COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

N° 93 bis Mai 2016

Études & documents

Territoire durable 2030

Phase 2 : Scénarios et représentation graphique.



COP21-CMP11

Collection « Études et documents » de la Délé	gation au développement durable (DDD) du Commissaria
Général au Développement Durable (CGDD)	

Titre du document : Territoire durable 2030 – phase 2 : scénarios et représentation graphique.

Directeur de la publication : Vanessa Lorioux, cheffe de la Délégation au Développement Durable

Rédacteur en chef : Nathalie Cecutti, cheffe de la Mission prospective

Auteurs: Nathalie Cecutti (Mission Prospective), Christian Long (Stratys), Marie-Laetitia

des Robert (BIPE).

Date de publication : Mai 2016

Remerciements: Jacques Theys et Claude Spohr, pour avoir initié ce programme en 2010 (Mission prospective), au groupe de prospective et en particulier à Jean-Claude Cohen et Christian Long (Stratys), à Elisabeth Waelbroeck-Rocha, Ahmed Aït-Kaci et Marie-Laetitia des Robert (BIPE), ainsi qu'a Guy Baudelle, Bertrand Moro (UMR Eso Rennes) et Frédéric Carluer (UFR SEG Caen) pour l'accompagnement scientifique du programme. Une pensée émue à Guy Loinger (Geistel), dont l'énergie et l'appétence pour la prospective territoriale nous manquent...

Un grand merci également aux équipes de l'État en régions et départements pour leur implication dans l'expérimentation territoriale

Ce document n'engage que ses auteurs et non les institutions auxquelles ils appartiennent. L'objet de cette diffusion est de stimuler le débat et d'appeler des commentaires et des critiques.

Territoire durable 2030

Phase 2 : Scénarios et représentation graphique.

Mission prospective

Sommaire

ntroduction	
1. Des scénarios-cadres de contexte aux scénarios exploratoires des territoires	9
1.1 Méthodologie de construction des scénarios exploratoires « TD 2030 »	
1.2 Les toiles de fond : scénarios-cadres	
1.3 Des scénarios-cadres nationaux aux figures territoriales : le champ des possibles	
1.4 Un scénario de contexte global unique, caractérisé par une situation d'enlisement	
1.5 La géoprospective : une représentation graphique originale et pédagogique	
Élaboration de la base des scénarios par modélisation graphique d'une situation territoriale de référence : Territoire durable 2010	5 1
2. Les scénarios Territoire durable 2030	49
2.1 Scénario 1 : Territoires Leviers	50
→ 2.1.1 Le récit et l'expérimentation territoriale	50
→ 2.1.2 Modélisation graphique prospective des Territoires Durables 2030 - Scénario 1 Territoires Leviers	64
2.2 Scénario 2 : Territoires Inversés	72
→ 2.2.1 Le récit et l'expérimentation territoriale	72
→ 2.2.2 Modélisation graphique prospective des Territoires Durables 2030 - Scénario 1 Territoires Inversés	
2.3 Scénario 3 : Territoires Singuliers	
→ 2.3.1 Le récit et l'expérimentation territoriale	92
→ 2.3.2 Modélisation graphique - Scénario 3 Territoires Singuliers	
2.4 Scénario 4 : Territoires Affinitaires	113
→ 2.4.1 Le récit et l'expérimentation territoriale	113
3. L'expérimentation pour aller plus loin : les enseignements	
des 6 territoires d'investigation	125
Conclusion et perspectives	136
Annexes : Spécificités régionales versus scénarios durables : les territoires peuvent-ils infléchir leur trajectoire ?	139

Introduction

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, érosion de la biodiversité, de l'eau, nouvelles donnes 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 représentants 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 « d'élaboration et territorialisation des scénarios » devant aboutir 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 dimensions territoriales principales telles que la démographie, l'économie, la mobilité, l'agriculture,...dans un contexte mondial et national fortement impacté par les crises climatique, économique et sociétale.

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, et qui ont fait l'objet d'une première publication dans la collection du CGDD¹.

Ce nouvel ouvrage présente les résultats de plusieurs grands travaux qui allient scénarisation, modélisation, représentation graphique et expérimentations territoriales produits de 2012 à 2014, dont certains sont inédits en France.

Un premier travail très important, issu des enjeux et des tendances, a consisté à élaborer des scénarios dans un contexte d'enlisement des crises (économique, environnementale et sociale), déterminé par des macro-scénarios ou « toiles de fond ».

Selon les champs des possibles entrevus sous l'angle des dimensions propres à l'approche par le territoire, 4 scénarios de rebond, endogènes ont été explorés : les « territoires leviers » entraînés par les métropoles, les « territoires inversés » sous-tendus par les forces locales en termes de ressources et d'énergie, les « territoires singuliers » gouvernés par les projets efficients à la bonne échelle de gouvernance et, enfin, les « territoires affinitaires » des territoires virtuels guidés par l'organisation sociale en réseaux et par le développement du numérique².

¹ cf Etudes & Documents n°93, collection du CGDD, Septembre 2013.

² cf LPS n°124, collection du CGDD, Septembre 2012.

Un deuxième travail a été mené en parallèle, formalisé par une recherche multi-acteurs (laboratoires de recherche, consultants, société d'ingéniérie informatique) sur la question de la représentation cartographique de la prospective territoriale, et donc de la traduction imagée de la prospective venant compléter celle narrative, d'autant plus nécessaire au discours sur le futur des territoires. Elle a servi à l'émergence d'un langage graphique adapté et inédit, s'appuyant sur des « chorèmes » de la table de Brunet³, et signifiant des principes graphiques appliqués à la prospective territoriale.

Enfin un troisième travail de quantification et de modélisation des scénarios a permis de prendre en compte les indicateurs d'évolution les plus pertinents issus des démarches Territoire Durable 2030, Aqua et Biodiversité 2030, et de réaliser des projections à horizon 2030. La mise en place par la datavisualisation d'une dynamique prospective sur les territoires à l'échelle régionale et selon les divers scénarios a été alimentée par une quantification préalable réalisée par le BIPE sur la base d'une sélection de 15 indicateurs économiques, environnementaux et sociaux, infléchissant le comportement des régions selon le type de scénario choisi à un horizon de 20 ans (entre 2010 et 2030).

Cet exercice de prospective ne saurait se suffire à lui-même sans un « test en vraie grandeur » sur les territoires pour affiner, compléter, réinterroger les approches théoriques. Une expérimentation territoriale avec l'appui de 6 services déconcentrés de l'Etat en région – Picardie, Haute-Normandie, Bretagne, Aveyron, Savoie et Limousin - a vu le jour en 2013 et s'est finalisée en 2014. L'idée principale fut de débattre de l'intégration d'un ou plusieurs scénarios - dans leur totalité ou partiellement - sur un territoire concret et, en retour, de déterminer les marges d'adaptation et d'infléchissement que la "réalité" territoriale apporte aux scénarios.

S'agissant tout particulièrement des contenus, les enseignements majeurs relèvent de la volonté d'action des acteurs au sein d'une gouvernance à géométrie variable, dans une quête de bien-être des populations - étendant de ce fait la notion de développement durable à un projet collectif qui se construit de l'institution au citoyen, sur fond de changements climatiques, environnementaux, économiques et sociaux.

Cet ouvrage comporte 4 parties.

La première partie a été déterminante pour clarifier ce qui se jouait à des échelles internationales dépendantes des contextes larges économiques, sociaux et climatiques et qui venaient influencer les marges de manoeuvre possibles prises localement. Entre enlisement et rebond, le groupe de prospective a opté pour un contexte encore difficile d'enlisement afin de trouver des voies d'issue plus « actives » pour les territoires.

C'est pourquoi, la mise en place de « toiles de fond macro », ou scénarios exploratoires de contexte (travail réalisé par Stratys), a permis en quelque sorte de donner un cadrage global à l'exercice sur les scénarios prospectifs territoriaux réalisés ensuite, quant à eux selon des dimensions plus proches des réalités locales, à une échelle plus compréhensible et plus opérationnelle par les acteurs locaux.

La seconde partie identifie 4 scénarios – territoires leviers, territoires inversés, territoires singuliers et territoires affinitaires – à horizon 2030, lesquels ont été testés sur 6 territoires d'expérimentation.

De manière inédite, la scénarisation a été retranscrite aussi par une représentation graphique de « principes de prospective » adaptés aux divers scénarios (base 2010 et à horizon 2030), - en inventant 4 chorèmes supplémentaires sur la gouvernance et l'environnement - et sur la modélisation urbaine des enjeux et pressions sur les territoires (laboratoire UMR Espace). Afin de procéder à des comparaisons entre scénarios, entre régions, selon des indicateurs spécifiques, et en intégrant l'approche Open Data, l'élaboration d'une datavisualisation s'en est suivie et a abouti à

³ Voir page 34

une application numérique disponible sur un site dédié (territoire-durable-2030. développement-durable.gouv.fr).

La troisième partie, en lien avec la précédente, s'attache à revenir sur les enseignements tirés de l'expérimentation territoriale et les incidences qu'ils peuvent avoir sur des stratégies de politiques publiques. Des enjeux forts sur les sensibilités symboliques et affectives, sur le vivre-ensemble apparaissent nouveaux et porteurs de développement à l'échelle des bassins de vie, et pourraient s'avérer tout au moins aussi prégnants que l'emploi pour l'évolution positive des territoires...

Enfin, et pour bien comprendre l'évolution entre 2010 et 2030 de ces scénarios sur les territoires nationaux, une quantification a été réalisée selon une quinzaine d'indicateurs économiques, sociétaux et environnementaux, lesquels ont été déclinés à l'échelle des 22 régions (travail réalisé par le BIPE). Là aussi, l'approche par la qualité du cadre de vie prônée dans le scénario des territoires inversés par exemple, apporte un souffle de nouveauté pour le développement des territoires, notamment ceux moins bien lotis jusque là par le développement économique. Elle est ici reportée en annexe en raison notamment de l'arrivée de l'acte III de la décentralisation au 1^{er} janvier 2016, qui n'était pas envisagée lors du travail de prospective et qui rebat les cartes en 2030.

« Territoire Durable 2030 » montre la nécessité d'une cohérence territoriale à l'échelle du bassin de vie et le caractère de plus en plus affirmé de l'innovation, l'inventivité, la prise de risque, la réversibilité et la forte implication de la société civile dans cette cohérence.

Ce sont ces interrelations entre acteurs, de l'institutionnel au citoyen, et ces nouvelles organisations de proximité pour l'action qui représentent des leviers majeurs afin que les territoires s'engagent vers une sortie de crise, à partir de la richesse de leurs forces de transformations locales...

> Nathalie Cecutti Cheffe de la Mission prospective

Des scénarios cadres de contexte aux scénarios exploratoires des territoires

1. Des scénarios cadres de contexte aux scénarios exploratoires des territoires

En 30 ans, le champ du développement durable a été abondamment exploré : travaux académiques, politiques publiques, normes internationales, stratégies des firmes, mobilisation citoyenne. Cette ébullition intellectuelle a mis sur la place publique une somme colossale de concepts, qui se sont progressivement diffusés et démocratisés vers le plus grand nombre. Pour autant, si les exigences d'un développement « plus durable » pour nos sociétés semblent communément admises par une très grande majorité d'acteurs et d'individus, la mise en pratique demeure laborieuse, quand elle ne se révèle pas controversée.

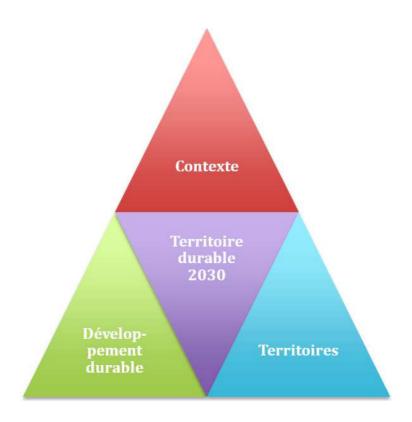
Les bases théoriques du développement durable semblent solidement posées, de sorte qu'on cherche désormais à mesurer, à évaluer, à rendre compte des progrès effectivement réalisés, ce qui pose rapidement la question des indicateurs et du système ad hoc de pilotage des politiques contribuant au développement durable.

Toutefois, l'universalité de l'expression « développement durable » et sa formulation canonique, ont contribué à desservir les objectifs essentiels du développement durable, en donnant l'opportunité - très largement saisie par tous les acteurs institutionnels et privés - de repeindre en « vert » leurs actions, et d'y accoler parfois facilement l'adjectif qualitatif « durable ». Les adeptes du « green washing » arquent que le changement se fera à partir de petits gestes et comme il n'y a pas de petites économies, que chaque pas compte, aussi petit soit-il, pourvu qu'il aille dans la bonne direction.

