revenus des familles, sur les possibilités des femmes d'accéder au marché du travail et aux dispositifs de formation... Ces offres de services sont analysées comme des facteurs d'attractivité ou de répulsion des villes et plus largement, des territoires.

Les besoins (de services et également d'équipements) sont intenses pour les personnes âgées. Le nombre des séniors croît plus rapidement que la population. La part des personnes dépendantes augmente elle aussi sensiblement, le problème sera crucial à partir de 2020. Les « aidants » habituels sont désormais moins disponibles (activités professionnelles féminines...) ou plus éloignés (distanciation géographique au sein des familles). Compte tenu de la faible utilisation actuelle, de l'augmentation à venir de la population âgée, des changements dans les rythmes et modes de vie..., il existe un fort potentiel mobilisable pour les services à la personne. Ceux-ci connaissent de lents développements en milieu rural où ils peuvent être tenus comme l'un des moyens pour lutter contre la désertification, pour répondre aux besoins des populations (jeunes, bi-actives...) qui s'y implantent. Bénéfiques aux populations (améliorant leur qualité de vie) et aux territoires, ils génèrent des opportunités locales d'emploi, quelquefois pour des personnes éloignées du marché du travail. Les salaires perçus, versés à partir de revenus générés ailleurs, de retraites et de ressources relevant des mécanismes de redistribution, alimentant en retour l'économie locale. Contribuant à l'essor de l'économie domestique (et plus largement résidentielle), ils contribuent au développement territorial.

Des besoins quantitatifs en matière de logement vont perdurer, le nombre de ménages allant croissant et leur taille se réduisant. Pour atteindre les objectifs envisagés, les efforts ne doivent pas uniquement porter sur les constructions neuves : le parc existant nécessite réhabilitations, requalifications... Il doit en outre répondre à des normes environnementales. Les politiques et moyens publics sont-ils en mesure, sur un temps long,

¹² CESR Bretagne, 2004, *op. cit.*

« L'accèsion à la propriété et la multi-résidentialité progressent, aggravant la consommation d'espace et les disparités sociales. »

« Cette progression de la multi-résidentialité pourrait accentuer la fragmentation entre les lieux de production et de consommation. »

« La réduction du temps de travail au profit du temps de loisirs connaît une stagnation. »

de se mobiliser suffisamment pour réduire les tensions ? L'efficacité de ces politiques est largement conditionnée par leur mode de gouvernance.

L'accèsion à la propriété est en progression et 61 % des ménages seraient propriétaires de leur logement à l'horizon 2020¹³, les inclinaisons étant en faveur des maisons individuelles. Les pratiques de multi-résidentialité connaissent une croissance. Ces modes d'organisation sont le fait des retraités qui, en conciliant plusieurs lieux de résidence, de contraintes ou par choix, ont des lieux de travail, d'études... éloignés de leur domicile. Ces nouvelles pratiques posent des questions en termes d'occupation et de consommation d'espace. Fluidité, mobilité, voire flexibilité... ne demeureront-elles cependant pas l'apanage des mieux dotés, quand ceux qui le tentent de profiter d'un cadre de vie agréable, de conserver des relations avec leur réseau relationnel et familial... La multi-résidence est également le fait d'actifs, qui sous le poids des contraintes ou par choix, ont des lieux de travail, d'études... éloignés de leur domicile. Ces nouvelles pratiques posent des questions en terme d'occupation et de consommation d'espace. Fluidité, mobilité, voire flexibilité... Ne demeureront-elles cependant pas l'apanage des mieux dotés, quand ceux qui le sont moins resteront tout autant captifs, à tous égards ?

Si l'on suit les développements de Laurent Davezies¹⁴, une bonne part des revenus gagnés en Île-de-France (par exemple) sont consommés (et de plus en plus) hors de la région, dans des territoires plus attractifs sur le plan résidentiel. La « bi-résidentialité », la « maison secondaire »... pourraient de la sorte être vues comme aménageant le territoire, à leur façon. Si ces tendances se poursuivaient, irait-on vers une fragmentation accrue entre les lieux où l'on produit et les lieux où l'on consomme ? Les lieux productifs peuvent-ils jouer sur les deux tableaux ?

Parallèlement, avec l'irruption des (N)TIC, un ancrage à demeure n'est plus aussi indispensable...

Alors que les tendances à la périurbanisation accusent un repli, les ensembles périurbains deviendront-ils les espaces de relégation de demain ou bien encore des friches à réaménager ?

On assiste, au cours des dernières décennies, à une pause dans la réduction des temps de travail et dans la croissance du temps de loisirs (celui-ci, pour les urbains de 18 à 64 ans, est passé de près de 23 heures à près de 30 heures par semaine entre 1974 et 1998, quand leur temps de travail a diminué, passant d'environ 32 heures à 29 heures¹⁵). Le temps du travail domestique s'est réduit, au profit du temps de loisirs. Les différences de genre, tout en s'atténuant, demeurent fortes. La croissance des temps de loisirs est largement imputable à la population hors emploi (le chômage ayant touché une part de plus en plus élevée de la population¹⁶ et diminuant par effet mécanique les temps de travail). Certains travailleurs, et notamment les plus diplômés, travaillent davantage. On est alors loin d'une « économie du temps libre ».

¹³ Conseil Economique et Social (2005), *Le logement de demain pour une meilleure qualité de vie*, rapport présenté par Cécile Felzines, Avis et rapports n°26, Journal officiel, 185 p.

¹⁴ Davezies Laurent (2004), « Temps de la production et temps de la consommation, les nouveaux aménagements des territoires ? », *Futuribles*, mars 2004, n°295.

¹⁵ Chenu Alain, Herpin Nicolas (2002), « Une pause dans la marche vers la société des loisirs ? », *Économie et statistiques*, Insee, n°352-353, p. 20-37.

¹⁶ Entre 1974 et 1998, la part des 18-64 ans au chômage est passée de 2 à 10%.

« L'usage des temps serait marqué par une flexibilité de plus en plus intense, une désynchronisation des rythmes. »

« De nouvelles modalités de tourisme se développent. »

De toute évidence, la lecture des temps est nécessairement différenciée, tenant en compte genre, âge..., capitaux sociaux et culturels et également, lieu de résidence. L'usage des temps serait en outre marqué par une flexibilité de plus en plus intense (pour de nombreux actifs, les périodes d'emploi alternent avec les périodes de non-activité), une désynchronisation des rythmes (à l'intérieur des groupes familiaux, les horaires des emplois des adultes ne coïncident pas), des changements dans les attentes (en matière de consommation par exemple, les observateurs constatent que tout devrait être disponible, à tout moment). Les temps sociaux se « dilatent », supposant une extension des horaires de fonctionnement des services publics et privés, des commerces..., pour une accessibilité généralisée/permanente (comme autant de droits ?). Les réflexions autour de nécessaires synchronisations, de l'aménagement du temps des villes se répandent progressivement. Ont par exemple été mis en place (à l'étranger puis en France) des Bureaux des temps, à la recherche de solutions opérationnelles¹⁷.

L'un des enjeux pour les politiques publiques consiste alors à accroître le volume de travail, tout en ménageant sa compatibilité avec la vie familiale et les autres activités des employés.

Par ailleurs, de nouvelles modalités de tourisme se développent. Ainsi, « les déplacements à la journée ont connu une forte croissance ces dernières années et ont tendance aujourd'hui à se substituer à des déplacements incluant plusieurs nuitées sur place grâce au développement des modes de transport rapides et meilleur marché (TGV Méditerranée, compagnies aériennes *low-cost*)... Il faudrait presque parler de coprésence des individus sur les territoires. »¹⁸.

¹⁷ Bellanger François (2001), *Escale(s) : temps et lieux de la consommation*, éd. Transit-City, 181 p. et RESO (sous la direction de Baudelle Guy) (2009), « Les transformations des modes de vie des français et leurs conséquences sur les territoires », document de travail du 25/03/09, 41 p.

¹⁸ Lejoux Patricia. (2006), « L'analyse de la géographie des flux touristiques en France métropolitaine : un autre regard sur l'attractivité des territoires », *Flux* 2006/3, n°65.

Les tendances en matière d'institution : « Le Big-bang territorial aura-t-il lieu ? »

Jacques Manesse et Jean-Pierre Galland (d'après le document de travail écrit en 2009 et mis à jour en octobre 2010 puis en septembre 2011.)

« Faire mieux pour moins cher, tel est le message un brin simplificateur. »

« Le besoin de réformes est largement partagé. »

« Notre système local souffre d'un brouillage institutionnel et fonctionnel. »

« Cessons de nous retrancher derrière une fameuse "exception française" - à relativiser - qui ne constitue qu'une anomalie. »

« Des changements sont à l'évidence souhaitables et probablement nécessaires. »

« La multiplication des territoires fonctionnels jamais figés, avec leurs propres règles non écrites de fonctionnement, vient renforcer l'image d'une fragmentation. »

« L'Etat en a certainement pris acte en adaptant ses stratégies tout en ayant su faire évoluer les modalités d'un contrôle auquel il ne renonce pas. »

Dans un contexte de complémentarité entre modernisation de l'Etat, RGPP et réforme territoriale, la « chasse au gaspi » déjà bien engagée est appelée à gagner le champ du local. Faire mieux pour moins cher, tel est le message un brin simplificateur. Il a d'autant plus de chances d'être entendu que le besoin de réformes, à défaut de La Réforme, est largement partagé et qu'il s'appuie sur quelques idées reçues véhiculées avec insistance pour préparer les esprits. Organisé (ou désorganisé) en un nombre de niveaux défiant le bon sens, notre système local compte beaucoup trop de collectivités de taille généralement insuffisante, où tout le monde se mêle de tout sans souci de la dépense. Il en résulte un brouillard institutionnel doublé d'un brouillage fonctionnel (B. Rémond) dans lesquels même les professionnels ne se retrouvent plus et qui conduisent inmanquablement à l'absence de responsabilité(s) comme au creusement des déficits. Ainsi conditionnée, l'opinion adhère à la dénonciation du « millefeuille », facilement convaincue qu'en tant qu'habitants, citoyens, électeurs, contribuables, les gens sont naturellement perdus dans ce maquis et que, d'évidence, seul l'Etat peut remettre de l'ordre. Cessons de nous retrancher derrière une fameuse « exception française » qui ne constitue qu'une anomalie dont il n'y a pas lieu d'être fier. Exception à relativiser cependant : les comparaisons montrent que la situation générale en Europe, pays unitaires, régionalisés ou fédéraux, est une construction à trois étages ; si exception demeure elle est chez nous davantage dans le nombre de collectivités, notamment communales. Voilà le tableau complaisamment brossé qui débouche évidemment sur les plus que nécessaires simplification et clarification, gages de compétitivité. Qu'on se le dise !