Cette démarche « territoire durable 2030 » ne prétend pas ériger en norme absolue, ce que doit être un « territoire durable » et les moyens pour y parvenir. L'approche n'est pas non plus doctrinale, au sens où elle chercherait à définir un modèle normatif, applicable à tous les territoires. Les travaux de l'atelier visent davantage à proposer des visions, sur le mode « boîte à outils », pour aider les acteurs territoriaux à définir eux-mêmes leurs stratégies pour bâtir leur territoire durable.

Le parti pris méthodologique se fonde donc sur un principe exploratoire plus que normatif, dans la mesure où l'atelier a cherché à caractériser les dynamiques existantes et émergentes, contextuelles et territoriales, qui en se combinant vont fabriquer les territoires de demain, peut-être plus durables qu'aujourd'hui, peut-être moins, ou plus probablement, avec des progrès dans certaines sphères, comme celle de l'énergie, et des résultats sans doute plus nuancés dans d'autres domaines, par exemple sur les enjeux de consommation raisonnée d'espace.

Ainsi, l'objet de la réflexion se trouve au croisement de trois ensembles : le développement durable ; le contexte macro-territorial aux échelles nationales, européennes et mondiales ; le territoire. C'est bien le croisement de ces champs conceptuels et pratiques, qui fonde l'originalité de la démarche « Territoire Durable 2030 », car il exprime la complexité de penser ce que pourrait être un mode nouveau de développement pour les territoires, qui suivrait à la fois les principes directeurs du développement durable, tout en étant influencé par des facteurs exogènes aux territoires et qui résulte de la dynamique des acteurs en présence.

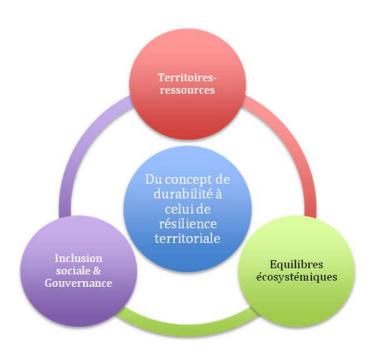


Territoire durable 2030 au cœur d'un triangle/Contexte-Développement Durable-Territoire

Les scénarios prospectifs ne sont donc pas construits sur la recherche de solutions permettant aux territoires de concilier développement économique, cohésion sociale et préservation de l'environnement, selon le schéma conceptuel classique (volontairement simplifié ici). Les scénarios prospectifs sont centrés sur la capacité des territoires à forger des trajectoires endogènes de développement, fondées sur trois principes. Le premier principe considère les territoires comme des territoires-ressources, qu'elles soient naturelles, immatérielles ou infrastructurelles, et ce sont ces ressources et surtout leur valorisation qui ouvrent la voie à un développement plus responsable et équilibré. Le second principe, plus traditionnel quand on parle de développement durable, repose sur un développement garant et porteur des équilibres écosystémiques ; il dépasse le découpage sectoriel ou thématique de l'environnement (eau, air, biodiversité, sol, etc.) et tente d'adopter une approche transversale, mettant en relation les ressources, les milieux, le vivant et les hommes. Le troisième principe est fondé sur l'émergence de nouveaux modes de gouvernance, à géométrie variable et ad hoc, qui sans véritablement s'affranchir des logiques administratives, s'émancipent de leurs contingences et rendent possibles des collaborations et coopérations où la société civile prend toute sa place, aussi bien dans le débat public que dans la mise en œuvre des stratégies, ainsi que leur évaluation ; la distinction public-privé devient dès lors mouvante, variable, sans pour autant que ces deux sphères fusionnent.

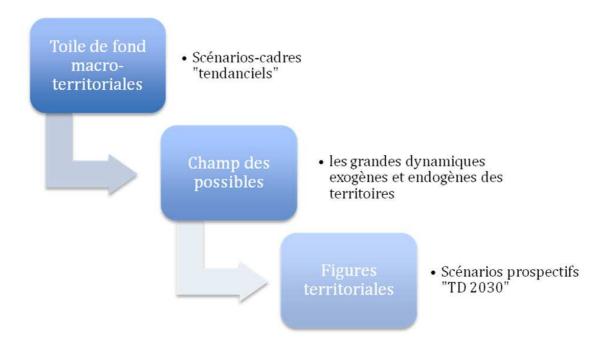
En suivant ces trois principes pour la construction des scénarios prospectifs, on voit bien que se pose avec acuité la question des échelles. Les ressources d'un territoire sont-elles les ressources présentes physiquement sur son espace, possédées par les acteurs, auxquelles le territoire a accès ? Si le développement se fonde sur ces ressources territoriales, le modèle doit-il viser l'autonomie, l'équilibre, l'indépendance ou s'insérer dans d'autres systèmes territoriaux multiformes ? Les échelles sont également disjointes et imbriquées quand on regarde les équilibres écosystémiques. Les continuités écologiques ne sont pas forcément continues dans l'espace (migrations des oiseaux....) ; l'infiniment petit caractérise la biodiversité des sols et leur richesse ; les évolutions climatiques sont globales, alors que les répercussions locales seront déjà très tangibles, même à l'horizon 2030 avec la migration des éco- et agro-systèmes, la mobilité du trait de côte, l'impact sur la ressource en eau et bien d'autres phénomènes.

Enfin, les enjeux de gouvernance et d'inclusion sociale sont indiscutablement multi-scalaires, autant qu'ils sont multiacteurs et transversaux. L'avènement de l'ère numérique de masse, la défiance par rapport au politique ou crise de la démocratie représentative, l'individualisation de la société, mettent à mal les classifications sociales et sociologiques traditionnelles de la population. Cette composante sociétale imprègne fortement les scénarios prospectifs, qui d'une certaine manière, renvoient à des modes de vie différents, selon les types de territoires. La gouvernance constitue un levier-central des scénarios, qui caractérisent autant des trajectoires, que des visions des territoires en l'an 2030. Les modes de gouvernance discriminent fortement les scénarios, qui placent la dynamique des acteurs au cœur des dynamiques territoriales, et donc comme le moteur premier de la fabrique des territoires, durables ou non.



Durabilité des territoires - concepts-clé

1.1 Méthodologie de construction des scénarios exploratoires « TD 2030 »



Cheminement méthodologique de la construction des scénarios exploratoires « TD 2030 »

La construction des scénarios exploratoires a suivi trois grandes étapes, organisées autour de trois grands ateliers de prospective:

- La première étape a consisté à dessiner quatre toiles de fond décrivant l'évolution du contexte macro-territorial, dans lesquelles les trajectoires des territoires vont s'inscrire à l'horizon 2030. Ces toiles de fond, que nous appellerons « scénarios-cadres » s'imposent aux territoires, dont les marges de manœuvre seront variables selon le scénario et le type de territoire. Ces scénarios-cadres renvoient à la dimension « contexte » du triangle « TD 2030 ».
- La seconde étape a porté sur la caractérisation du champ des possibles induit par ces scénarios-cadres. Cela s'apparente à un exercice de traduction des évolutions macro en dynamiques territoriales schématiques. L'objectif était de tracer le lien entre les évolutions du contexte et leur influence sur le devenir des territoires.
- La troisième étape s'est attelée à fabriquer des « figures territoriales » en combinant les dynamiques territoriales entre elles. Ces figures territoriales forment des embryons de scénarios exploratoires, qui seront ensuite développés et décrits selon les trois principes exposés précédemment de territoires-ressources, d'équilibres écosystémiques et de gouvernance.

Ensuite, ces figures territoriales ont été « plongées » dans un scénario-cadre marqué par l'enlisement économique et social de la France à l'horizon 2030. L'objectif était de mettre en évidence « le comportement » des figures territoriales

face à un même contexte, considéré comme tendanciel pour les besoins de l'exercice. Les scénarios exploratoires « TD 2030 » sont le fruit de cette confrontation-croisement entre les figures territoriales et un scénario-cadre plutôt défavorable et pessimiste pour l'évolution du Pays à 20 ans. En mettant ainsi les figures territoriales « sous tension », l'objectif visé était alors d'identifier des chemins, des leviers, des modes d'organisation, qui donnent les moyens aux territoires d'agir sur leur devenir, malgré un ensemble de contraintes macro qui s'imposent à eux.

C'est alors que la notion de « résilience territoriale » s'est affirmée dans nos scénarios exploratoires, même si elle était déjà en filigrane dans les réflexions qui ont conduit à leur élaboration. La prospective des territoires, ou plutôt des trajectoires de développement de ces territoires, se base alors sur la recherche de modèles propres aux spécificités de chaque territoire et non plus sur l'injonction d'aligner les modes de développement de ces territoires sur un référentiel unique, qui serait celui du développement durable des territoires. Les scénarios exploratoires expriment des visions du développement des territoires, qui tiennent compte de leurs fragilités, de leur identité, de leur histoire et de leur projet ; ils sont marqués par la mise en évidence de leur adaptation à un contexte et de leur capacité à imprimer leur marque sur un développement qui leur est propre. Dès lors, plus qu'un glissement sémantique, le passage d'un focus exclusif sur la durabilité des territoires vers la consolidation, la restauration, la réhabilitation ou le renforcement des conditions de leur résilience, rend compte des dynamiques différenciées et singulières de développement selon les territoires. Cet effacement de la norme n'est cependant pas la négation du besoin de repères ; mais il réinterroge la notion de cohérence territoriale aux échelles macro et meso, tant et si bien que, si les territoires suivent des trajectoires contrastées, ces trajectoires territoriales devront s'imbriquer et s'assembler pour fabriquer le « territoire durable » que tous appellent de leurs vœux.

Ce rapport tentera donc de rentre compte fidèlement des scénarios prospectifs qui ont été construits et – aussi – du cheminement qui a guidé l'atelier tout au long des dix-huit mois de travaux collectifs animés et intenses.

1.2 Les toiles de fond : scénarios-cadres

Le point de départ de la réflexion a consisté à caractériser les trajectoires tendancielles qui allaient guider, marquer, orienter, rythmer ou cadrer l'évolution générale de la France à l'horizon 2030. Pour ce faire, l'atelier a recensé et qualifié les grandes tendances ou incertitudes, selon des entrées thématiques ou sectorielles (ville, transports, agriculture, environnement, etc.). Ce matériau de base, qui dresse un portrait tendanciel de la France en 2030, est décrit dans un premier volume intitulé « Territoire Durable 2030 -phase 1 : enjeux et tendances»⁵.

Le travail des scénarios s'appuie donc sur cette analyse prospective des grands changements, qui peuvent se répartir en deux grandes catégories. D'une part, les changements considérés comme ayant une très forte probabilité de se réaliser dans les vingt prochaines années ; ce seront les invariants des scénarios ou « tronc commun ». D'autre part, les changements présentant une incertitude réelle, soit en raison de l'instabilité du contexte macroéconomique ou encore des choix politiques et stratégiques des acteurs nationaux et européens.

A partir de ces deux groupes de changements, deux familles de trajectoires se dégagent selon une bifurcation sur les grandes dynamiques économiques de la France à l'horizon 2030.

Une première famille dite « Enlisement » donne à voir une France qui s'installe durablement dans un contexte de faible dynamisme économique, émaillé par des épisodes récurrents de récession et de crise. Deux variantes de scénarios sont envisagées. La première variante appelée « France tranquille » présente une France, qui s'endort doucement mais sûrement et se complaît dans une certaine forme de suffisance et de nonchalance. Le pays apprend peu à peu à vivre dans une économie qui ne prospère plus, même si les inégalités sociales et territoriales sont

⁴ Quatre scénario-cadres tendanciels ont été élaborés et l'atelier a considéré qu'ils étaient tous probables, certes pas non plus équiprobables, mais suffisamment probables et incertains, pour qu'aucun des scénarios ne se détache parmi les quatre, pour être érigé en scénario de référence.

⁵ Commissariat général au développement durable, Territoire Durable 2030 -phase 1 : enjeux et tendances, Études et documents n°93, Septembre 2013

toujours aussi présentes; mais l'équilibre général de la société n'est en rien ébranlé, à peine bousculé. La deuxième variante nommée « Enlisement », dépeint une France beaucoup plus morose et moribonde, avec une crise économique beaucoup plus violente et brutale, aux multiples répercussions sociales. Si dans la trajectoire « France tranquille », on perçoit une sorte d'inertie, propre aux grands systèmes, qui nous évite « de grandes catastrophes » (et les grandes réussites aussi...), la trajectoire « Enlisement » renvoie à une France qui s'enfonce dans la crise, s'y embourbe et n'est capable que d'actions dérisoires, insuffisantes pour relancer l'économie nationale. Pour autant, compte tenu de l'horizon de la réflexion fixé à 2030, ce scénario d'enlisement, bien que pessimiste et défavorable, n'est pas non plus un scénario « catastrophe » ou scénario « noir ». L'atelier a maintes fois souligné la capacité de réaction – ou résilience – de la collectivité nationale, capable de rebondir, après avoir touché le fond. Comme souvent, c'est au bord du ravin qu'on prend conscience qu'il est grand temps de réagir.

Ainsi, si la première famille de scénarios tendanciels nous plonge dans un contexte économique défavorable, la deuxième famille illustre des trajectoires de « Rebond », économique d'abord, qui se diffuse aux autres sphères de la société et des territoires. Deux variantes sont également énoncées. « Germanica » sonne comme un rappel à l'ordre pour les décideurs français, souvent enclins à glorifier le fameux « modèle social » à la française. Il s'agit ici, ni plus ni moins, de suivre les pas de nos voisins germaniques, en se lançant dans des grandes réformes structurelles ou politiques de compétitivité, pour replacer la France dans la compétition économique mondiale. Certains pourront considérer ce scénario comme pragmatique, dans la mesure, où il se concentre sur le soutien aux secteurs économiques où la France est déjà bien positionnée et présente des champions internationaux (Nucléaire, BTP, automobile par exemple). Le « rebond » économique est donc ici tiré par le rétablissement des bases de la compétitivité de l'économie française dans ses secteurs traditionnels. L'autre variante « Nouvelle(s) frontière(s) » propose une trajectoire sensiblement contrastée où le développement économique est tiré par de nouveaux relais de croissance dans des secteurs, filières et activités, qualifiés « d'avenir ». Ce scénario plutôt optimiste décrit une France dynamique, innovante, pleinement inscrite dans la mondialisation. Le « rebond » économique est rendu possible par une politique d'investissements massifs et fléchés sur quelques segments de marché stratégiques et sur les activités concourant aux nombreux défis énergétiques, écologiques et numériques du XXIe siècle.

Ces deux familles de scénarios tendanciels – appelées aussi trajectoires, toiles de fond macro ou encore scénarios-cadre – sont organisées fortement autour de la dimension économique, autour de laquelle les autres dimensions s'articulent. La bifurcation « rebond » ou « enlisement » offre ainsi quatre trajectoires tendancielles contrastées, qui vont à la fois mettre à l'épreuve le devenir des territoires et leur ouvrir de nouvelles opportunités, inhérentes à toute mutation de grande ampleur. Nous rappelons de nouveau qu'il s'agit de scénarios-cadre tendanciels, à bien distinguer des visions normatives de l'avenir que peuvent avoir les acteurs. Il s'agit ici d'envisager ce qui pourrait advenir, pour en qualifier les impacts, et agir en conséquence, et non de décrire ce qu'il faudrait faire ou ne pas faire, de qualifier ce qui serait souhaitable ou pas.

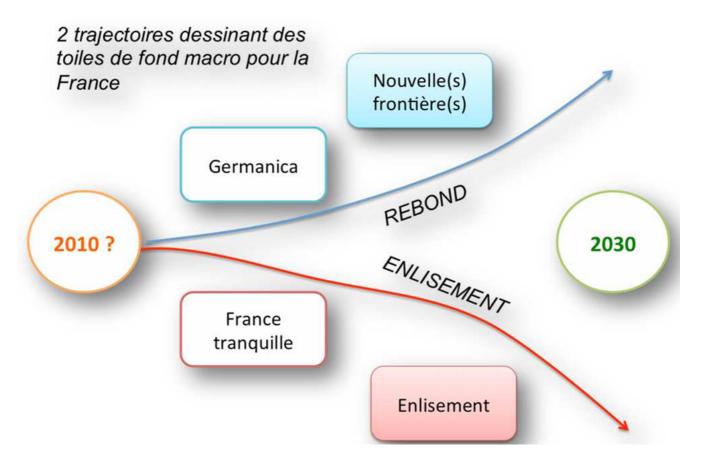
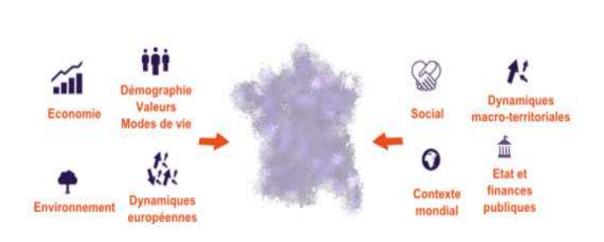


Schéma synoptique des scénarios-cadres



Les 8 composantes-clé des scénarios-cadres

Les scénarios-cadres sont construits à partir de l'assemblage cohérent de huit composantes-clé et selon la bifurcation rebond/enlisement explicitée précédemment. Ces composantes se situent aux échelles macro - mondiale, européenne, nationale - et expriment une dominante générale pour les territoires, sans faire de cas particulier à ce stade de la réflexion.

Les quatre toiles de fonds

Famille « scénarios enlisement »

Scénario n°1 : Enlisement

« Fluctuat nec mergitur » : battu par les flots mais ne sombre pas. Enlisement, déclin, perte d'influence, isolement mais forte capacité de résilience.

La crise économique des années 2010-2020 frappe durement l'économie européenne. Une perte d'influence de l'Europe sur la scène mondiale en résulte. Le poids de l'Europe dans l'économie mondiale diminue de façon significative, au profit des pays autrefois émergents, devenus les nouvelles puissances : le déplacement du centre de gravité du monde s'accentue, au profit de la zone Pacifique (Asie-Amériques).

Les principales firmes multinationales françaises passent sous le contrôle des nouveaux pays émergents. Les années 2000 ont préfiguré un processus (Arcelor racheté par Mittal, Pechiney par Alcan, ...), qui s'accélère dans les années 2010-2020. Le transfert des centres de décision vers les pays émergents est accompagné d'une désindustrialisation rapide de l'économie française.

Cette dépression économique est la résultante d'une incapacité à faire émerger de nouvelles filières et à s'inscrire dans la dynamique de la croissance verte. La France et l'Europe n'arrivent pas à élaborer des stratégies efficaces dans le domaine des énergies renouvelables et, donc, accroissent leur niveau de dépendance par rapport aux énergies fossiles dont le renchérissement des coûts d'exploitation et leur répercussion sur les prix pèsent de façon croissante sur les équilibres macroéconomiques.

L'Europe, dans son ensemble, est moins compétitive et n'arrive pas à remonter la pente, sauf sur quelques domaines d'excellence dans le champ scientifique, technologique et culturel. Il en résulte une Europe à plusieurs vitesses au détriment des régions périphériques de l'Europe du sud et de l'est notamment : zone Euro à deux vitesses (ou : explosion de la zone Euro avec le noyau dur de l'Europe du nord, France incluse, et l'Europe du sud et de l'est qui en sort), immigration différenciée selon les États, repli identitaire de certains États et de nombreuses régions, ...

Néanmoins, des activités industrielles de niche technologique subsistent, ainsi que l'économie patrimoniale et présentielle.

Les territoires s'appauvrissent globalement sous l'effet d'une perte de compétitivité et d'une capacité de redistribution nationale affaiblie. Des disparités territoriales importantes se creusent, que l'État n'est pas en mesure de contrecarrer. Les territoires les mieux placés dans la concurrence internationale (principales métropoles régionales) limitent leur propre déclin, ainsi que les territoires qui étaient relativement peu sensibles à la concurrence mondiale.

La France en 2030 est constituée de territoires de plus en plus soumis à des logiques économiques extérieures avec des territoires qui « qagnent » (régions dotées de pôles métropolitains combatifs très ouverts sur le monde, soit 4/5 régions, et le reste qui se replie sur l'économie résidentielle), dans un État affaibli et dans une Europe sans capacité d'impulsion et de cohésion. C'est donc une France frileuse et fragmentée socialement et territorialement, avec un faible niveau de solidarité et de coopération intra et interrégionale.

Les territoires les plus enclavés et les moins dotés en potentiel technologique se retournent vers l'économie patrimoniale, agricole et présentielle, qui constitue un socle solide dans un contexte de repli général. On observe une adaptation des modèles territoriaux vers une économie de proximité, marquée par une solidarité de voisinage et de cohésion sociale micro-territoriale (économie sociale et solidaire, circuits courts généralisés).

Scénario n°2 : France tranquille

« La belle endormie ». Croissance molle mais pas d'effondrement, inégalités sociales et territoriales, gestion décentralisée de la crise

Les fondamentaux de l'économie française sont restés solides sur la période 2010-2030 : une agriculture compétitive et fortement exportatrice, des fleurons d'envergure mondiale dans les secteurs de l'aéronautique, du luxe, de l'agroalimentaire, du nucléaire, de l'automobile, du bâtiment et des utilities (environnement/pollutions), des bases patrimoniales et résidentielles toujours puissantes avec le tourisme, le secteur des loisirs et la consommation locale de la vie quotidienne.

Cependant, les firmes multinationales françaises génèrent de moins en moins de retombées tanqibles sur les bases de l'économie nationale et notamment industrielle (emplois et recettes fiscales). D'où une dualité croissante entre une économie dynamique mais « offshore » et l'économie productive et de services internes, qui fait déraper la France dans une trajectoire d'enlisement économique, avec toutes les conséquences sociales et territoriales qui en résultent.

Les nouveaux secteurs émergents comme les biotechnologies, les green et clean techs, les nouveaux business models liés à l'économie de l'information font partie du paysage économique national, mais ne réussissent pas à s'imposer sur la scène mondiale (rayonnement insuffisant et manque de capacité d'interconnexion au reste du monde, difficultés récurrentes à diffuser et valoriser les innovations technologiques françaises à l'international).

Les grands équilibres du pays sont dictés par l'impératif d'assainissement des finances publiques : retour à l'équilibre budgétaire, stabilisation puis réduction de la dette, réforme du financement du système social (comptes sociaux). Dans le même temps, la demande sociale croît notamment en raison d'une précarisation croissante d'une grande partie de la population, qui entraîne des disparités et tensions sociales aggravées.

Face à une situation relativement bloquée, l'État a choisi d'opter pour une gestion plus décentralisée des conséquences territoriales de cette atonie économique sur le plan national.

Cette gestion de la crise par les collectivités territoriales permet d'amortir les chocs économiques et sociaux successifs de la période 2010-2030, mais les disparités territoriales se creusent, entre des régions touchées par la déstructuration des anciens socles industriels, qui s'enfoncent dans la dépression, les territoires marqués par des potentiels résidentiels et patrimoniaux importants (aménités), qui s'auto-équilibrent sur une base de faible croissance et quelques métropoles et régions fortement dotées en ressources touristiques qui survivent du fait de leur richesse patrimoniale exceptionnelle.

L'Europe n'a pas de capacité d'entraînement dans le champ de la cohésion. Elle s'en remet aux États, qui, eux-mêmes, s'en remettent aux régions pour réguler au plus près du terrain les tensions économiques et sociales.

Les territoires sont constitués en archipels de régions dominées par quelques grandes métropoles, qui exercent des effets d'entraînement contrastés sur de vastes hinterlands. Les territoires assurent leur propre régulation économique et sociale, sans coordination, ni pilotage au niveau national. La protection de l'environnement est assurée par les territoires eux-mêmes, avec une hétérogénéité importante du niveau d'intégration de l'environnement dans les politiques publiques locales.

Famille « scénarios rebond »

Scénario n°3: Germanica

Hypercompétitivité à l'aune d'une mondialisation libérale assumée

Les principales filières industrielles françaises (automobile, aéronautique, nucléaire, agriculture, green tech, BTP, ...) tirent l'ensemble de la croissance économique. Ce développement est généré par quelques grands groupes de rang mondial, fortement implantés dans les économies émergentes.

On a donc une économie française, très internationalisée, dont les bases productives sont progressivement localisées à l'extérieur du territoire national, sur des filières d'activité arrivées à maturité, dont le potentiel de développement est relativement limité.

Ce rebond est impulsé par un État fort appuyé sur les grands groupes industriels largement internationalisés, qui tente d'affirmer un processus de réindustrialisation de la France, en accompagnement des principales filières d'activité industrielles. C'est le retour de l'État stratège et acteur majeur du pilotage technologique et industriel de l'économie nationale en interface permanent avec les staffs des grands groupes.

L'environnement est sous régulation de normes et de politiques publiques impulsées par l'État, tournées vers une plus grande intégration environnementale (ressources naturelles et écosystèmes) et une application forte du principe de précaution.