On avait compris que le projet n'était pas une énième loi de décentralisation et n'allait sans doute pas en marquer l'acte III mais qu'il s'inscrivait bien dans une vision sans cesse recommencée des rapports rarement détendus que l'Etat entretient avec le local. Des changements sont à l'évidence souhaitables et probablement nécessaires. Ils sont à l'oeuvre de toute façon. Leur évolution en partie autonome échappe quelque peu à leurs concepteurs.

Notre propos n'est pas ici un commentaire (de plus) de la loi RCT ni de ce qu'on appelle depuis une trentaine d'année la modernisation de l'Etat devenue RGPP. On se demandera en quoi les orientations actuelles s'inscrivent dans des tendances observables ou voudraient les contrecarrer. Si l'intention est bien de mettre fin au « millefeuille », on acquiesce généralement... à condition de ne pas être concerné. La *Policy*, même la mieux intentionnée se heurte toujours aux règles du jeu non écrites de la *Politics* (P. Boino, à propos de l'intercommunalité). Les échelons « historiques », *i.e.* quelque 500 000 élus et leurs représentants patentés, font de la résistance. S'il s'agit toujours du projet, qu'on peut qualifier de technocratique ou appeler modernisateur, de « faire coïncider organisation non écrites de fonctionnement, souvent dus aux zonages établis

L'Etat en a certainement pris acte en adaptant ses stratégies au cours des dernières décennies tout en ayant su faire évoluer les modalités d'un contrôle auquel il ne renonce pas. Cela étant, les « trois âges », ou les trois doctrines, de l'aménagement du territoire (*id.* et R. Epstein) ne constituent peut-être pas des étapes rigoureusement séparées et peuvent continuer à coexister pour une période indéterminée.

« L'Etat territorialise et sectorise ses interventions. Pour autant des manifestations de « L'Etat aménageur » doivent être envisagées et de nouveaux modes de pilotage du local vont se développer. »

« Rien n'autorise à penser que le pouvoir, de plus en plus central, renoncera dans un avenir prévisible aux instruments dont il s'est doté parallèlement au mouvement de décentralisation. »

« Ainsi, les enjeux posent les questions d'une recentralisation directe, d'un creusement des écarts entre "territoires stratégiques" et autres laissés à eux-mêmes. »

« Dans le même temps le repli de l'Etat, stratège, subsidiaire voire minimum, qui aurait renoncé à la direction de la société et déserterait les territoires apparaît correspondre à une tendance lourde. »

Il convient également de se demander si elles sont « durables » au sens habituellement donné à l'expression et que reprend le groupe « Territoire Durable 2030 ». Autrement dit, assurent-elles la satisfaction des besoins des générations actuelles sans compromettre celle des générations futures ? La discussion est ouverte.

Les hypothèses de pilotage s'étendent du plus ou moins recentrés ou décentralisés. Une cohabitation des deux modèles n'est pas à exclure, comportant des risques réels de disparités territoriales, mais aussi des possibilités de fortes solidarités de proximité. Les perspectives seront, pour la commodité, présentées selon trois axes : le positionnement de l'Etat, le sort des collectivités territoriales (et de leurs groupements bien sûr), les revendications du public en matière de gouvernance et de conduite des programmes et projets.

Du côté de l'Etat

Depuis le renoncement à un schéma national (1995), il semble qu'on ait fait son deuil de l'Aménagement du Territoire. L'Etat territorialise et sectorise ses interventions. Pour autant des manifestations (survivances) de « L'Etat aménageur » doivent être envisagées et de nouveaux modes de pilotage du local vont se développer.

Si l'on avait oublié la capacité de l'Etat à mettre la main sur des territoires, le projet du Grand Paris serait là aujourd'hui pour nous le rappeler. Rien n'autorise à penser que le pouvoir, de plus en plus central, renoncera dans un avenir prévisible aux instruments dont il s'est doté parallèlement au mouvement de décentralisation : à l'échelon régional ou dans des espaces d'enjeux (directives territoriales d'aménagement, dont certes il n'a pas été abusé, et qui deviennent moins contraignantes avec le Grenelle II, sauf définition de Projets d'Intérêt Général), « association » donc accord nécessaire au Schéma directeur de la région Île-de-France sommé de se mettre en compatibilité avec la loi Grand Paris ; à l'échelon local (Opérations d'Intérêt National, Projets d'Intérêt Général) ou au niveau micro local (Zones d'Aménagement Différé). Tous dispositifs qui orientent les comportements ou substituent l'Etat aux acteurs locaux. Le législateur (dont on n'oubliera pas cependant qu'il est largement composé d'élus locaux) peut toujours, dans le respect d'un minimum de contraintes constitutionnelles (libre administration), développer l'arsenal.

Ainsi, les enjeux posent les questions d'une recentralisation directe (et choquante ?) après presque trois décennies de décentralisation, d'un creusement des écarts entre « territoires stratégiques » et autres laissés à eux-mêmes, des moyens dont dispose l'Etat pour atteindre ses ambitions ou encore d'une composition nécessaire, restant à savoir avec qui. Dans le même temps des propos convergents (qui ne datent pas d'hier) mettent l'accent (pour s'en féliciter ou le déplorer) sur le repli de l'Etat, stratège, subsidiaire voire minimum, qui aurait renoncé à la direction de la société et déserterait les territoires. Les apparences confirment ce constat et il s'agit d'une tendance lourde. En effet, sur le terrain l'Etat semble subsister davantage par son autorité (négociée sans doute, au moins avec les « grands élus ») que par ses services (prescription, ou influence, l'emporte sur prestations). Toutefois des doublons subsistent avec les collectivités territoriales. Il ne faudrait pas en conclure que le pouvoir a disparu et qu'il va disparaître.

« Ce "désaménagement du territoire" remet en cause un Etat distant, incertain et affaibli dont le rôle de censeur et de contrôleur a pris le pas sur celui d'accompagnateur des collectivités. »

« Parallèlement à la réforme des collectivités territoriales, l'Etat déconcentré est dans une phase active de réorganisation. »

« Depuis une vingtaine d'années, l'Etat français a délégué à des agences « indépendantes » des tâches qui incombait auparavant aux ministères. »

« Dans ce mouvement en cours, on peut voir deux tendances, plutôt divergentes : "régionalisation" de l'Etat et "gouvernement à distance". »

« Tout se passe comme si l'Etat n'avait plus besoin d'être présent dans le local pour y agir » (R. Epstein). Ces pratiques (RGPP) ressenties comme un « désaménagement du territoire » (F. Patriat, D. de Legge, Sénat) conduisent également (E. Hervé, Sénat) à mettre en cause un Etat distant, incertain et affaibli dont le rôle de censeur et de contrôleur a pris le pas sur celui d'accompagnateur des collectivités. Elles nous semblent agir plus sûrement qu'un texte de loi sur la recomposition territoriale telle que vue d'en haut.

Parallèlement à la réforme des collectivités territoriales, l'Etat déconcentré est depuis quelques années dans une phase active de réorganisation. Suite à son dégraissage (phase 2 de la décentralisation), il se recompose aux niveaux départemental et régional.

La recomposition des services techniques de l'Etat semble stabilisée au niveau régional, avec les créations des DREAL- Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement, et du Logement (qui regroupent les ex DRIRE, DIREN et DRE) et DIRECCTE - Direction Régionale de l'Entreprise, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (Ex Direction Régionale de l'emploi, Direction Régionale de la Concurrence, ...). Doivent être mises en place au niveau départemental au moins des DDT (direction des territoires) et DDP (et des populations), plus dans certains cas des DCS (Direction de la cohésion sociale), toutes directions départementales reconfigurées mais dont les champs de compétences ne recourent pas ceux des directions régionales précédentes. Néanmoins, l'articulation entre les deux niveaux géographiques des services déconcentrés de l'Etat est prônée. Par ailleurs, les préfets (régionaux et départementaux) garderaient voire accentueraient leur prééminence sur l'ensemble de ces services techniques.

Depuis une vingtaine d'années, l'Etat français, comme ses homologues européens d'ailleurs, a délégué à des agences « indépendantes » un certain nombre de tâches qui incombait auparavant aux ministères ou qui sont apparues suite à la libéralisation de certains secteurs industriels, dans le cadre de la construction européenne. C'est ainsi que sont nées un certain nombre d'agences comme par exemple la Commission de Régulation de l'Energie (2000) ou l'Agence du Médicament (1993) puis l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Produits de Santé (AFFSAPS, 1998), ou encore plus récemment l'Etablissement Public de Sécurité Ferroviaire (2006) et l'Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires (ARAF, 2009) pour ce seul secteur récemment libéralisé.