Le système social à la Française basé sur un reste d'État-Providence sous le regard vigilant des syndicats, qui garde de larges prérogatives dans l'élaboration des politiques sociales, favorise un processus de redistribution de la richesse entre les personnes et les territoires.

La solidarité européenne autour de la gestion de la crise financière et de la dette des États est confortée par une gouvernance économique effective de la zone Euro qui survécu à la crise de 2008. La politique monétaire tient compte des disparités entre les pays membres de la zone euro, tout en visant prioritairement l'assainissement des finances publiques des États-membres.

L'Europe est plus intégrée politiquement, avec de grandes politiques volontaristes de compétitivité industrielle et technologique. Les politiques de la cohésion sont fortement développées, au profit des régions les plus pauvres de l'Union.

Les politiques de décentralisation vont dans le sens d'un pouvoir régional fort, notamment dans les domaines du développement économique, de la formation et de la recherche. Les guelques grandes métropoles régionales (8/9) jouent un rôle croissant et majeur de pilotage des économies territoriales. Ce trio État - Régions - Métropoles coordonne les politiques publiques territoriales, en liaison étroite avec les grands acteurs économiques et la société civile organisée.

La France en 2030, c'est un espace organisé sous forte gouvernance publique, structuré autour de quelques grandes filières industrielles d'envergure mondiale. La géographie économique de la France repose sur le socle des pôles de compétitivité, structurés autour de grands espaces métropolitains (pôles et corridors). Un processus de spécialisation économique des territoires s'opère, par grandes filières technologiques et industrielles en fonction de leur performance dans un système productif mondialisé.

La localisation résidentielle se concentre autour des grands pôles métropolitains régionaux, qui maillent les espaces secondaires (concentration sur les grands pôles et diffusion périphérique).

Scénario n°4: « Nouvelle(s) frontière(s) »

Rebond, nouvelles filières, économie ouverte au Monde, Europe de la science et des marchés

L'économie française se repositionne fortement sur de nouvelles filières basées sur des nouveaux paradigmes technologiques et sociétaux. Le défi énergétique et environnemental tire l'ensemble du développement économique promu par la croissance verte. Cette percée s'appuie sur une économie de la connaissance : recherche, élévation générale du niveau de qualification.

L'économie est très ouverte vers le monde, dans une Europe elle-même tournée vers les filières à très haute valeur ajoutée (biotechnologies, informatique, électronique, énergies vertes, image/multimédia, nouvelles technologies de la mobilité, ville durable...), qui deviennent majoritaires par rapport aux filières industrielles traditionnelles, largement implantées dans les pays émergents. L'agriculture de masse est marginalisée, au profit d'une agriculture patrimoniale.

Le paradigme technologique permet de fortes économies dans l'usage des ressources naturelles (performance énergétique, gestion intégrée des externalités environnementales) ; les modes de vie restent relativement stables, autour d'une société de consommation à haut-niveau de vie, sans remise en question fondamentale du modèle de société (individualiste et consumériste).

Ce rebond est conforté par une Europe très déconcentrée, basée sur l'initiative individuelle et les coopérations économiques et technologiques, transnationales, entre les entreprises, les acteurs économiques et les citoyens. Les politiques communautaires sont largement basées sur la production de normes et de règlements, en vue de consolider un grand espace économique européen.

En France, la dynamique est tirée par les territoires eux-mêmes, via des réseaux et des pôles métropolitains. La cohésion sociale est la conséquence de l'effet de redistribution de la richesse, elle-même liée au très haut niveau de compétitivité de l'économie. Les grandes régions se spécialisent sur leurs points forts autour des nouvelles filières et sont très insérées dans l'économie-monde. Les équilibres territoriaux résultent du jeu concurrentiel entre les grandes régions par rapport au reste de l'Europe et du Monde.

Le haut-niveau de vie de la population génère une économie résidentielle active, très dynamique et largement diffusée sur l'ensemble du territoire national.

La France en 2030, c'est une mosaïque de territoires innovants, dynamiques et très connectés à l'économie-monde. Toutefois, les territoires n'ont pas une même capacité d'adaptation à ce paradigme technologique ; certains territoires gagnent (métropoles, pôles technologiques, territoires créatifs) et d'autres, qui suivent avec difficulté le mouvement, subissent plus ces mutations qu'ils n'en sont réellement les acteurs. Certains territoires entrent dans une logique de dépendance vis-à-vis des cœurs « techno-métropolitains »; il existe un risque de creusement accentué des disparités territoriales entre les territoires locomotives et les autres.

Certains territoires, moins bien placés dans cette course à l'innovation, tirent néanmoins leur épingle du jeu, par l'intermédiaire de logiques de réseaux immatériels et humains (vs logiques spatiales), d'où une nouvelle géographie économique et sociétale : d'une réalité territoriale par « plaques » (ou grands ensembles métropolitains), on passe à des dynamiques micro-territoriales, qui s'assemblent et se recomposent avec plus ou moins d'efficacité, dans le contexte général tiré par l'économie de la connaissance.

1.2.1 Le tronc commun des scénarios-cadre : une trajectoire centrale commune. Les évolutions présentées ci-après constituent des invariants entre les scénarios, ce qui signifie qu'on considère que ce sont des hypothèses de base présentes dans chacun de scénarios.

Contexte mondial

- Démographie-Monde: +1,5 Md d'habitant (environ 8,5Md en 2030), défi alimentaire, flux migratoires Nord-Sud... 0
- Poursuite de la globalisation économique, financière et technologique 0
- Fragilité des équilibres macroéconomiques mondialisés : systémique globale et interdépendance quasi instantanée entre les économies nationales
- « les Basculements du Monde » : Montée des BRIC sur tous les niveaux (économique, technologique, financier, culturel, scientifique, militaire, etc.)
- Course mondiale pour l'exploitation des ressources naturelles (vers une série de « peak ») 0
- Poids du changement climatique dans les négociations internationales 0
- Accélération de la diffusion des innovations de rupture à l'échelle mondiale : TIC, chimie du végétal, sciences du vivant, green et clean techs
- Aspirations à plus de démocratie dans les pays émergents confrontées aux radicalisations idéologiques. 0

Dynamiques européennes

- L'Europe continue de peser sur les politiques nationales et les comportements/mentalités inter-culturalité européenne croissante
- Europe à plusieurs vitesses : zone euro, Schengen, politique de défense, développement économique, normes sociétales, poids de l'environnement, immigration, dynamiques démographiques naturelles variables ; degré d'ouverture au monde variable selon les États.

Démographie / Valeurs / Modes de vie

- Environ 70 M d'habitants en France en 2030 (en parallèle, déclin de la population en Allemagne vers 75 Mhab.) 0
- Structure des âges : âge moyen, de 39,1 en 2007 à 43,6 ans en 2040. La croissance démographique n'empêche pas le processus de vieillissement relatif. Hausse d'activité des seniors.
- Plus de 60 ans : de 13,5 M, en 2007 à 22,6 M, en 2040 (+9,1M) ; plus de 80 ans de 3 à 7 M (+4M); jeunes de de 20 ans : + 4%
- 0 Familles : poursuite de la recomposition de la cellule de vie / Augmentation du nombre de ménages.

Économie

- Rythme de croissance économique : Croissance lente entre +1 et +2% 0
- Retour de l'inflation, baisse du pouvoir d'achat en termes réels 0
- 0 Baisse structurelle du chômage due une diminution de la population active
- 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 pilotés par la compétitivité et l'innovation (produits et services)

- 0 Montée en puissance de l'économie verte
- Secteurs productifs : poursuite des mutations sectorielles au détriment de l'industrie (baisse de l'emploi 0 industriel, part du secteur agricole résiduelle) et augmentation de la productivité du travail dans les services (moindre capacité à absorber les transferts d'effectif du secondaire)
- Poursuite de la valorisation économique du patrimoine et de la culture : tourisme, économie résidentielle, luxe, etc.
- Poids croissant de l'économie résidentielle dans l'économie française 0
- Fléchage mondial des investissements productifs des groupes français vers les marchés émergents au 0 détriment du territoire français
- Moindre attractivité pour les capitaux internationaux vers la France (vs reste du Monde)

Social

- Repli sur soi dans un pays qui vieillit, grèves, manifestations sociales 0
- Disparités/cohésion : vers une accentuation des disparités sociales. L'ascension sociale n'est plus mécanique-0 creusement des inégalités
- Montée des exclusions et disparités sociales, impact sur la santé 0
- 0 Défiance, crise du politique, montée des extrémismes
- Tensions intergénérationnelles, entre classes sociales et entre tribus 0
- Précarité énergétique. 0

Environnement

- Énergie-Ressources : raréfaction et volatilité des matières premières et des ressources énergétiques et foncières (espace)
- 0 Retard par rapport à la trajectoire du facteur 4 à l'horizon 2050
- Accélération de l'augmentation de la part des énergies renouvelables dans le mix global des énergies disponibles ; persistance du poids du nucléaire dans la production d'électricité
- 0 Multiplication des conflits d'usage : foncier, ressources
- Irréversibilité du changement climatique : amplification des fluctuations climatiques et élévation de la température moyenne, fréquence plus grande des phénomènes extrêmes / accroissement des différences entre le Nord et le Sud de l'Europe - Inadaptation au changement climatique et risques accrus
- 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
- Biodiversité : tendance à la réduction de la biodiversité des espèces cultivées. 0

État et Finances publiques

- 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 0
- Moins de marge de manœuvre financière et fiscale 0
- Désengagement relatif de l'État sur les domaines non régaliens ou perçus comme non stratégiques et transfert 0

des responsabilités vers le local (transports, social, culture, formation de base, santé, ...).

Dynamiques macro-territoriales

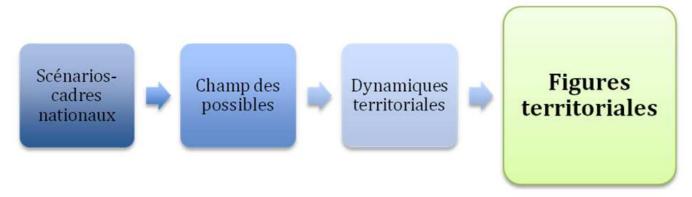
- Poursuite des phénomènes de métropolisation/polarisation autour de quelques grandes métropoles 0
- Poursuite de la hiérarchisation croissante des villes : métropoles, villes moyennes, petites villes 0
- Rééquilibrage démographique et économique du territoire en faveur du « croissant fertile » allant du Grand Ouest 0 - Sud-Ouest - Méditerranée - Rhône-Alpes
- 0 Poursuite des phénomènes transfrontaliers
- Spécialisation croissante du portefeuille d'activités des villes 0
- Maintien du phénomène de périurbanisation et diffusion urbaine en milieu rural 0
- Relations croissantes entre les villes (réseaux formels et informels) 0
- Accroissement des inégalités et des 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 vers l'étranger
- Attractivité résidentielle croissante en France des Européens 0
- Aspiration à une organisation polycentrique de l'espace régional. 0

1.3 Des scénarios-cadres nationaux aux figures territoriales : le champ des possibles

Le champ des possibles est organisé en huit blocs thématiques, qui sont quasiment les mêmes que ceux des scénarios-cadres nationaux (l'économie est ici subdivisée en deux sous-blocs « économie » et « économie verte », alors que le bloc « dynamiques macro-territoriales » sera traité à part). Ces scénarios sont explicités et « redécoupés » selon ces huit blocs thématiques, pour en donner des « images » à l'horizon 2030. La méthode consiste donc à repartir des scénarios-cadres, pour en extraire les visions induites de la situation future du contexte mondial, de la construction européenne, de la société française, de l'État et des finances publiques, d'une part pour les évolutions communes aux territoires, de l'économie, de l'économie verte, du social, de l'environnemental ; d'autre part, pour les évolutions « territorialisables ».

Ensuite, ce champ des possibles est lui-même décliné en dynamiques territoriales. Il s'agit alors de « faire le lien » entre une évolution générale plutôt macro et une évolution territoriale aux échelles micro et meso. Ce sera alors, en combinant ces dynamiques territoriales issues des évolutions des scénarios-cadres, que des figures territoriales seront construites. Ces figures territoriales décrivent un mode d'organisation des territoires, un comportement des territoires en regard des enjeux de durabilité et de résilience.