A ces agences « régulatrices » s'ajoutent également désormais d'autres type d'agences, soit dont la fonction est de distribuer des subsides aux collectivités locales vis-à-vis d'un problème donné, comme l'Agence Nationale de Renovation Urbaine (ANRU), soit des agences de niveau infranational, mises en place pour gérer une question spécifique au niveau supposé pertinent (Agences Régionales de Santé).

Dans tout ce mouvement en cours, à la fois de création d'agences diverses et de réforme des services déconcentrés de l'Etat, on peut voir deux tendances, plutôt divergentes d'ailleurs :

- « Régionalisation » de l'Etat

Partant du point de vue selon lequel la région est le bon niveau géographique pour appréhender la plupart des grands problèmes du moment, l'Etat délèguerait au niveau des régions (et de leurs directeurs ou de leurs Préfets régionaux) le soin finalement d'organiser et de mener l'action publique stratégique. Dans cette optique l'essentiel du pouvoir de décision, côté Etat, serait entre les mains des Préfets de Région, directeurs d'ARS, ou même de DREAL, les Directions Centrales des divers ministères ne jouant plus qu'un rôle de coordination minimale. Dans cette hypothèse, les responsables de l'Etat au niveau régional ont totalement la main sur leurs collègues départementaux.

- recentrage et « gouvernement à distance » (Epstein)

Il s'agit là d'un modèle dans lequel l'Etat déconcentré disparaît, aux deux niveaux. L'Etat central reprend la main (à travers certaines de ses agences nationales) en distribuant des subsides directement aux collectivités locales, en fonction d'un certain nombre de critères. La tendance générale est à la sollicitation plus qu'à l'injonction, encore qu'on puisse parler d'une « injonction à l'autonomie » cohérente avec une inspiration managériale, ou entrepreneuriale, qui ne relègue cependant pas un volontarisme affiché de l'action publique (M.O. Padis) :

- l'Etat se « retire » des territoires en laissant aux acteurs locaux le soin d'assurer le service (minimum) ; transferts explicites ou « rampants ».
- la vague contractuelle va se poursuivre par laquelle l'Etat consent à soutenir des projets compatibles avec les siens (cf. nouveaux « contrats de développement territorial du Grand Paris »)
- la formule plus récente de « l'appel à projet » qui met les territoires en concurrence, et leurs gestionnaires en situation de deviner sur quels critères ils seront éligibles connaîtra d'importants développements (cf. pôles de compétitivité, plan campus)
- à moindre distance les préfets jouent un rôle non négligeable dans la reconstitution des intercommunalités pour mettre en oeuvre une vision étatique de l'organisation territoriale.
- les services se regroupent, se recentrent à un échelon supérieur (régions, voire « grandes régions »)

Ainsi se distinguent les enjeux d'une recentralisation sournoise, d'une normalisation non explicite (conformisme normatif), d'une formation d'inégalités territoriales en fonction de la réactivité, de mouvements pour un « besoin d'Etat » et de manifestations pour le « service public » (cf. La Poste, l'Ecole...)

Du côté des collectivités territoriales

L'Etat s'est construit en France contre le local, les corps intermédiaires, les particularismes et la diversité. Il faut attendre 1982-83 pour que soit engagé un mouvement qui est encore loin d'avoir accompli ses promesses mais a produit sa propre dynamique. Reste, qu'en 2012 encore, le local « officiel » n'est toujours qu'un sous-produit du national et du centre, duquel il tient son existence et dont il n'est qu'un rouage. Mais des territoires nouveaux sont nés, et naissent encore, à toutes les échelles (du quartier à l'Europe) et s'inventent des modes de gouvernements.

On peut répéter à l'envie que cette décentralisation a bouleversé le « jardin à la française » et engendré une « insupportable complexité », on cherche vainement l'introuvable « territoire pertinent » et le gouvernement qui lui conviendrait (utopie simplificatrice et rationalisatrice). On rejoindra J. Caillosse mettant en garde contre la vanité de la déploration rituelle du millefeuille, de la lasagne, de l'*imbroglio*, de l'enchevêtrement des compétences, des financements croisés, de l'illisibilité du système, de la déresponsabilisation, tant qu'elle continue de faire l'impasse sur les intérêts que cette complexité sert et qui s'en servent - l'Etat, les « grands élus » (le cumul).

Limitée, pour l'essentiel à des transferts de compétences, et de charges, la décentralisation « à la française » n'est qu'une modalité de la réforme de l'Etat (*id.* J. Montain) qui se garde bien d'aborder la question des pouvoirs (cf. « acte II »). La notion d'affaires locales perd en substance.

« Limitée, pour l'essentiel à des transferts de compétences, et de charges, la décentralisation "à la française" n'est qu'une modalité de la réforme de l'Etat. »

« La suppression d'un échelon n'est pas immédiatement à l'agenda (on ajoute même la métropole) mais les combinaisons envisagées pourraient y conduire (sort du département). La question du gouvernement de la région capitale est renvoyée à des échéances indéterminées. »

« La réorganisation des services de l'Etat à l'échelon régional, voire interrégional, pousse à conforter un pôle décentralisé en état de définir les options stratégiques. »

« Une "injonction européenne" semble également engager dans cette direction. »

Officiellement, les pôles structurants se constitueraient dans la relation communes/communautés et départements/régions. Il n'est pas interdit d'en imaginer d'autres, tels que Etat/régions et intercommunalités-agglomérations/régions (menace pour le département ?). La création du conseiller territorial, un temps justifié par de fausses raisons d'économies, peut déboucher sur la « cantonalisation » de la région, qui perdrait sa substance, comme sur l'absorption du département par cette dernière, ce qui ne peut qu'irriter les conseils généraux et leurs présidents. Mais il a bien pour fonction de gommer l'identité régionale. La suppression d'un échelon n'est pas immédiatement à l'agenda (on ajoute même la métropole) mais les combinaisons envisagées pourraient y conduire (sort du département). La question des compétences n'est pas encore tranchée. Celle du gouvernement de la région capitale renvoyée à des échéances indéterminées.

Le mécano territorial est bien au premier chef un jeu politique, il concerne des intérêts. Ceux-ci seront-ils longtemps tenus pour légitimes ? Les tenants (et occupants) de positions acquises font naturellement de la résistance. Pour autant des signes (signaux) laissent entendre que le paysage de 2030-2040 ne sera plus tout à fait celui d'aujourd'hui. Qui pouvait dire en 1980, quand le gouvernement freinait des quatre fers, où nous en serions dix ans après ?

Les principes et les règles affichés ne sont guère pratiqués, les sentiments prêtés à nos concitoyens fabriqués pour les besoins de telle ou telle cause, les dogmes s'effritent. Le passage de la méfiance généralisée à la confiance est non seulement une question de survie mais dans l'ordre des choses. Ça peut prendre un peu de temps.

La région, une France d'avenir (B. Rémond) ; les régions, clefs de la décentralisation (P. Martinat), id. A. Rousset, J. Viard, etc.

La réorganisation des services de l'Etat (qui a historiquement lancé le mouvement de régionalisation tout en veillant à l'encadrer) à cet échelon, voire interrégional, pousse à conforter un pôle décentralisé « faisant le poids », notamment au plan européen, en état de définir (ou co-définir, cf. CPER à rénover) les options stratégiques (aménagement du territoire, compétitivité, emploi formation, transports...). Le recouvrement exact des circonscriptions n'est pas indispensable. Des regroupements sont envisageables, encore que de nombreuses régions ne souffrent pas de la comparaison internationale, que des fusions ne donneraient peut-être pas naissance à une région robuste, ou créeraient des marges ou des arrière-pays de grandes régions. Néanmoins, pertinence de la notion de ZEAT, NUTS 1, ou du découpage pour les élections européennes ?

Une « injonction européenne » semble également engager dans cette direction. S'il n'y a sans doute pas un « modèle européen » de régionalisation une tendance générale est à l'oeuvre qui confie de vraies responsabilités à cet échelon.

Les régions n'ont pas failli dans l'accomplissement des tâches qui leur ont été confiées, et en ont même accepté d'autres (enseignement supérieur, participation aux LGV ...). Peuvent-elles rester longtemps encore des « nains » politiques et financiers ?

« Malgré son succès, l'intercommunalité n'est pas achevée. »

« La "course au grand" est-elle la voie à privilégier ? »

« A terme sera posée la question, sinon de la survie de la commune, du moins de ses compétences résiduelles. »

« Le débat n'est probablement pas clos sur l'alternative spécialisation/clause générale de compétence. »

De l'intercommunalité au fédéralisme communal

L'émiettement communal est une donnée multiséculaire. Il semble incongru de parler de regroupements et a fortiori de fusion autoritaire tant la population est dite attachée à cet échelon de proximité. On se garde de préciser que ce n'est souvent que le lieu où elle passe une bonne partie de ses nuits et pas nécessairement celui où elle travaille, fait des courses, se distrait ou passe ses vacances. En tout cas, c'est l'endroit où les gens sont censés (et recensés) être inscrits, voter et payer des impôts. Bien sûr on connaît les notions de bassin de vie, de zones d'emploi *etc.* mais l'intercommunalité n'en tient pas généralement compte. Elle a connu le succès que l'on sait au prix d'incitations sonnantes et trébuchantes, de redistributions et du respect de l'identité et de l'autonomie communales. On s'accorde à juger qu'elle est inachevée.

Achèvement de la couverture du territoire, dans des configurations recomposées (fusions, extensions de périmètre), par voie autoritaire, négociée ou d'initiative locale. Les SDCI montrent une grande disparité entre départements. Ce sera sûrement à revoir. La « course au grand » est-elle la voie à privilégier ?

« Extinction » des syndicats, qui devraient être couverts par une intercommunalité, transfert à celle-ci.

Des règles plus claires et stables de la définition de l'intérêt communautaire, engagement dans les démarches planificatrices (accélération et généralisation des SCOT), transfert de la compétence urbanisme (Grenelle II est resté prudent en n'en faisant qu'une option), légitimation démocratique (la désignation des organes au SUD est acquise par la solution minimaliste et consensuelle du fléchage). En rester là ?

A terme sera posée la question, sinon de la survie de la commune, du moins de ses compétences résiduelles.

Une telle perspective n'est pas incompatible avec des regroupements. Le texte reste cependant bien prudent sur la « commune nouvelle ».

Missions et compétences : spécialisation et/ou coopération ? Expérimentation, différenciation

Le débat n'est probablement pas clos sur l'alternative spécialisation/clause générale de compétence. L'expérience a montré que le principe des « blocs » n'a pas résisté à la réalité. D'un autre côté, la subsidiarité n'est pas sincèrement pratiquée. On peut trouver paradoxale l'intention de réserver la clause générale à la collectivité la moins à même de l'exercer pleinement (la commune, du moins l'immense majorité d'entre elles, entre 500 et 20 000 habitants).

La notion de « chef de file » prendra tout son sens et trouvera un (des) contenu(s). La fiction de l'interdiction des tutelles pourra faire place à une certaine hiérarchisation. Coopérations (horizontales et verticales), conventions, délégations de compétences (*cf.* les futurs schémas d'organisation et de mutualisation région/départements) se généralisent. L'expérimentation pourrait être libérée de son carcan législatif actuel, la diversité (déjà reconnue ici ou là, non seulement statuts particuliers, mais aussi diversité des compétences réellement exercées) est admise comme élément de dynamisme (global). Cela passera par la reconnaissance d'un pouvoir normatif (au moins d'application des lois) à la région. Il faudra également donner corps au principe d'autonomie financière, qui passe par une certaine autonomie fiscale. L'important est-il de définir comment sont distribuées les

« **Tendance générale : montée en puissance de la région et du pouvoir d'agglomération ; différenciation.** »

« **Le principe de participation nous semble partie intégrante du développement durable.** »

« **Les dispositifs permettant d'associer plus ou moins le public prennent place dans l'arsenal de la légitimation.** »

responsabilités ou de savoir qu'en tout état de cause elles sont assurées ? Planification stratégique et développement, cohésion sociale et territoriale, gestion quotidienne de proximité : nous retrouvons trois niveaux, mais pas nécessairement les mêmes qu'aujourd'hui, et pas nécessairement les mêmes partout.

Du côté des habitants et des usagers, légitimité et participation

Tendance générale : montée en puissance de la région et du pouvoir d'agglomération ; différenciation (cf. territoires ruraux et/ou de faible densité)

Venu du droit de l'environnement et introduit dans celui de l'urbanisme le principe de participation nous semble partie intégrante du développement durable.

Les défis environnementaux montreraient les limites de la démocratie purement représentative (D. Bourg, K. Whiteside).

Comme le souligne avec pertinence G. Pinson, la complexité du système ne le rend nullement ingouvernable, mais selon des règles qui échappent aux règles. Certes cette gouvernementalité empirique (oligarchique) a cependant son prix : coûts de négociation, faible efficacité des compromis, et surtout opacité qui délégitime les institutions établies et rend impossible tout contrôle démocratique au moment même où la demande de « participation » se fait de plus en plus pressante.

On sait que c'est déjà le problème des intercommunalités.

Sujets autrefois, administrés naguère, les habitants, usagers, contribuables et parfois électeurs, entendent aujourd'hui devenir acteurs, pour le pire comme pour le meilleur. Jamais contents, souvent égoïstes (NIMBY), parfois organisés, ils contestent, se font experts, veulent avoir voix au chapitre, ou ...désertent la scène.

Malgré Tocqueville, seul un naïf pensera que la « décentralisation » à la française a constitué un progrès de la démocratie.

Dès lors qu'il est convenu (peut-être pas encore par tout le monde) que la décision imposée unilatéralement par le haut, le centre (qui peut être périphérique), a peu de chances d'être acceptée telle quelle et donnera lieu à des mouvements divers, qu'on admet (du bout des lèvres) que la définition de l'intérêt général n'est le monopole d'aucun groupe ou corps (constitué), les dispositifs permettant d'associer plus ou moins le public prennent place dans l'arsenal de la légitimation.

De la simple information (pédagogie) à la codécision (exceptionnelle - à notre connaissance il n'a pas été abusé du référendum décisionnel), en passant par la consultation et la concertation nous connaissons les divers degrés de la participation. Un mouvement est né il y a une trentaine d'années avec la réforme des enquêtes publiques (dont la raison initiale était la protection de la propriété) que Grenelle II vient réorganiser et simplifier, s'est poursuivi avec les concertations obligatoires, débouche sur le débat public introduit pour

faire face à quelques vigoureuses contestations, et une Charte de l'environnement constitutionnalisée. Le débat, rénové en 2002 a connu des succès, et des échecs. La tendance lourde (incontournable diront certains) à l'extension du principe de participation est bien inscrite dans l'histoire.

Les porteurs de projets, les maîtres d'ouvrage, les autorités administratives s'y sont fait et mis à l'ouvrage, présentant mieux leurs projets, tenus de les justifier, acceptant la discussion et mobilisant toutes leurs ressources (humaines) quitte à faire appel au marché

« Reste que tous les mécanismes participatifs continuent de buter sur deux difficultés majeures : la composition du "public" et la crédibilité de la consultation ou du débat. »

« Tendance générale : montée en puissance de "l'impératif participatif" ou "délibératif". »

« L'accélération des échanges internationaux s'est accompagnée d'une prolifération de normes et de labels, notamment en matière de développement durable. »

des consultants et de la médiation. Cela prend du temps, coûte cher, et le public (ingrat) n'est pas toujours content, qui éprouve parfois le sentiment d'être instrumentalisé. Nous ne sommes donc pas au bout d'un processus auquel les représentants patentés ou les agents se soumettent de plus ou moins bonne grâce (au nom de la légitimité électorale ou de l'expertise) même s'ils le maîtrisent largement.

Reste que tous les mécanismes participatifs continuent de buter sur deux difficultés majeures que révèle l'expérience et l'ensemble de la littérature sur le sujet (voir par exemple le dernier rapport public du Conseil d'Etat qui plaide pour une administration délibérative) : la composition du « public » et la crédibilité de la consultation ou du débat (quelle incidence sur la décision, quelques exemples sont là pour semer le doute).

Sur le premier point : quand le public n'est pas sélectionné (trié sur le volet) par l'autorité organisatrice, tout montre qu'il est filtré par des mécanismes que la sociologie la plus élémentaire est capable d'expliquer. Il y a les *happy few* qui se sentent autorisés à intervenir, sont devenus des professionnels de la consultation ou du débat, sur un pied d'égalité, capables d'imposer un « débat sur le débat », et tous les autres, qui auraient peut-être quelque chose à dire, mais dont la parole est inaudible, qui renoncent ou ne sont simplement pas là. C'est évidemment l'immense majorité (silencieuse, qui pour autant ne consent pas nécessairement) des catégories socialement, économiquement et culturellement dominées et marginalisées qui n'intéressent plus et produisent cette « démocratie de l'abstention » (C. Braconnier, J.Y. Dormagen). Dans ces conditions il est hasardeux de prétendre que la consultation, ou le débat, a eu lieu et qu'on peut en tirer les conséquences.

C'est le deuxième point. L'impression largement ressentie chez les participants à ces procédures est qu'elles n'ont guère d'effet sur le contenu de la décision finale (« sentiment d'une déconnexion entre le débat et le processus décisionnel » selon le Conseil d'Etat). Il faut dire qu'elle est souvent, mais pas toujours, justifiée. Qu'il s'agisse de consultation, il est possible de passer outre, au risque d'un contentieux. Qu'il s'agisse de concertation, le maître d'ouvrage ou l'autorité est seulement tenu de la prendre en considération, d'exposer ce qu'il (elle) en retient (bilan qui n'est pas jugement ou avis), et de motiver sa décision. Cela étant, il est des exemples de modification du projet, de choix de variantes ou d'alternatives raisonnables, voire d'abandon pur et simple. Mais, souvent, l'impression que « c'est joué d'avance » l'emporte avec le double risque de désaffection ou de recours à d'autres modes d'expression (que la morale, ou la loi, réprouve).

Des avancées sur cette dernière question montrant qu'il vaut la peine de jouer le jeu pourraient contribuer à rendre plus populaire le désir de participation.

Tendance générale : montée en puissance de « l'impératif participatif » ou « délibératif ».

La montée en puissance de normes, de marques et de labels privés

L'accélération des échanges internationaux, ces dernières années, s'est accompagnée d'une prolifération de normes et de labels d'origine privée, ainsi que d'institutions de certification destinées à garantir la conformité des produits ou même des processus de production à ces normes et labels. Si certaines de ces normes ne résultent que d'accords négociés entre industriels, d'autres peuvent être davantage considérées comme résultant

d'une coproduction entre la « société civile » d'un côté, distributeurs et industriels ou plus généralement producteurs de biens de consommation de l'autre. En particulier, sous l'un ou l'autre des aspects du développement durable (protection de l'environnement, souci des conditions de travail des ouvriers ou paysans producteurs), il arrive que des associations de consommateurs ou des ONG participent à l'élaboration de normes « vertes » ou « sociales ».