L'originalité de l'exercice aura été de balayer un vaste champ des possibles de niveau macro, puis de regarder les interactions entre ces évolutions, qui apparaissent en première impression relativement déconnectées de l'évolution des territoires, alors qu'elles délimitent directement et indirectement le territoire dans et sur lequel les territoires peuvent manœuvrer et réaliser leurs projets. Ainsi, plus que le résultat en soi qui débouche sur une liste de changements comme d'autres démarches de prospective ont pu en produire, c'est l'ouverture grand angle de la réflexion sur des phénomènes, a priori assez éloignés de la chose territoriale, qui a aidé l'atelier à tester des combinaisons improbables et nouvelles, à prendre des risques sur la caractérisation territoriale des évolutions du contexte, pour déboucher sur les figures territoriales qui, développées, donneront les scénarios exploratoires de « Territoire Durable 2030 ».



Cheminement méthodologique des scénarios-cadres nationaux vers les figures territoriales

La traduction des scénarios-cadres en champ des possibles

Quel rapport entre la montée en puissance des pays émergents, la stratégie asiatique des États-Unis, le déclin de la Vieille Europe, la piraterie dans la Corne de l'Afrique et les trajectoires de développement des territoires français ? Si les relations de cause à effet ne semblent pas évidentes à caractériser, nul doute que ces grandes évolutions géopolitiques et géostratégiques affectent – de manière diffuse ou intensément – la destinée de l'Europe et de la France. C'est enfoncer une porte ouverte que de rappeler à quel point les économies des pays développés sont devenues interdépendantes, quand tant d'événements l'ont montré ces dernières années : chute de Lehman Brothers et crise financière mondiale, inondations à Bangkok et pénurie mondiale de disques durs, crise de la dette grecque et menaces sur l'euro, mais aussi explosion du nombre de nouveaux riches un peu partout dans le monde et embellie pour l'industrie automobile allemande... Ainsi, si les questions de géopolitique au Moyen-Orient nous semblent bien lointaines, au vu de nos questionnements territoriaux, l'évolution du contexte mondial est incontestablement une force motrice du devenir de l'Europe et donc, compte tenu du poids décisionnel et normatif de l'échelon européen dans les politiques publiques nationales et territoriales, le contexte international agit – par ricochets – sur le devenir de nos territoires. Il en va de même sur les enjeux relatifs au rôle de l'État et aux défis attenants au rétablissement des finances publiques. La question du positionnement de l'État central est une affaire de souveraineté nationale, d'indépendance et de grandeur de la France, mais le pouvoir politique – sans nier son autorité et sa capacité à agir – n'est qu'une composante du pouvoir, qui a perdu du terrain devant les puissances financières, économiques, culturelles, religieuses et morales, que ces puissances soient incarnées par des acteurs institutionnels ou le résultat d'une mobilisation populaire, organisée ou spontanée, mais rendue possible par l'essor extraordinaire des technologies de l'information et de la communication.

Ces champs des possibles contiennent des évolutions qui s'imposent à tous les territoires, mais cela ne veut dire pas que les territoires y soient sensibles de manière homogène. Ce sera l'objet même des scénarios exploratoires, que de nuancer, les interactions entre les différents types de territoire et ces grandes évolutions. Le contenu de ces blocs thématiques est présenté ci-après de manière synthétique.

Facteurs-clé	Champ des possibles
Sociétal	Hyper-individualisme (régulation par le marché)
	Renouveau citoyen (Société civile, responsabilités)
	Communautarismes (Société culturellement segmentée)
	Fractures sociales multiples
Social	Paupérisation/Déclassement de masse
	Intergénérations en crise
	Solidarités redistributives
	Déclin des logiques redistributives
Economie	Tout tertiaire dans économie-monde
	Tout tertiaire dans économie résidentielle
	Réindustrialisation technologique
	Economie patrimoniale (agriculture, tourisme,)
Economie verte	Verdissement général de l'économie (percolation)
	Coexistence de secteurs verts / non verts
	Economie verte marginale
	Niches vertes (bio, EnR,)
Environnement	Dégradation générale du patrimoine écosystémique (biodiversité, eau,)
Ressources	Nouveaux équilibres écologiques (résilience)
Energle	Nouveaux potentiels énergétiques (renouvelable, matières premières,)
	Hétérogénéité des trajectoires écosystémiques
Espace	Valorisation des faibles densités
Foncier	Hétérogénéité croissante des valeurs foncières
	Raréfaction globale du foncier urbanisable et agricole
	Concentration des centres de décisions et des localisations résidentielles
Fiscalité	Ajustement brutal des finances publiques
Finances publiques	Assainissement progressif des finances publiques
	Dégradation accentuée des finances publiques
Gouvernance	Nouvelle étape de la décentralisation
	Reprise en main par l'Etat
	Impulsion européenne et fédéralisme
	Réseaux et inter-territoires

Source : Geistel et Stratys, 2011

Champs des possibles

Après le travail de balayage du champ des possibles, l'étape suivante a consisté à traduire ces évolutions-cadre en dynamiques territoriales. Cela revient à mieux qualifier les différents types de territoire, ainsi que leurs trajectoires de développement.

Les « figures territoriales » correspondent à des caractéristiques propres à chaque territoire à des échelles spatiales pertinentes, en termes de gouvernance, sensibilité citoyenne, formes économiques et sociales, ressources naturelles et foncier, finances publiques.

Les scénarios « Territoire durable 2030 » procèdent du croisement entre des figures territoriales et un scénario d'enlisement. Ils sont centrés sur la capacité des territoires à forger des trajectoires endogènes de développement.

Le début des années 2010 constitue le point de départ des scénarios « Territoire durable 2030 » et donne un repère pour en faciliter ultérieurement la lecture. Le groupe de prospective a de ce fait considéré que le scénario de contexte, calé sur cette période, exprimait le tournant, la bascule, de l'ensemble de notre système économique et sociétal, sur fond de crises et de reconfigurations institutionnelles, politiques et citoyennes.

Le scénario d'enlisement

Les hypothèses du scénario de contexte des quatre scénarios « Territoire durable 2030 » procèdent de :

- une croissance européenne limitée par la capacité à créer/valoriser les ressources : naturelles, humaines, financières, recyclage/valorisation des produits, etc.;
- un déplacement du pôle de croissance mondiale vers les pays émergents ;
- la poursuite de la mondialisation, le maintien des pressions sur les coûts et de la compétitivité;
- une Europe à plusieurs vitesses, avec de bonnes performances dans quelques zones d'excellence ;
- des contraintes de financement vives, obligeant à des choix et des redéfinitions de priorités.

Ce scénario de contexte constitue le cadrage général de la réflexion prospective à 20 ans dans lequel les figures territoriales ont été plongées. L'objectif était de mettre en évidence « le comportement » des figures territoriales face à un même contexte, considéré comme tendanciel pour les besoins de l'exercice. Les scénarios exploratoires « Territoire durable 2030 » sont le fruit de cette confrontation-croisement entre les figures territoriales et le scénario-cadre plutôt défavorable et pessimiste pour l'évolution du Pays à 20 ans. En mettant ainsi les figures territoriales « sous tension », l'objectif visé était alors d'identifier des chemins, des leviers, des modes d'organisation, qui donnent les moyens aux territoires d'agir sur leur devenir, malgré un ensemble de contraintes macro qui s'imposent à eux.

Les figures territoriales : les futurs possibles de l'organisation des territoires

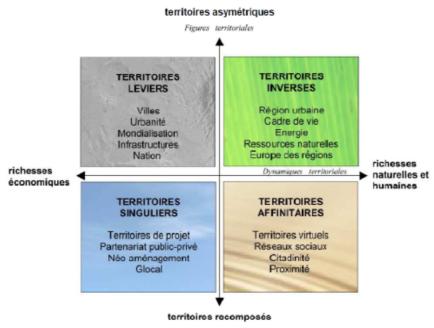
Les « figures territoriales » correspondent à des caractéristiques propres à chaque territoire à des échelles spatiales pertinentes, en termes de gouvernance, sensibilité citoyenne, formes économiques et sociales, ressources naturelles et foncier, finances publiques.

Ces figures territoriales forment des embryons de scénarios exploratoires, qui seront ensuite développés et décrits selon trois principes : territoires-ressources, territoires d'équilibres écosystémiques et gouvernance.

En conséquence, les quatre scénarios « Territoire durable 2030 » procèdent à la fois du cadrage général exogène – influençant positivement ou négativement le territoire pour une éventuelle sortie de crise - et des déterminants territoriaux, décrits sous la forme de « figures territoriales ». Ils sont centrés sur la capacité des territoires à forger des trajectoires endogènes de développement.

Les quatre scénarios « Territoire durable 2030 » peuvent être représentés dans une matrice en fonction du poids relatif de quatre dimensions phare:

- Le poids relatif de la dimension économique ;
- L'importance accordée aux richesses naturelles, humaines et foncières ;
- L'organisation du système de gouvernance
- La dimension sociale et sociétale (degré de sensibilité citoyenne, aspiration à un cadre de vie agréable, etc.).



Source : Nathalie Etahiri, Mission prospective Les quatre scénarios TD30 et les figures territoriales

1.4 Un scénario de contexte global unique, caractérisé par une situation d'enlisement

La crise économique et financière qui a débuté fin 2008 a constitué une rupture. Si, jusque là, le développement économique était caractérisé par une interdépendance croissante des économies nationales, du fait du développement des échanges et des flux de capitaux et de l'internationalisation des chaînes de valeur, la crise a provoqué une baisse brutale des niveaux d'activité dans la plupart des pays occidentaux, et a accentué les spécialisations sectorielles des différents pays.

Depuis, la croissance n'a repris qu'à un rythme modéré aux États-Unis et en Europe, malgré des politiques budgétaires et monétaires de soutien au secteur bancaire d'une ampleur exceptionnelle. A l'origine de dérapages des finances publiques (parfois déjà mal orientées avant la crise), ces politiques coûteuses ont alarmé les investisseurs financiers : encore fragiles et mal remis de la crise des « subprimes », ces derniers ont commencé à douter de la capacité des États à rembourser leurs dettes, obligeant les gouvernements occidentaux à plus de riqueur budgétaire.

Alors que, jusqu'en 2007, la croissance mondiale avait été largement soutenue par la montée de l'endettement⁶ et la financiarisation croissante des marchés, le retour de fortune lié à l'éclatement des bulles de liquidité modifie désormais l'ordre économique mondial : certains flux de ressources se sont inversés, d'autres se sont taris. Dans les années à venir, la croissance pourra certes continuer à être portée par le crédit, mais dans un cadre plus contrôlé, plus dépendant de la création de richesse. Pour s'endetter, il faudra démontrer sa capacité à rembourser, donc à créer de la richesse.

Dans ce contexte, la croissance européenne des deux prochaines décennies sera, plus qu'auparavant, limitée par la capacité de la région à développer ou valoriser ses propres ressources (et celles qu'elle détient à l'international), plutôt que par sa capacité à emprunter. Au même titre que les entreprises et les ménages, les États européens devront apprendre à (mieux) gérer leur dette et à la réduire progressivement, plutôt que d'accumuler de nouvelles dettes à l'égard du reste du monde. Plus qu'auparavant aussi, la croissance européenne dépendra de l'évolution des ressources humaines et de la capacité de la zone à attirer des ressources de qualité, de la capacité à créer ou à mobiliser de nouvelles ressources (énergie, matières de base ou produits recyclés, ressources foncières - y compris marine - et autres), ainsi que de la capacité à développer du « capital » productif (machines et équipements, infrastructures), que ce soit en Europe même ou à l'international, via les investissements directs à l'étranger (IDE). Le rythme de croissance dépendra enfin de la capacité des pays européens à « échanger » leurs ressources ainsi que les biens et services produits, avec le reste du monde, dans un cadre équilibré.

Les pays émergents n'étant pas (encore) soumis à la contrainte que constitue une capacité d'emprunt limitée à la capacité à créer de la richesse immédiate, du fait de leur potentiel de croissance immense, une perte d'influence de l'Europe (et des États-Unis) sur la scène mondiale devrait en résulter. Le poids de l'Europe et des États-Unis dans l'économie mondiale diminuera ainsi progressivement, au profit de pays, autrefois émergents, devenus les nouvelles puissances : le déplacement du centre de gravité du monde, initié au cours de la décennie 2000-2010, se poursuivra donc au profit de la zone Pacifique (Asie-Amériques).