Les effets de ce recours croissant à des normes ou des labels internationaux, en rapport avec le développement durable, sont difficiles à évaluer, tant par secteur sur la préservation possible de telle ou telle ressource (la forêt par exemple), que vis-à-vis des transformations que l'adoption de ces normes implique au niveau des diverses économies locales concernées.

Ce phénomène récent ne relève pas des reconfigurations des institutions classiques (Etats, collectivités locales), mais plutôt d'une nouvelle forme de « gouvernance » qui viendrait d'ailleurs pour partie se substituer aux formes habituelles de gouvernement. Cela dit, les pouvoirs publics s'appuient désormais parfois sur ces normes ou labels nouveaux et transforment certaines d'entre elles en réglementations.

Il y a là un nouveau champ d'action mi privé mi public, qui n'a pas encore suffisamment fait l'objet de l'attention des sciences sociales, dont les effets sont certes mal connus, mais indéniables.

Partie 4 :

Les principales tendances et incertitudes



Tendances lourdes

- Raréfaction et volatilité des matières premières et des ressources énergétiques
- Conflit croissant sur les usages de l'espace, de la nature et des ressources
- La France n'échappe pas à la tendance européenne d'amplification des fluctuations climatiques, qui se traduit notamment par une césure plus nette sur le territoire national entre le Nord (davantage de précipitations) et le Sud (davantage de sécheresse).
- Conséquences réelles sur les écosystèmes et agrosystèmes qui vont à la fois s'adapter et migrer, même à échéance de 2030.
- Légère décroissance des émissions de GES (liée à la fois à l'efficacité de l'action des politiques, mais aussi au ralentissement économique) / Retard par rapport à la trajectoire du facteur 4 à l'horizon 2050
- Accélération de l'augmentation de la part des énergies renouvelables (dont biomasse) dans le mix global des énergies disponibles ; persistance du poids du nucléaire dans la production d'électricité
- Accentuation et extension spatiale des risques climatiques sur le littoral : tempêtes, submersion, érosion, ensablement...
- Forte élévation du niveau de sensibilité aux aménités environnementales (qualité de l'air, bruit, paysages, qualité de l'eau, ...) et de la préservation des écosystèmes. Phénomène

cumulatif de fracture socio-écologique : plus on est en difficulté sociale, plus on l'est en termes de cadre de vie (surtout en milieu urbain). Tendance générale à la différenciation territoriale par le coût d'accès à un environnement de bonne qualité.

- Santé impactée par la mutation de l'environnement. Altérations chimiques des milieux et des corps.
- Pour la biodiversité, il est difficile d'avoir une vision nationale sur un sujet très territorialisé. Tendance générale à la poursuite de l'artificialisation des sols et des littoraux ainsi que des dégradations (y compris pour les ressources halieutiques) avec un poids majeur de l'héritage : les effets vont perdurer (pas forcément les causes).
- Le poids de l'héritage reste également fort en matière d'exploitation des ressources. Les conséquences de l'ère industrielle se feront encore sentir dans vingt ans avec dégradation des eaux souterraines et côtières et de la qualité des sols.
- Une plus forte polarisation agricole est déjà en cours (en lien avec la PAC). L'agriculture se concentre sur les meilleures terres et les terres libérées ont une vocation naturelle patrimoniale de réserve.
- Forte appropriation sociale des problèmes environnementaux.
- Hypersensibilité de la société civile à la gestion du risque (pas seulement environnemental) et hypothèse de comportement quasi obsessionnel dans une population vieillissante. Toute une économie va se développer autour de la gestion des aléas. Tension entre technicisation et impératif délibératif.

- Poursuite de la politique d'acquisition du conservatoire du littoral. Progression de la gestion intégrée du littoral surtout pour les zones à risques nécessitant des anticipations par rapport à la montée du niveau de la mer. Saturation du littoral et durcissement du droit des sols induisent un report accentué sur l'arrière-pays de l'urbanisation
- Poursuite du déclin de la pêche et de la conchyliculture

Ruptures

- Depuis 2009 : stabilisation, voire légère décroissance des émissions de GES. Plutôt due à la crise économique au départ, elle pourrait se poursuivre à la fois du fait de la stabilisation de la demande, de l'efficacité énergétique et du mix nucléaire / énergie renouvelable.
- Depuis une quinzaine d'années : prise de valeur de l'environnement dans toutes les sphères économiques et sociétales avec fracture socio-écologique croissante.
- L'aménité environnementale devient un critère très discriminant au sein des populations.
- Tendances nouvelles à prendre en compte après des inflexions récentes (Grenelle...). Ce n'est pas seulement un problème de régulation.
- Changement technologique (biomatériaux, nanotechnologies, énergies renouvelables...)

Incertitudes

- Comment la société collectivement, mais aussi les politiques publiques, vont intégrer la dimension

systemique du DD¹⁹ ? Quelle capacité à développer une gestion intégrée du DD ?

- Quel rôle de l'imaginaire, de la créativité, de la culture comme levier pour inventer des nouveaux mondes ?

- Quelle évolution des réglementations en matière de risque, notamment environnemental : quel degré de contraintes et quelle acceptabilité pour les industriels et les collectivités locales ? (« l'environnement ça suffit ») Quel poids de l'environnement dans le référentiel juridique ? Maintien ou non du principe de précaution ?

- La stabilisation des émissions de GES peut paraître tout à fait insuffisante en réalité et pose la question de l'acceptabilité sociale de l'objectif lourd de Facteur 4. Comment passer d'une stabilisation à une décélération massive ?

- Eventualité d'une accélération massive et brutale du changement climatique (effets des GES, fonte de l'Arctique et des glaciers, réchauffement du permafrost...) ? Quelle capacité d'adaptation face à des ruptures du système écologique inconnues jusqu'alors ? L'impact du changement climatique sera-t-il intensifié ?

- Au niveau des ressources, quelle accélération des processus de dégradation ou résilience des systèmes ? Quel nouvel équilibre, quels usages nouveaux ? Quelles technologies de substitution ? Poids des biomatériaux ? Quel degré de développement de l'éolien offshore ?

- Quelle accentuation des impacts sanitaires ?

- Evolutions des pratiques des services de l'Etat chargés de la prévention ?

¹⁹ Cf. plan national d'adaptation aux changements climatiques 20 juillet 2011.

- Le changement climatique peut accentuer la tendance aux migrations de confort (héliotropisme, balnéotropisme). L'attractivité des territoires pourrait être modifiée.
- Quelle monétarisation de la nature et de l'espace naturel ? Quelle fiscalité environnementale ? Coûts des changements climatiques et de l'adaptation nécessaire²⁰ ?
- Le réchauffement climatique global pourrait provoquer davantage d'hivers froids sur l'Europe du Nord-Ouest.
- Quelle valorisation d'un patrimoine naturel et culturel européen exceptionnel à l'échelle mondiale ?
- L'UE apparaît comme un espace de vertu en matière environnementale. Dans quelle mesure est-ce tenable d'un point de vue de la viabilité économique dans un contexte de concurrence internationale ?
- Quelles capacités à enrayer les dynamiques négatives, de destruction ?
- Prix/disponibilité des énergies fossiles et matières premières
- Quelle adaptation des éco- et agro-systèmes au changement climatique. Quelle ampleur et quels effets des migrations biotiques (insectes, maladies) ?
- Evolution des problèmes de santé environnementale et du taux d'occurrence des cancers
- Mutations portuaires et dans les transports maritimes susceptibles de favoriser ou de pénaliser les ports français
- Poursuite du déclin des stations balnéaires monofonctionnelles ou au contraire modernisation ?

²⁰ Cf. rapport 2009 ONERC..

Tendances et incertitudes dans le domaine économique

Tendances lourdes

- Croissance lente entre 1 et 2%
- contexte macroéconomique assez contraint par une croissance peu dynamique et un poids de la dette qui va structurer toutes les politiques économiques dans les prochaines années. D'où des choix de priorités imposés en matière de politiques budgétaires et économiques
- Retour de l'inflation, baisse du pouvoir d'achat en termes réels
- Baisse structurelle du chômage due à une diminution de la population active. Départs à la retraite et vieillissement créent des tensions sur le marché de l'emploi aux deux échelles : à la fois une pénurie très forte, que l'on perçoit déjà aujourd'hui pour les emplois peu qualifiés et, de l'autre côté, une pénurie pour les emplois très qualifiés
- Préservation d'une capacité de R&D publique et privée sur les technologies-clé de demain (TIC, énergie, matériaux, vivant) et montée en puissance de la R&D "verte" - Précarité du monde de la recherche
- Croissance et développement pilotées par la compétitivité et l'innovation
- Montée en puissance de l'économie verte
- Poursuite de la désindustrialisation, jusqu'à division par 2 à l'horizon 2030. D'un autre côté, la proportion restante serait peut-être la plus compétitive
- Augmentation de la productivité du travail dans les services (moindre capacité à absorber les transferts d'effectif du secondaire)
- Poursuite de la tertiarisation
- Diminution de l'emploi agricole, dont la part devient résiduelle
- Poids décroissant du Service public dans l'économie générale
- Poursuite de la valorisation économique du patrimoine et de la culture : tourisme, économie résidentielle, luxe...
- Poids croissant de l'économie résidentielle dans l'économie française
- Fléchage mondial des investissements productifs des groupes français vers les marchés émergents au détriment du territoire national
- Moindre attractivité pour les capitaux internationaux vers la France (vs. reste du Monde)
- Le contexte énergétique est lui aussi contraignant, à la fois sur la volatilité des prix et la raréfaction des matières premières (matières agricoles, métaux précieux, pétrole...). Il va guider le jeu économique à l'échelle européenne et mondiale en nécessitant une réglementation, qui suit plus qu'elle n'anticipe. Tout le débat actuel porte sur la régulation.