L'internationalisation des grandes firmes continuera de participer à ce mouvement, avec le développement d'unités de production plus proches des marchés en croissance. Initié au cours des décennies antérieures, le processus devrait prendre encore plus d'ampleur dans les années 2010-2020 : Bouyques, Renault, PSA, Veolia, Suez, Airbus et bien d'autres multiplieront les implantations en Asie, en Amérique Latine, en Afrique et en Océanie, et/ou développeront des partenariats avec des acteurs locaux pour desservir les marchés en croissance. Ce mouvement réduira (ou stabilisera) l'intensité à l'exportation de la production nationale, dont la « zone de chalandise implicite » se restreint. Dans certains cas, ces nouvelles implantations s'accompagneront de transferts des centres de décision vers les pays émergents, accentuant le mouvement déjà bien entamé de désindustrialisation de l'économie française. Les activités

⁶ C'est le cas aux États-Unis, mais aussi dans plusieurs pays européens.

industrielles qui restent en France se tourneront de plus en plus vers les marchés régionaux, voire locaux, avec une part croissante des activités de « services » : logistique et distribution, réparation, entretien, maintenance, démantèlement, remise à niveau (retrofitting), conseil, etc. Ou encore, calibrage et customisation des équipements, paramétrage destiné à adapter ceux-ci aux besoins spécifiques de l'utilisateur final, etc.

Cette reconfiguration géographique de l'offre et des zones de chalandises pertinentes sera accélérée par les problèmes de financement qui pèsent sur les premières années de l'horizon prévisionnel. En effet, ceux-ci conduisent les entreprises françaises à rechercher des financements extérieurs et à ouvrir leur capital à des investisseurs étrangers. Au cours des 4-5 prochaines années, l'internationalisation du capital et, de plus en plus souvent, de la gouvernance des entreprises françaises et européennes, s'accentuera. Plus que jamais, les activités industrielles qui resteront ancrées en France seront celles qui reposent sur un avantage comparatif concret (proximité du marché, disponibilité d'une ressource essentielle sur place), ainsi que celles qui sont non-délocalisables, ou qui ne sont délocalisables qu'à un coût important. Citons par exemple la production d'électricité, l'agriculture, la sylviculture et la pêche⁷, la production de plaques métalliques ou de composites de grande envergure ainsi que celle de grands ensembles utilisés dans la construction navale, l'aéronautique, l'installation d'éoliennes, le développement de systèmes électroniques de précision adaptés aux besoins clients, etc.

Du fait de la libéralisation des échanges et de l'émergence de nouveaux producteurs des pays émergents, les pressions concurrentielles internationales s'accentueront encore. Les entreprises y répondront en recherchant toujours plus de flexibilité. Dans le cadre réglementaire exigeant dans lequel elles évoluent, elles miseront, comme elles l'ont fait pendant les deux dernières décennies, sur l'externalisation des emplois et le développement de nouveaux modes de contractualisation. Elles privilégieront le recours à des intermédiaires et à des tiers – dont elles peuvent se séparer le moment venu - plutôt que de recruter en interne. Parmi ces intermédiaires et ces tiers figurent les sociétés d'intérim, les sous-traitants de capacité, les auto-entrepreneurs et autres emplois non-salariés, dont il est plus facile et moins coûteux de se séparer en cas de ralentissement conjoncturel.

Lorsqu'elles embauchent néanmoins en interne, les entreprises chercheront à maximiser la part de la rémunération variable, là aussi pour se donner des marges de manœuvre en cas de retournement conjoncturel. Le recours au travail rémunéré en fonction du service rendu a pour avantage de ne pas être contraint en termes d'horaires : cela permet aux entreprises d'ajuster les cadences aux besoins, voire d'annualiser le temps de travail. Les salariés (et les non-salariés) acceptent ces nouvelles règles du jeu puisque, lorsque tout va bien, cela se traduit par des hausses de revenu. Ils acceptent donc aussi de « subir » les retournements, puisque les baisses de régime ne durent en principe pas longtemps : en effet, comme l'entreprise peut rapidement réduire ses coûts, elle est a priori bien armée pour rebondir.

Les problèmes de financement du court et moyen terme, et l'absence d'ambition industrielle de la France que ces derniers traduisent, ne permettent toutefois pas de faire émerger de nouvelles filières ou de s'inscrire dans une dynamique de croissance « verte ». Si les biotechnologies, les « green » et « clean » techs, et les nouveaux business models liés à l'économie de l'information font partie du paysage économique national, la France ne réussit pas à s'imposer comme acteur leader dans ces domaines sur la scène mondiale (rayonnement insuffisant et manque de capacité d'interconnexion au reste du monde, difficultés récurrentes à diffuser et valoriser les innovations technologiques françaises à l'international, etc.).

Par ailleurs, même lorsque de nouvelles technologies sont développées, leur diffusion tarde. Cela pose des problèmes de normalisation (des biens et des équipements) et conduit à la coexistence d'une multiplicité de générations et de gammes de produits et d'équipements non-compatibles entre elles, ce qui freine d'autant plus leur diffusion : un cercle vicieux s'enclenche jusqu'à ce qu'émerge l'innovation « de rupture » qui supplante soudain toutes les autres et s'impose largement. Mais le manque de coordination au sein de l'Europe fait que cette innovation de rupture a moins de chance

⁷ L'activité de ce secteur dépend des ressources naturelles disponibles en France et des conditions climatiques ; mais la transformation de ces produits peut déjà faire l'objet de délocalisation...

d'être européenne qu'américaine, japonaise ... coréenne ou même chinoise : même dans le domaine des énergies renouvelables, dans lequel l'Europe s'est défini des objectifs ambitieux, l'absence de stratégie coordonnée au niveau européen augmente la dépendance à l'importation - non seulement d'énergies fossiles mais aussi d'équipements comme les panneaux photovoltaïques (chinois) ou des composants d'éoliennes (marché dominé à l'heure actuelle par les américains).

De moins en moins compétitive, l'Europe n'arrive à remonter la pente que dans quelques domaines d'excellence. Il en résulte une Europe à plusieurs vitesses, au détriment des régions où les problèmes de vieillissement démographique s'ajoutent à la pénurie de ressources rares sur lesquelles elles pourraient capitaliser. Le potentiel de croissance inégal des différents pays européens et les disparités de revenus croissantes sont toutefois partiellement compensés par une augmentation des flux migratoires intra-européens, qui donnent lieu à des mouvements de capitaux intra-européens liés aux remises des émigrés et aux flux inter- et intra-entreprises.

La manière dont ces flux se répartiront au sein de la « zone Europe », et plus spécifiquement au sein de la « zone euro », dépendra notamment de l'évolution de la gouvernance dans la zone au niveau national et infra-national (régions, communes, etc.) : les perspectives de développement dépendent en effet avant tout de l'organisation des échanges et des solidarités, à la fois à l'échelle européenne et entre échelons locaux, régionaux, nationaux, et de la régulation de ces flux.

Ce scénario de contexte global se décline donc de plusieurs manières, selon l'organisation de la gouvernance sur le plan infra-national et inter-régional.

1.5 La géoprospective : une représentation graphique originale et pédagogique

La géoprospective est une partie de la science géographique appliquée à la prospective territoriale relativement récente. "Le terme « géoprospective » a commencé à être employé, au milieu des années 2000, pour qualifier une démarche de recherche en géographie appliquée à des problématiques de prospective environnementale ou de prospective territoriale. La géoprospective n'a pas encore de définition arrêtée, mais elle peut être présentée comme un ensemble de pratiques visant à anticiper à moyen et/ou long terme les devenirs des espaces, soit en explorant leurs futurs plausibles soit en simulant les évolutions les conduisant à une situation considérée comme possible à un horizon donné, dans le but d'éclairer les décisions d'aménagement et de gestion des territoires. Sa spécificité repose sur l'intégration de la dimension spatiale aux différents stades du processus prospectif et, plus précisément, sur la compréhension et la prise en compte des dynamiques et interactions spatiales, et sur la spatialisation des scénarios prospectifs".

Telle est la définition qui en est donnée par les chercheurs l'ayant mise en avant dans un article de la revue "L'espace géographique " (n°41, 2/2012), intitulé "La géoprospective, apport des approches spatiales à la prospective".

Alors pourquoi s'intéresser à cette démarche dans le cadre du travail "Territoire Durable 2030"?

Lors des précédents exercices "Aqua" et "Biodiversité" à horizon 2030, il persistait une difficulté d'explicitation des évolutions de long terme et des scénarios de manière cartographique sur les territoires. Autrement dit, la culture cartographique de l'aménagement du territoire se heurtait à une représentation graphique, non pas d'un état des lieux relatif aux données, plutôt statique, mais d'une visualisation des enjeux et des orientations prospectives, plutôt dynamique.

Il est apparu nécessaire d'affiner l'approche narrative des scénarios par une approche spatiale - s'agissant des territoires en inventant un système de représentation appliqué à la prospective territoriale.

Ce système devait se fonder d'une part, sur des modélisations spatiales et sur des indicateurs d'évolution à partir de données recueillies en 2010 et prolongées - ou non - en 2030 ; d'autre part, sur une manière de représenter des dynamiques spatiales en dessins.

C'est pourquoi, la richesse de la réflexion et des outils (chorèmes, datavisualisation,...) apportée par une équipe multidisciplinaire de chercheurs, de designers numériques et de géomaticiens, a permis de proposer un produit complexe mais répondant à la demande ministérielle pour ce programme.

Afin de rendre les scénarios « Territoire durable 2030 » plus visibles, explicites, tant du point de vue quantitatif que qualitatif, et de leur apporter des éclairages sur l'eau, les milieux aquatiques et la biodiversité, une phase de mise en cohérence puis une représentation graphique prospective originale et facilement identifiable pour chacun des scénarios ont été élaborées.

Au cours de ces deux actions, la Mission Prospective du CGDD s'est appuyée sur :

- Gaiago en tant que chef de projet et pour ses compétences en développement durable SIG et web SIG ;
- Ecovia pour ses compétences et expertises en SIG, environnement et aménagement du territoire ;
- UMR Espace pour sa compétence R&D en dynamiques des territoires et géoprospective, analyse et représentation de l'espace;
- 3Liz pour sa compétence en webSIG et création de site internet ;
- Moebio pour sa compétence en data visualisation et modélisation.

Ce projet a permis de traduire en processus spatiaux les tendances des scénarios au travers de trois modules phares rassemblés sur le site internet Territoire durable 2030 :

- la data visualisation des données pour les quatre scénarios ;
- la modélisation graphique via la grammaire chorématique ;
- la comparaison des scénarios (cartes et indicateurs) via un module spécifique.

La modélisation graphique prospective

Le but de cette phase est de produire une représentation graphique de chaque scénario sur la base d'une lecture croisée des cartes afin de dégager les grandes structures et dynamiques du territoire national en 2030. L'objectif est aussi d'intégrer à la modélisation les dimensions non quantifiées et non géographiques qui composent les scénarios (qui ont trait par exemple au thème de l'administration et de la gouvernance des territoires).

La modélisation graphique est une méthode d'analyse spatiale créée il y a près de 30 ans par Roger Brunet. Elle repose sur le postulat que l'espace géographique est organisé selon un certain nombre de lois et suivant des règles de transformation qui peuvent être transcrits en autant de modèles élémentaires. Ceux-ci sont référencés dans une grille de 28 chorèmes (cf. Illustration 10), sorte de « grammaire » de cette écriture graphique, que les géographes n'ont cessé d'enrichir au gré de publications dans la revue consacrée « Mappemonde ».

La dimension graphique de cette méthode ainsi que le formalisme qualitatif qui la caractérise ne doivent pas occulter son caractère scientifique, qui la différencie notamment des schématisations graphiques, des images-concepts etc.. L'analyse fine de plusieurs représentations cartographiques ainsi que d'autres travaux scientifiquement étayés permet de rendre compte, à partir d'un formalisme graphique, des scénarios et du cheminement qui permet de passer de la situation présente (2010) à la situation future (2030).

Le travail de modélisation consiste à combiner les modèles élémentaires qui interviennent dans l'organisation d'un territoire donné, et ce de manière progressive jusqu'à intégrer les contingences locales révélées par déduction. Il en résulte un modèle graphique plus ou moins complexe qui renvoie l'image des grands principes ainsi que des spécificités d'organisation d'un territoire (en 2010 ou en 2030).

Cette méthode a fait ses preuves pour la modélisation des résultats de prospective territoriale (Casanova L. 2010,

Helle C. 1993).

L'objectif est de l'adapter pour répondre aux besoins de modélisation des scénarios Territoire durable 2030. Cela implique de renforcer les possibilités de modélisation de la dimension spatio-temporelle (J.-P. Cheylan, 2007). En conséquence, les chorèmes qu'impose de mobiliser l'exercice prospectif (en différenciant par exemple les composantes des dynamiques spatiales : processus, changement spatial, trajectoire du territoire etc.) ont été développés. D'autres, utiles pour représenter certaines thématiques jusqu'ici rarement intégrées en modélisation graphique (par exemple la gouvernance ou la biodiversité) ont également été formalisés à l'occasion du projet.

Cette approche permet de mettre en évidence les grands principes d'organisation des 4 figures territoriales imaginées à travers les scénarios.

Il est envisagé pour cela de prendre, pour une part importante, appui sur les représentations cartographiques réalisées dans les phases 1 et 2. Ces cartes offrent en effet une spatialisation des indicateurs pertinents pour rendre compte des enjeux actuels et à 2030 du territoire de la France métropolitaine. A l'issue de ces phases, une sélection des modèles élémentaires (ou au mieux un modèle graphique de référence) permet de rendre compte de la base des scénarios Territoire durable 2030. Ces modèles élémentaires (ou ce modèle graphique de référence) sont, dans une seconde phase, adaptés en fonction des hypothèses posées dans chaque scénario (Territoires Leviers, Territoires Inversés et Territoires Singuliers), le quatrième « Territoires affinaitaires » ne disposant pas de données tangibles à ce jour.

Ce travail tire parti de plusieurs ressources complémentaires :

- le rapport Territoire durable 2030 qui, au travers d'une présentation des scénarios Territoire durable 2030 selon une approche systémique, rend compte des possibles interactions entre les mutations sociétales, économiques, sociales imaginées et les territoires ;
- les représentations cartographiques des indicateurs créés par le BIPE pour chaque scénario, qui ont permis la réalisation de cartes statistiques issues de projections à 2030 ;
- les rapports de prospective nationale (Territoire 2040, DATAR ; Aqua 2030, MEDDE ; Biodiversité 2030, MEDDE) ;
- une collection de travaux de recherche thématiques a été compilée pour alimenter la modélisation des principaux thèmes de la modélisation graphique des scénarios, par exemple :
- sur la thématique urbaine, des compléments aux travaux de référence sur la question ont été puisés dans les publications de l'Insee, d'ESPON, de la DATAR;
- sur la thématique de l'eau, les travaux de l'ADES, du ministère en charge de l'environnement, de l'Observatoire des territoires de la Datar et du BRGM ont été consultés. Deux références ont été particulièrement mobilisées : « L'état des eaux souterraines en France. Aspects quantitatifs et qualitatifs », 2004, IFEN et « Rapport Ressources et besoins en eau en France à l'horizon 2030 », 2012 BRL; sur la thématique des espaces naturels et de la biodiversité les publications de l'IFN, de l'Observatoire des territoires de la Datar, de l'Agreste ont été consultés.

Grille des 28 chorèmes (Source : BRUNET R., 1986, « La carte-modèle et les chorèmes », Mappemonde 86/4, p. 2)

L'enjeu de la modélisation graphique est de distinguer à la fois ce qui relève de principes d'organisation et de processus communs à l'ensemble des figures territoriales imaginées par la prospective et la spécificité introduite par chaque scénario en terme d'organisation de l'espace français métropolitain.

L'intérêt d'une telle méthode est tout à la fois de :

- restituer, en les simplifiant, des résultats d'analyses complexes (issus d'un modèle économétrique) et spatiaux en mettant en évidence les grands principes de fonctionnement et les enjeux du territoire;
- combiner de manière synthétique plusieurs informations sur le territoire ;
- communiquer et diffuser auprès d'un large public des résultats scientifiques grâce à une écriture graphique épurée et composée pas à pas.

Les évolutions imposées par les spécificités du projet à la méthode de la modélisation graphique

Afin de répondre aux exigences de la prospective territoriale, des ajustements et développements méthodologiques ont été nécessaires tels que :

- concevoir une méthodologie de modélisation graphique prospective : le choix a été fait de composer la base des scénarios par une modélisation graphique du Territoire durable en 2010 à partir de laquelle seront ensuite déclinés les scénarios *Territoires Leviers, inversés et singuliers (sauf affinitaires, cf. p.36 note n°8).*
- augmenter la table des chorèmes :
- développer les chorèmes dédiés à la représentation des dynamiques et processus spatio-temporels. 0
- développer les thèmes spécifiques cités dans les scénarios tels que la gouvernance et la ressource environnementale.

Modélisation graphique des scénarios (1) Territoires (2) Territoires (3) Territoires (4) Territoires leviers affinitaires inversés singuliers 2030 Scénarios TD 2030 TD 2010 1 état actuel du territoire en 2010 2010

Méthodologie de la modélisation graphique prospective

La démarche de modélisation graphique prospective se décline ainsi en trois principales étapes :

- 1. L'analyse des scénarios prospectifs TD 2030 afin de repérer les variables/ thèmes dominants ainsi que pour évaluer leurs possibilités de traduction en langage chorématique.
- 2. La construction d'un modèle graphique de référence TD 2010 sur la base d'un jeu de cartes relatif à la question de la durabilité du territoire en 2010. Les cartes produites dans le cadre de la phase 1 du projet s'avérant insuffisantes, il a été nécessaire d'investir un travail de collecte de cartes complémentaires permettant de couvrir l'ensemble des champs cités dans les scénarios.
- 3. La modélisation graphique des quatre scénarios TD 2030 s'appuie sur le programme TD 2030 ainsi que sur les cartes réalisées dans la phase 1 à partir des projections de TD 2030. Une étape d'analyse complémentaire a dû être menée pour à la fois préciser les interactions systémiques contenues dans les scénarios et pour mettre à jour les processus de transitions intervenant dans le passage de la situation 2010 à une situation 2030 donnée.

Le modèle graphique de référence « TD 2010 »

Quatre thèmes dominants des scénarios Territoire durable 2030 ont retenu l'attention car ils constituent des moteurs essentiels du changement :

- Les réseaux urbains
- Les axes et les flux qui traversent le territoire
- La gouvernance et les relations entre territoires
- La ressource environnementale (réserves et pressions)

Ces quatre thèmes constituent logiquement les quatre rubriques de la modélisation graphique : la modélisation graphique de la situation territoriale 2010 ainsi que celle des trois scénarios 2030 suivent une trame commune⁸.

Élaboration de la base des scénarios par modélisation graphique d'une situation territoriale de référence : Territoire durable 2010

La modélisation graphique de la base des scénarios se décline en une série d'étapes intermédiaires qui constituent le cheminement de la modélisation.

Il est d'une importance égale au modèle graphique de synthèse qui présente un fort degré de généralisation alors même que la modélisation graphique est déjà caractérisée par son niveau d'abstraction élevé.

Les réseaux urbains :

Quatre chorèmes ont été sélectionnés dans la table référence pour expliquer la logique de formation et de déploiement spatial des réseaux urbains formés à l'échelle métropolitaine.

La présence d'un <u>semis urbain</u>⁹ doublée de celle de <u>voies de communication</u> traduit le principe d'implantation préférentielle des pôles urbains au croisement de voies de communication, soit un modèle de carrefour dont la forme la plus rudimentaire correspond au croisement de trois directions. L'extension spatiale de ce modèle donne lieu à une forme plus complexe, le réseau maillé, qui peut prendre deux formes principales : le quadrillage ou le treillage. Tandis que la première forme est surtout observée en Amérique du Nord, la seconde est dominante dans les sociétés occidentales et correspond à la forme la plus répandue à travers le monde.

Associés aux chorèmes des processus de liaisons préférentielles entre villes et d'aires d'attraction, il devient possible de comprendre la logique de formation des réseaux urbains qui prend appui sur un treillage du territoire et qui donne lieu, sous l'effet de polarisation¹¹, à la formation de <u>structures en gradient</u> auréolaires signifiant le degré d'intensité inversement proportionnelle à la distance au pôle urbain qui s'établit entre les centres et les périphéries urbaines.

La présence d'un pôle urbain dominant ou de plusieurs pôles dominants dans le semis de villes différencie deux types de réseaux urbains. Une hiérarchie urbaine marquée donne lieu à un réseau urbain de type centralisé. Une situation de <u>compétition urbaine</u> entre plusieurs pôles de poids équivalent dans le semis urbain donne lieu à un <u>réseau urbain</u> multipolaire.

L'intégration supra-nationale du ou des pôles principaux indique la présence d'une métropole. Dans ce cas, les réseaux, qu'ils soient centralisés ou multipolaires, sont dits métropolitains.

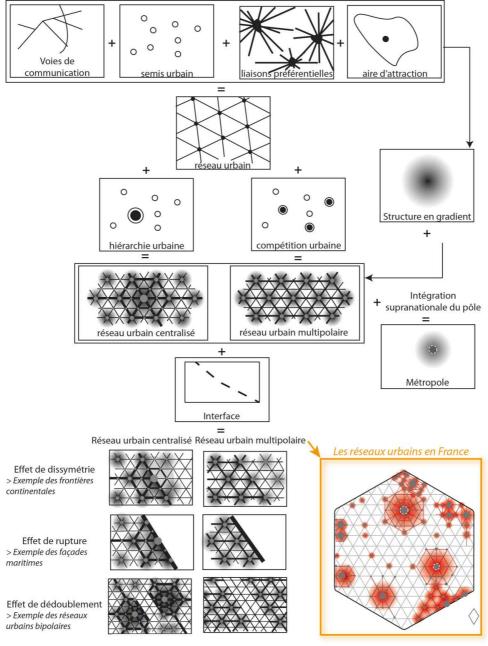
⁸ Le scénario Territoires Affinitaires n'a pas fait l'objet d'une modélisation graphique.

⁹ Les termes soulignés dans le texte renvoient à un modèle graphique de la planche graphique commentée.

¹⁰ Cf. R. BRUNET, 1997, « Les figures du carrefour » in Mappemonde 2/97

¹¹ W.J. Reilly donne en 1931 l'une des premières modélisations de l'effet de polarisation conçue par analogie avec la théorie de la gravitation de Newton.

Lorsqu'ils sont replacés dans le contexte territorial français, les réseaux urbains s'ajustent plus ou moins fidèlement au modèle théorique. On dénombre trois principales déformations liées à <u>l'effet de dissymétrie</u> que l'on retrouve dans le cas des frontières continentales (réseaux urbains dans le prolongement de Strasbourg ou de Lille en Allemagne et en Belgique), à <u>l'effet de rupture</u> que l'on observe lorsque les réseaux urbains se déploient sur des façades maritimes (réseau urbain sud-est déployé le long de la façade méditerranéenne) et enfin à l'effet de dédoublement qui se manifeste dans le cas des réseaux urbains bipolaires (réseau urbain breton articulé autour de Rennes et Nantes).



© L. Casanova Enault - C. Chatel - L. Grasland 2013 UMR ESPACE AVIGNON

Planche graphique 1. Les réseaux urbains en France en 2010

Le modèle graphique des réseaux urbains de la France en 2010 fait apparaître trois réseaux urbains multipolaires et quatre réseaux urbains centralisés dont ceux développés autour de Paris et de Lyon qui relèvent de réseaux métropolitains.

Arrimés au treillage du territoire, ces réseaux prennent une forme hexagonale. Cette représentation se différencie des représentations auréolaires plus couramment observées qui relèvent, selon notre hypothèse, de représentations stylisées des réseaux urbains. Cette forme n'est pas sans rappeler celles mobilisées pour figurer des organisations urbaines optimales, modélisées notamment par W. Christaller dans la théorie des places centrales formulée au début des années 1930.

Les flux qui traversent le territoire :

Le développement des réseaux urbains ainsi que leur connexion est facilitée par un réseau d'infrastructures de transport (réseaux ferroviaire et routier) structurant à l'échelle métropolitaine.

Le déploiement spatial du réseau d'axes de transport fournit des explications sur l'intégration territoriale différenciée de la France.

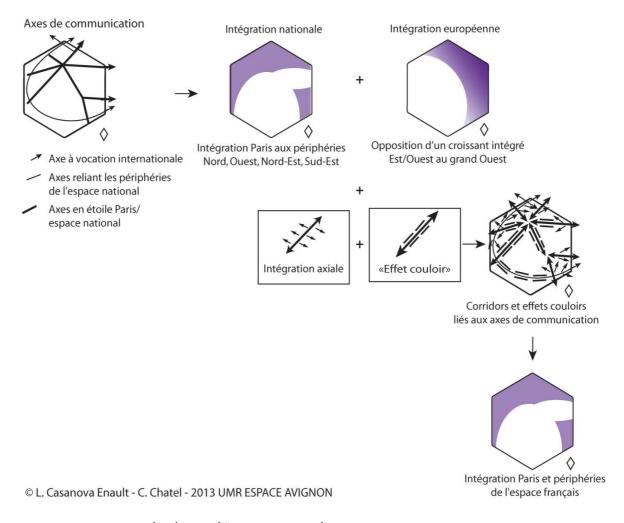


Planche graphique 2. Les axes de transport en France en 2010

Le nord, la façade atlantique et le sud-est sont les espaces les mieux desservis et donc bénéficiant d'une bonne intégration nationale. Du nord-est au sud-est, les réseaux, se prolongeant hors des frontières continentales, mettent en place les conditions d'une meilleure intégration de ces territoires à l'Europe.