Incertaines

- Intensité et forme des ruptures ? Vers un rebond de croissance ? Nouveau trend de développement

à long terme ? Ou retour à crise majeure, plus grave encore ?

- Vers une résorption contrainte accélérée de la dette (syndrome grec ou irlandais) ?

- Dans le secteur productif, quels seront les poids relatifs entre les différentes catégories ? Quelles sont les limites de la tertiarisation ? Des relocalisations industrielles partielles sont-elles possibles ? Quels nouveaux secteurs industriels ? Quel type d'agriculture ?

- L'économie résidentielle pose toutes les questions des transferts publics et sociaux.

- Quelle solvabilité des ménages avec l'apparition possible d'une nouvelle pauvreté et d'un déclassement social ?

- Quel avenir du Service public, notamment selon le recentrage (ou non) de l'Etat sur le régalien ? Quelle couverture territoriale du secteur public ? Quelles limites à la délégation des services publics au secteur privé ?

- Quid des flux migratoires Nord-Sud, notamment en cas de pénurie de main-d'oeuvre ?

- Quelle intensité du problème des ressources énergétiques ? Quelles limites de la réglementation ? Quels phénomènes de rejet ?

Tendances et incertitudes dans le domaine sociétal

Tendances lourdes

Démographie

- Tout augmente à la fois : population, taux de fécondité, natalité et vieillissement (davantage de séniors, de grands âges, de jeunes, d'espérance de vie...). La croissance démographique n'empêche pas le processus de vieillissement relatif. Environ 70 millions d'habitants en France (déclin en Allemagne vers 75 millions). Structure des âges : âge moyen, de 39,1 en 2007 à 43,6 ans en 2040. Plus de 60 ans : de 13,5 millions en 2007 à 22,6 millions en 2040. Plus de 80 ans de 3 à 7 millions. Jeunes de - de 20 ans : + 4%

- Poursuite de la recomposition de la cellule de vie : augmentation du nombre de ménages, de la cohabitation, des familles monoparentales...

- Hausse de l'activité des femmes et des séniors

- Poursuite de l'héliotropisme et du balnéotropisme. Le Sud et l'Ouest continuent d'être les territoires qui attirent les populations et qui discriminent encore plus la France selon la fameuse diagonale entre une France productive un peu plus jeune et une France plus résidentielle et vieillissante.

Modes de vie / comportements

- Repli sur soi dans un pays qui vieillit, grèves, manifestations sociales

- Montée des exclusions et disparités sociales, impact sur la santé. L'ascension sociale n'est plus mécanique. Creusement des inégalités territoriales.

- Défiance, Crise du politique, montée des extrémismes

- Tensions intergénérationnelles entre classes sociales et entre tribus

- Précarité énergétique

- Retour à des valeurs plus raisonnables en termes de consommation. Réappropriation par l'individu de sa propre vie, moins rythmé par les contraintes collectives et plus ouverte au monde. Par conséquent, la société ne se partagerait plus en grands groupes sociaux homogènes et la classe moyenne ne serait plus celle qui donne le ton.

Institutions

- Plusieurs mouvements d'acteurs convergent dans le domaine institutionnel. En partie en raison des contraintes financières, l'Etat se reconcentre sur des choix stratégiques. De manière parallèle et complémentaire, régionalisation des politiques publiques de l'Etat et des collectivités. En même temps, affirmation d'un pouvoir métropolitain et supra-communal.

- Défi majeur sur la maîtrise de la dette publique et intégration des règles de l'équilibre budgétaire dans la gestion des comptes publics

- Baisse de l'emploi public

- Moins de marge de manoeuvre financière et fiscale

- Contractualisation croissante des politiques publiques

- Implication croissante de la société civile organisée et aussi au niveau de la population

- Banalisation des coopérations transfrontalières

Dynamiques territoriales

- Poursuite des phénomènes de métropolisation/polarisation autour de quelques grandes métropoles

- Poursuite de la hiérarchisation croissante des villes : métropoles, villes moyennes et petites

- Rééquilibrage démographique et économique du territoire en faveur du "croissant fertile" (Grand Ouest - Sud-Ouest - Méditerranée - Rhône-Alpes)

- Poursuite des phénomènes transfrontaliers

- Spécialisation croissante du portefeuille d'activités des villes

- Maintien du phénomène de périurbanisation et diffusion urbaine en milieu rural

- Relations croissantes entre les villes (réseaux formels et informels)

- Accroissement des inégalités et disparités territoriales entre territoires et dans les territoires (entre régions/villes, entre quartiers) - risque de paupérisation marquée de certaines villes

- Augmentation des formes de "nomadisme" résidentiel sur la France entière, voire l'étranger

- Attractivité résidentielle croissante en France des Européens

- Aspiration à une organisation polycentrique de l'espace régional

Incertitudes

Démographie

- Quel taux de croissance des flux migratoires, notamment Sud-Nord, par rapport à l'accroissement naturel ? Verrouillage ou ouverture des frontières en fonction de l'évolution du marché de l'emploi ?

- Quelle évolution de la politique familiale face à la baisse des revenus sociaux de transfert ?

- Quelle évolution de la politique du logement ? Quel impact d'une saturation du parc sur le taux de fécondité ?

- Quelle fragilité des jeunes ménages face au risque de baisse du niveau de vie ?

- Quelle évolution de l'espérance de vie (la crise montre des inversions de tendance) ?

- Développement du phénomène « Tanguy » ou au contraire insertion précoce des jeunes en quête d'autonomie ?

- Quel impact de l'élévation du taux d'activité des femmes sur le taux de fécondité ?

- Au niveau territorial, le mouvement de fond au détriment des vieilles régions industrielles pourrait se réduire si celles-ci trouvent les conditions d'une plus grande attractivité. Mais, si elles ne réussissent pas leur adaptation, le mouvement de transfert pourrait au contraire s'accélérer.

Modes de vie / comportements

- Eventualité de disparités croissantes entre les catégories intégrées professionnellement et socialement d'une part et celles en marge du

système d'autre part. Développement possible de différents modèles de consommation selon les âges, les milieux et les territoires.

- Au niveau de la structure des classes sociales, effritement envisageable du groupe central, voire effondrement au profit des extrêmes.
- Les comportements seraient moins normés par des références générales. Vers un regain de la citoyenneté de proximité en réponse au phénomène de désagrégation tendanciel.
- Quelle évolution de la « démocratie d'abstention » et de l'individualisme ? Schizophrénie entre les aspirations de l'individu et les réalités du développement socio-économique.
- Poursuite de la croissance des populations en milieu rural, ou au contraire limitation du phénomène et arbitrage en faveur de localisations métropolitaines ?

Institutions

- Une remontée en force du pouvoir local pourrait être une conséquence de la réforme actuelle sur les conseillers territoriaux.
- Quid des grandes métropoles comme troisième acteur entre l'Etat et la Région ?
- Jusqu'où va aller le curseur dans le sens de la privatisation ?
- Remise en cause possible des processus de participation dans la société civile, notamment par croissance du poids de l'expertise, y compris dans le monde associatif.
- Développement des réseaux sociaux et émergence d'une pensée collective comme nouveaux phénomènes de régulation sociale.

Nouveau paradigme d'absence de leader, de nouvelle société, voire de remise en question du modèle représentatif.

Annexe 1:

Le groupe de prospective

Liste des membres du groupe « Territoire durable 2030 »

Mission Prospective, CGDD/DDD, MEDDTL

- Etahiri Nathalie
- Theys Jacques
- Spohr Claude
- Berger Annabelle

ESO-Rennes (UMR 6590 CNRS – Université de Rennes 2 Haute Bretagne)

- Baudelle Guy
- Moro Bertrand
- Dumont Marc

GEISTEL

- Loinger Guy
- Jordan Eva

STRATYS

- Long Christian
- Cohen Jean-Claude

BIPE

- Walbroeck-Rocha Elisabeth
- Ait-Kaci Ahmed

Experts

- Bériot Nicolas, ONERC
- Carluer Frédéric, IAE Caen
- Emelianoff Cyria, Université du Maine, ESO-Le Mans
- Enrich Jean-Jacques
- Galland Jean-Pierre, LATTs, Paris Est, Ecole des Ponts Paris Tech
- Gicquel Virginie, Prospective CESER Bretagne
- Manesse Jacques, Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne
- Mora Olivier, Prospective et Etudes INRA
- Navarre Françoise, Institut d'urbanisme de Paris, Université Paris-Est Créteil Val-de-Marne
- Parrad Frédérique, Prospective Conseil Régional Nord-Pas de Calais
- Piveteau Vincent, Ecole nationale supérieure de paysage de Versailles-Marseille
- Roux-Caillebot Patrice, DREAL Basse-Normandie, Chef de la Mission SOCRATE
- Saint-Julien Thérèse, Institut de Géographie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
- Soubeyran Olivier, Institut de Géographie Alpine, Université Joseph Fourier, Grenoble

Annexe 2 : Bibliographie

Principales sources bibliographiques

- ACCARDO J., BUGEDA F. (2009), « Le poids des dépenses logement depuis vingt ans », Insee, *Cinquante ans de consommation en France - Édition 2009*, pp. 33-47
- BACQUÉ M.-H. *et al.* (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, La Découverte, coll. Recherches, 314 p.
- BAIN P., MAUJEAN S., THEYS J. (dir.) (2008), *Agora 2020. Vivre, habiter, se déplacer en 2020 : quelles priorités de recherche ?*, Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables, Direction de la recherche et de l'animation scientifique et technique, Centre de prospective et de veille scientifique et technologique, 511 p.
- BALLADUR E. (2009), *Il est temps de décider*, Rapport au Président de la République du Comité pour la réforme des collectivités locales, La Documentation française, 174 p.
- BEHAR D., ESTEBE Ph. (2011), « Aménagement du territoire, une mise en perspective », *L'état de la France 2011-2012*, La Découverte, coll. Etat du monde, pp. 288-289
- BEHAR D., ESTEBE Ph. (2011), *Réforme territoriale : la révolution silencieuse du gouvernement local*, *L'état de la France 2011-2012*, La Découverte, coll. Etat du monde, pp. 298-301
- BELLANGER F. (2001), *Escale(s) : temps et lieux de la consommation*, Transit-City, 181 p.
- BELOT Cl., GOURAULT J., BRAYE D. (2011), *Les nouveaux contours de l'administration locale française : quelles intercommunalités pour demain ?*, Sénat, Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, rapport d'information n° 665 2010-2011, 46 p.
- BEZES Ph. (2009), *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, coll. « Le lien social », 544 p.
- BIGOT R. (2007), « Evolution des valeurs des jeunes entre 1979 et 2006 », CAS, *Horizons stratégiques*, n° 4, pp. 8-29
- BLATRIX C. *et al.* (2007), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, coll. Recherches, 416 pages.
- BLONDIAUX L. (2008), *Le nouvel esprit de la démocratie*, Seuil, coll. La République des idées, 110 p.
- BOINO P., DESJARDINS X. (dir.) (2009), *Intercommunalité : politique et territoire*, PUCA, La Documentation française, 213 p.
- BOURG D., WHITESIDE K. (2010), *Vers une démocratie écologique*, Seuil, coll. La République des idées, 104 p.
- BRACONNIER C., DORMAGEN J.-Y. (2007), *La démocratie de l'abstention*, Gallimard, coll. Folio actuel, 455 p.
- BRECHON P., TCHERNIA J.-F. (dir.) (2009), *La France à travers ses valeurs*, Armand Colin, 320 p.
- BRIANT P. (2010), « L'accession à la propriété dans les années 2000 », *Insee Première*, n° 1291, 4 p.
- BURDEAU F. (1994), *Histoire de l'administration française*, Montchrestien, 2ème éd., 384 p.
- BIPE (2007), « Les migrations résidentielles modifient la carte de France et créent de nouveaux défis pour les entreprises et les collectivités locales », *La lettre du BIPE*, mai, 8 p.
- BIPE (2009), *Les services susceptibles d'émerger dans le secteur des services à la personne - Etude prospective*, 78 p.
- CAILLOSSE J. (2002), « Quelle(s) démocratie(s) d'agglomération ? », *Les cahiers de l'Institut de la Décentralisation*, n° 6, 48 p.
- CAILLOSSE J. (2006), « Repenser les responsabilités locales. Du débat sur la "clarification des compétences" et la "Clause générale de compétence" à celui d'un changement de modèle territorial », *Les cahiers de l'Institut de la Décentralisation*, n° 8-II, La Documentation Française, pp. 5-59
- CAILLOSSE J. (2006), « La "complexité" pour que rien ne change ? », *Pouvoirs locaux. La complexité locale*, Les cahiers de l'Institut de la Décentralisation, n° 68, La Documentation Française, pp. 38-42
- *Capital*, N° 227, août 2010, 126 p.
- CENTRE D'ANALYSE STRATEGIQUE (2008), *La participation des citoyens à l'action publique*, Rapports et documents du CAS, La Documentation française, 160 p.
- CENTRE D'ANALYSE STRATEGIQUE (2009), *Le développement du télétravail dans la société numérique de demain*, Rapports et documents du CAS, 151 p.
- CENTRE D'ANALYSE STRATEGIQUE (2011), *France 2030 : cinq scénarios de croissance*, rapport au Premier Ministre du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 127 p.

- CETE Lyon (2005), *Importance et conséquences du vieillissement de la population en milieu périurbain*, Rapport d'études, DRE Rhône Alpes, 88 p.
- CHENU A., HERPIN N. (2002), « Une pause dans la marche vers la société des loisirs ? », Insee, *Économie et statistique*, n° 352-353, p. 20-37
- CONSEIL D'ÉTAT (2011), *Consulter autrement, participer effectivement*, Rapport public 2011, La Documentation française, 230 p.
- CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL (2005), *Le logement de demain pour une meilleure qualité de vie*, rapport présenté par Cécile Felzines, Avis et rapports n°26, Journal officiel, 245 p.
- CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL (2007), *Le développement des services à la personne*, Rapport présenté par Yves Vérollet, La Documentation française, 262 p.
- CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DE BRETAGNE (2004), *Quels modes de vie demain en Bretagne ?*, CESR Bretagne, 187 p.
- DAMON J. (2010), « Éléments de prospective pour l'attractivité des villes », *Note pour la fabrique de la cité*, Eclairs, Groupe futuribles, 11 p.
- DATAR / Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire (1993), *Débat national pour l'aménagement du territoire, Document introductif*, La Documentation française, 124 p.
- DATAR / Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire (1994), *Débat national pour l'aménagement du territoire, Document d'étape*, La Documentation française, 75 p. + ann.
- DATAR (1995), *Schéma national d'aménagement et de développement du territoire, propositions des commissions thématiques*, La Documentation française, 230 p.
- DATAR (2010), *Accélérer le passage de la France au très haut débit – une feuille de route pour la couverture intégrale du territoire*, 5 p.
- DAVEZIES L. (2004), « Temps de la production et temps de la consommation, les nouveaux aménageurs des territoires ? », *Futuribles*, mars 2004, n°295
- DAVEZIES L. (2008), *La République et ses territoires – La circulation invisible des richesses*, La République des idées, 110 p.
- DAVEZIES L. (2010), *La crise et nos territoires : premiers impacts*, Rapport pour l'AdCF, la Caisse des Dépôts et l'Institut CDC pour la Recherche, 96 p.
- DEGENNE A., LEBEAUX M.-O., MARRY C. (2002), « Les usages du temps : cumuls d'activités et rythmes de vie », Insee, *Économie et Statistiques*, n° 352-353
- de JOUVENEL H., LAMBLIN V., THEYS J. (dir) (2003), *Radioscopie de la France en mutation, 1950-2030. L'évolution socio-économique, les modes de vie, les territoires, les villes, la mobilité et l'environnement en 40 dimensions*, CPVS, DRAST, Ministère de l'Équipement, Futuribles International, 128 p.
- de LEGGE D., PATRIAT F. (2011), *La RGPP : un défi pour les collectivités territoriales et les territoires*, Sénat, mission commune sur les conséquences de la RGPP, rapport d'information n° 666 2010-2011
- DEKNEUDT J., JACQUOT A., MACFAKIS B. (2003), « Projections des ménages pour la France métropolitaine, ses régions et ses départements (horizon 2030) », *Insee Résultats*, n° 19, 22 p.
- DESAGE F., GUERANGER D. (2011), *La politique confisquée ; sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Editions du croquant, 247 p.
- de SINGLY F. (2005), *L'individualisme est un humanisme*, Éditions de l'Aube, 128 p.
- de SINGLY F. (2007), *Sociologie de la famille contemporaine*, Armand Colin, 128 p.
- DEWEY J. (1927, trad. 2003), *Le public et ses problèmes*, trad. et introduction J. Zask, Éditions Farrago/Université de Pau/Léo Scheer, 207 p.
- DRON D., REOCREUX A. (1996), *Débat public et infrastructures de transport*, rapport au ministre de l'Environnement, La Documentation française, 116 p.
- DUPOIRIER E. (dir.) (1998), *Régions la croisée des chemins, perspectives françaises et enjeux européens*, Presses de Science po, 381 p.
- DURANCE Ph., KAPLAN D., PUISSOCHET A., VINCENT S. (2008), *Technologies et prospective territoriale*, éd. La Fabrique des possibles, 79 p.
- EPSTEIN R. (2005), « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires », *Esprit*, n°319, pp. 96-111
- FNAU (2011), *L'emploi local face à la crise 2008-2009 : Un révélateur des divergences territoriales*, 86 p.
- FONDATION INTERNET NOUVELLE GENERATION (2006), *Enrichir la dimension 'TIC' de la prospective territoriale*, note d'orientation pour la DIACT, version 2, Programme Villes 2.0, 27 p.
- FLOQUET Ch. (2002), *Pour en finir avec la décentralisation*, L'aube/DATAR, 224 p.
- GALLAND O., LEMEL Y. (2007), *Valeurs et cultures en Europe*, La Découverte, coll. Repères, 120 p.
- GEORGES Ph. (2005), « La politique familiale à l'horizon 2015 », *Informations sociales* 8/2005 n° 128, pp. 20-25

- GERBAUX F. (dir.) (1999), *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?*, L'Aube, 192 p.
- GIBLIN B. (2009), « Attention, un train de réformes territoriales peut en cacher un autre ! », *Hérodote*, « France, enjeux territoriaux », n°135 4/2009, La Découverte, pp. 3-24
- GOURAULT J., GUILLAUME D. (2011), *Rénover le dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales*, Sénat, Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, rapport d'information n°272 2010-2011, 96 p.
- GUICHARD O. (1976), *Vivre ensemble*, rapport de la commission de développement des responsabilités locales, 516 p.
Hérodote (2009), « France, enjeux territoriaux », n°135 4/2009, La Découverte, 216 p.
- HERVE E. (2011), *Trente ans de décentralisation : contribution à un bilan*, Sénat, Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, rapport d'information n° 679 2010-2011, 328 p.
- HOSTIOU R., STRUILLLOU J.-F. (dir.) (2007), « La participation du public aux décisions de l'administration en matière d'aménagement et d'environnement », *Les cahiers du GRIDAUH* n° 17, Nantes, 261 p.
- INSEE AQUITAINE (2007), « Horizon 2030 : 1,7 millions de ménages aquitains », *Le quatre pages*, n°169, 4 p.
- INSEE FRANCHE-COMTE (2006), « Les personnes âgées dépendantes en Franche-Comté à l'horizon 2015 », *L'essentiel*, n° 92, 6 p.
- INSTITUT DE LA DECENTRALISATION (2006), *Propositions pour une nouvelle décentralisation*, 90 p.
- JACQUOT A. (2006), « Des ménages toujours plus petits. Projection des ménages pour la France métropolitaine. », *Insee Première*, n°1106, 4 p.
La lettre du cadre territorial (2009), « Réforme des collectivités, le grand mécano », n° 372
- KRATTINGER Y. GOURAULT J. (2009), *Faire confiance à l'intelligence territoriale*, Sénat, Mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, Rapport d'information n° 471 2008-2009, 292 p.
Le Débat, dossier « Autour de "Vers une démocratie écologique" de Dominique Bourg et Kerry Whiteside », n° 164, Gallimard, 192 p.
- LEFEVRE A. (2011), *Les compétences des collectivités territoriales à la croisée des chemins*, Sénat, Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, rapport d'information n° 283 2010-2011, 44 p.
- LEGENDRE P. (1968), *Histoire de l'administration, de 1750 à nos jours*, PUF, 580 p.
- LEJOUX P. (2006), « L'analyse de la géographie des flux touristiques en France métropolitaine : un autre regard sur l'attractivité des territoires », *Flux* 2006/3, n°65, pp. 33-46
- LIPMANN W. (1925, trad. 2008), *Le public fantôme*, Démopolis, 182 p.
- LOREK S., MICHAELIS L. (2004), *Consumption and the environment in Europe*, Environmental Project n° 904 2004, Danish Environmental Protection Agency, 130 p.
- MARTINAT P. (2010), *Les régions clefs de la décentralisation*, L.G.D.J. Lextenso, 215 p.
- MATI Ph. et al. (2000), *Les grandes tendances prospectives de la consommation*, Credoc, 439 p.
- MATI Ph., et al. (2004), *L'évolution de la géographie du commerce en France : une approche par les statistiques d'emploi*, Credoc, Cahier de Recherche, n° 207, 59 p.
- MATI Ph. (2009), *La vente à distance dans la nouvelle révolution commerciale*, Credoc, Cahier de Recherche, n° 261, 132 p.
- MAUROUY P. (2000), *Refonder l'action publique locale*, Commission pour l'avenir de la décentralisation, rapport au premier ministre, La Documentation française, 192 p.
- BALLIGAND J.-P. (pdt), MONTAIN-DOMENACH J. (rap.) (2010), *Gouvernance publique : quelles conséquences d'un pouvoir législatif régional sur les politiques publiques*, Les cahiers de l'Institut de la Décentralisation, n°11 octobre 2010.
- MEDDTL (2011), *Plan national d'adaptation aux changements climatiques*, 188 p.
- MOREL-A-LHUISSIER P. (2006), *Du télétravail au travail mobile - Un enjeu de modernisation de l'économie française*, Rapport au Premier Ministre, La Documentation française, 214 p.
- MUSSO P. (dir) (2008), *Territoires et cyberspace en 2030*, DIACT, Travaux n° 7, La Documentation française, 147 p.
- OCTOBRE S. (2009), « Pratiques culturelles chez les jeunes et institutions de transmission : un choc de cultures ? », *Culture prospective*, n° 2009-1, 8 p.
- OCDE (2005), « Différentes facettes du temps de travail : évolution récente du temps de travail », *Synthèses*, mars, 8 p.

- OCDE (2008), *The Future of the family to 2030 – A scoping report*, OECD International Futures Programme Paris, 19th December 2008, 169 p.
- OCDE (2009), « Thème spécial : la mesure des temps de loisirs dans les pays de l'OCDE », *Panorama de la société 2009 - Les indicateurs sociaux de l'OCDE*, chapitre 2, 36 p.
- OCDE (2010), *Perspectives du développement mondial 2010. Le basculement de la richesse*, 189 p.
- ONERC (2009), *Scénarios climatiques : indices sur la France métropolitaine pour les modèles français ARPEGE-Climat et LMDz et quelques projections pour les DOM-COM*, Les scénarios climatiques de référence - rapport de la mission Jouzel, 140 p.
- PADIS M.-O. (2010), Le consultant et le préfet, Esprit, mars-avril 2010, pp. 99-107
- PAOLETTI M. (2007), *Décentraliser d'accord, démocratiser d'abord*, La Découverte, 152 p.
- PASSET R., THEYS J. (1995), *Héritiers du futur*, Ed. de L'Aube, DATAR, 271 p.
- PINSON G. (2011), « Des métropoles ingouvernables aux métropoles oligarchiques », *Territoires 2040* n°1, DATAR, La Documentation française, pp. 65-69
- POUR (revue du groupe de recherche pour l'éducation et la prospective), *Réforme des collectivités et gouvernance territoriale*, n° 209-210 juin 2011
Pouvoirs locaux (2011), « Etat, gouvernance & territoires », n°91, Institut de la décentralisation, 144 p.
- PREEL B. (2001), « Les temps et les modes de vie : sept tendances », *Les temps de la ville et les modes de vie - Quelles perspectives d'actions ?*, Collections du Certu, Débats n° 34
Raisons politiques, « Démocratie délibérative », n° 42, presses de sciences po 2011, 198 p.
- RANVIER M., WINTREBERT R. (2009), « L'activité augmente, mais l'emploi est stable », *Consommation et mode de vie*, Credoc, n° 224, 4 p.
- RÉMOND B. (2006), « La région, une France d'avenir », cahiers de l'ID n° 9 2006
- RESO (2009), *Principales tendances et projections tendanciennes du territoire français*, document de travail, programme Territoire Durable 2030, 89 p.
- RESO (2009), *Les transformations des modes de vie des Français et leurs conséquences sur les territoires*, document de travail, programme Territoire Durable 2030, 41 p.
- RESO (2009), *Tendances des institutions et leurs scénarios tendanciels*, document de travail, programme Territoire Durable 2030, 106 p.
- RESO (2009) *Les mobilités inter et intra urbaines, tendances et prospective*, document de travail, programme Territoire Durable 2030, 85 p.
- SAVY M. (1998), « TIC et territoire : le paradoxe de la localisation », *Les Cahiers Scientifiques du Transport*, n° 33, pp. 129-146
- SINTOMER Y. (2007), *Le pouvoir au peuple*, La découverte, 178 p.
- SMEAT (2004), « Evolution de la grande distribution commerciale et comportements d'achat des ménages », *Rencontres prospectives de l'Aire Urbaine de Toulouse*, Prospective Ville, 12 p.
- SYNTEC INFORMATIQUE (2010), *Le télétravail au service du développement durable, Vision et recommandations sur le Green it et le développement durable*, Livre Vert, Volume 2, 32 p.
- TALANDIER M., DAVEZIES L. (2009), *Repenser le développement territorial ?*, PUCA, La Documentation française, 144 p.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (2008), *Régions 2020. Evaluation des défis qui se poseront aux régions de l'UE*, Document de travail des Services de la Commission, Bruxelles, SEC (2008), 50 p.
- VANIER M., LAJARGE R. (2008), *Rapport final du groupe de prospective sur les Futurs périurbains de la France en Europe*, DIACT/PACTE, 41 p.
- VITTEK G. (2007), « La construction progresse encore en 2006 », *Insee Première*, n° 1145, 4 p.
- WARSMANN J.-L., QUENTIN D., URVOAS J.-J. (2008), *Pour un big-bang territorial - Dix principes pour clarifier l'organisation territoriale française*, Assemblée Nationale, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la clarification des compétences des collectivités territoriales, Rapport d'information n° 1153, 123 p.

Commissariat général au développement durable

Délégation au développement durable

244, boulevard Saint-Germain

75007 Paris

Tél : 01.40.81.21.22

Retrouver cette publication sur le site :

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/developpement-durable/>

Résumé

Initié en 2010, le programme de la Mission prospective « Territoire durable 2030 » est un exercice de prospective du territoire français à l'horizon 2030 mettant en débat différentes visions – durables ou non durables – de ce territoire et prenant en compte toutes les dimensions économiques, sociales, écologiques, climatiques, institutionnelles.

Cet ouvrage est le premier d'une série de trois documents restituant la démarche « Territoire durable 2030 », publiés dans la collection « Études & Documents » du Commissariat Général au Développement Durable et qui aborderont successivement les enjeux et tendances ; les scénarios et leur quantification à l'échelle nationale ; et la déclinaison territoriale des scénarios vers une prospective stratégique.

Il reprend, en les organisant selon 3 grands chapitres (environnement, économie, société), le fruit des réflexions du groupe de prospective où apparaissent clairement les tendances lourdes, les incertitudes et les ruptures à cet horizon de temps.

Une place importante est aussi donnée aux « paroles d'experts » qui ont nourri plus de deux années de débats prospectifs.



Dépôt légal : en cours
ISSN : 0753-3454