Les récents travaux de recherche conduits par N. Cattan¹² ont mis en évidence que saisir les flux qui animent et traversent le territoire français dépend de l'intensité des flux matériels (transports) et immatériels (migrations d'étude, de tourisme, échanges économiques) autant que des points de passage qui facilitent leur circulation dans le territoire.

¹² BERROIR S, CATTAN N., DECROLY J-M., FLEURY A., GUEROIS M. (2009) « Les mobilités internationales en Europe » in Géocarrefour, Vol. 84/3, pp. 151-161. Disponible sur: http://geocarrefour.revues.org/7397?lang=en

CATTAN N. (2004) « Genre et mobilité étudiante en Europe » in Espace populations sociétés, 2004/. Disponible sur : http://eps.revues.org/index485.html CATTAN N., FRETTIGNY J-B. (2013). Les portes d'entrée de la France et les systèmes territoriaux des flux - état des lieux et problématiques. Disponible sur: http://territoires2040.datar.gouv.fr/IMG/pdf/t2040_n3_3cattan.pdf

CATTAN N (1990) « Une image du réseau des métropoles européennes par le trafic aérien » in Espace géographique. Tome 19-20 n°2, 1990. pp. 105 116. Disponible sur :http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/spgeo_0046-2497_1990_num_19_2_2957

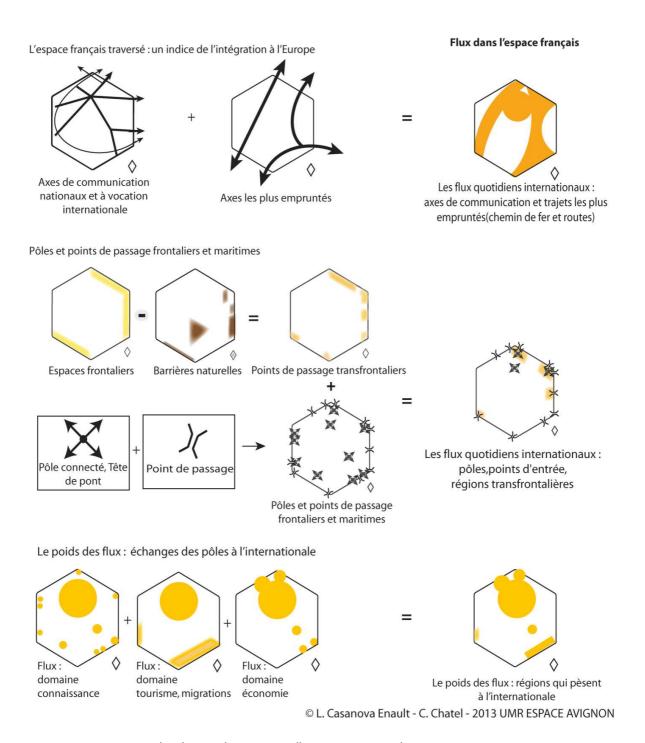


Planche graphique 3. Les flux qui traversent la France en 2010

La région parisienne ainsi que l'est du territoire sont les plus traversés par les flux bénéficiant à la fois de la présence de plusieurs points de passage (métropoles, frontières continentales etc.) mais aussi des principaux axes de circulation des flux (vallée du Rhône).

La gouvernance et les relations entre territoires :

La présence d'une rubrique dédiée à la gouvernance et à l'administration du territoire est peu habituelle en modélisation graphique. Les travaux qui intègrent le plus ces thématiques ¹³ se positionnent davantage à une échelle

¹³ Par exemple:

PIVETEAU V., LARDON S., 2002, Chorèmes et diagnostic de territoire : une expérience de formation, Mappemonde 2002.4 BRAU F., 2002, Les chorèmes comme outil d'analyse des besoins exprimés par des gestionnaires du territoire, Mappemonde 2002.4

locale et dans une démarche de type modélisation d'accompagnement / modélisation participative ou pour donner à voir de manière simplifiée et synthétique une vision, un projet de territoire.

L'ambition est ici d'expliquer la logique d'administration et de gouvernance du territoire afin de saisir ses incidences sur l'organisation et le fonctionnement du territoire. Cette hypothèse est à contre-courant des hypothèses généralement formulées en modélisation graphique qui, au mieux, occultent cette dimension ou bien la considèrent comme une donne du territoire sans incidence sur son organisation et sur son fonctionnement.

Deux chorèmes élémentaires sont sélectionnés : l'un relatif aux limites administratives, à la hiérarchie ; l'autre à l'existence d'une organisation multi-niveaux.

De leur combinaison est déduit le modèle de gouvernance multi-niveaux composé de l'hexagone national puis d'un chevron qui symbolise le niveau européen et d'un autre qui symbolise le niveau mondial. Au niveau infra-national, un pavage hexagonal du territoire représente un niveau de gouvernance méso géographique (qui peut être assimilé au niveau régional) sur lequel se superpose le niveau des métropoles positionné de façon théorique en leur centre. Un autre pavage hexagonal dont les mailles sont de plus petite dimension traduit un niveau local (qui peut être assimilé au niveau communal ou intercommunal).

Le choix d'une représentation hexagonale du modèle de gouvernance multi-niveaux trouve sa justification au sein des travaux menés au début du XXème siècle par un certain nombre d'économistes spatiaux. Chez A. Lösch le pavage de forme hexagonale permet une couverture exhaustive de l'espace sans intersections. W. Christaller et G.K. Zipft utilisent une structuration en hexagones emboîtés pour transcrire une organisation spatiale urbaine optimale.

Le travail de modélisation graphique a ensuite permis de mettre en évidence que le poids de chacun des niveaux est inégal dans ce type d'organisation et que de la répartition des compétences entre les niveaux de gouvernance territoriale dépend un type d'organisation et un fonctionnement territorial spécifiques.

<u>Trois situations</u> sont déclinées de manière théorique : celle qui correspond à une <u>domination du niveau supranational</u> et qui a pour conséquence une ouverture généralisée des frontières nationales et le développement des flux et échanges de longue portée ; celle qui correspond à une domination du niveau national et qui a pour incidence de valoriser la métropole centrale vers laquelle les flux et les échanges vont converger ; celle qui correspond à une domination du niveau de la décentralisation et qui a pour incidence une distribution des flux et des échanges selon une logique centrifuge, autour des pôles urbains qui constituent la tête des réseaux urbains régionaux.

MICHEL C., LARDON S., 2001, L'accès aux espaces naturels : l'apport des chorèmes à la gestion des conflits d'usage, Mappemonde 2001.2

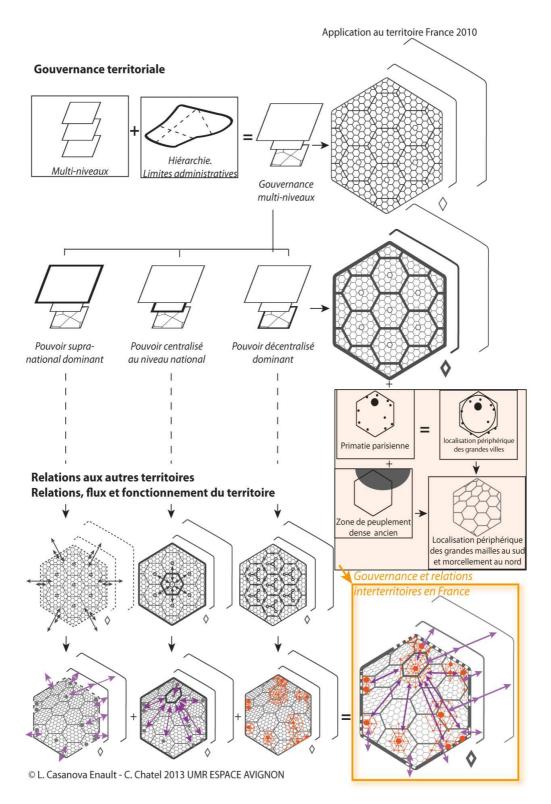


Planche graphique 4. Gouvernance et relations entre territoires en France en 2010

L'application du modèle de gouvernance multi-niveaux au cas de la France de 2010 implique de faire apparaître la prédominance du niveau national puis les relais joués par les régions françaises et l'Europe qui constituent le deuxième niveau d'importance dans la gouvernance territoriale. Enfin, les niveaux mondial et local se positionnent au troisième rang d'importance. Les pôles les plus connectés et les frontières les plus poreuses avec les niveaux européens et mondiaux le sont d'après une présence significative dans plusieurs domaines de flux.

La ressource environnementale (réserves et pressions) :

Afin de représenter les enjeux de durabilité du territoire dans le domaine de l'eau et de la biodiversité, le choix a été fait de différencier ce qui relève de la ressource environnementale potentielle et ce qui relève des pressions sur la ressource environnementale qui sont en interaction systémique avec les modes d'occupation humaine du territoire et les modèles de société en place, lesquels varient sensiblement dans chacun des scénarios formulés dans le rapport Territoire durable 2030.

La ressource environnementale potentielle :

Pour mettre en évidence de manière simplifiée et généralisée la ressource environnementale potentielle, comme seul cela est possible par la méthode de modélisation graphique (la représentation cartographique seule peut permettre un niveau de détail d'information supérieur), un détour par l'explicitation de la géographie physique du territoire a été nécessaire.

Les deux chorèmes de <u>structure en gradient</u> et d'<u>interface</u> sont mobilisés pour signifier que la <u>géographie physique du</u> territoire français se comprend à travers un gradient altitudinal est/ouest précisé par la présence de barrières naturelles qui signalent les reliefs et par la présence de fleuves et interfaces littorales qui indiquent la présence de plaines.

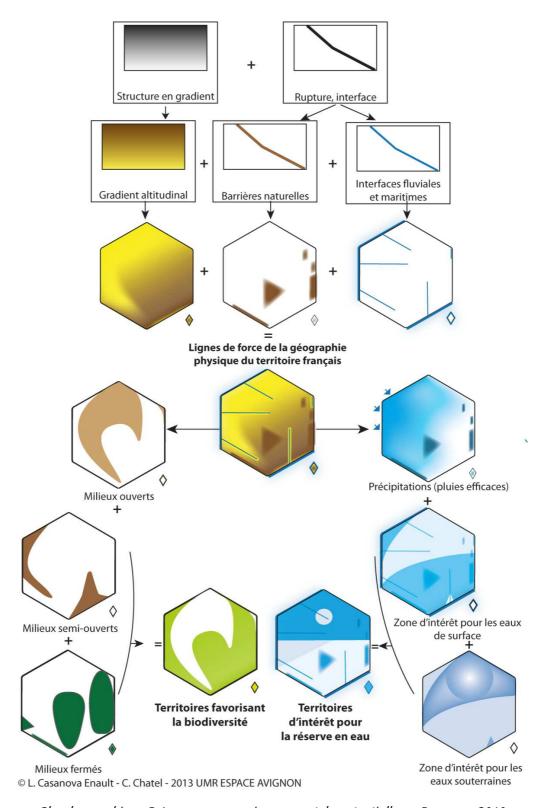


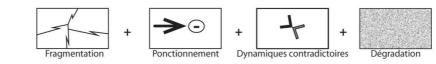
Planche graphique 5. La ressource environnementale potentielle en France en 2010

Du modèle graphique des lignes de force de la géographie physique du territoire français est déduit d'une part la présence de milieux ouverts dans les espaces de faible altitude qui correspondent aux espaces les moins favorables à la biodiversité. Les milieux semi-ouverts valorisés en vignoble ou en bocage et les milieux fermés valorisés en forêt correspondent donc aux principaux territoires favorisant la biodiversité à l'échelle nationale.

De ce modèle graphique est déduite d'autre part la répartition des précipitations efficaces (précipitations déduites de l'évaporation) sur la façade océanique et sur les reliefs qui correspondent à des espaces intéressants pour la réserve en eau. S'y combinent le modèle des <u>espaces d'intérêt pour la réserve en eau de surface</u> et le modèle de <u>la réserve en</u> eau souterraine. Les deux modèles présentent une géographie inversée : la Bretagne, le Massif central, les Pyrénées et les Vosges sont les principales zones d'intérêt pour la réserve en eau de surface à l'échelle de la France tandis que les grands bassins sédimentaires tels que le bassin parisien, le bassin aquitain et le bassin alsacien (qui correspondent soit à des aquifères multi-couches soit à la présence de nappe libre) sont les principales zones d'intérêt pour la réserve en eau souterraine à l'échelle de la France.

Les pressions sur la ressource environnementale :

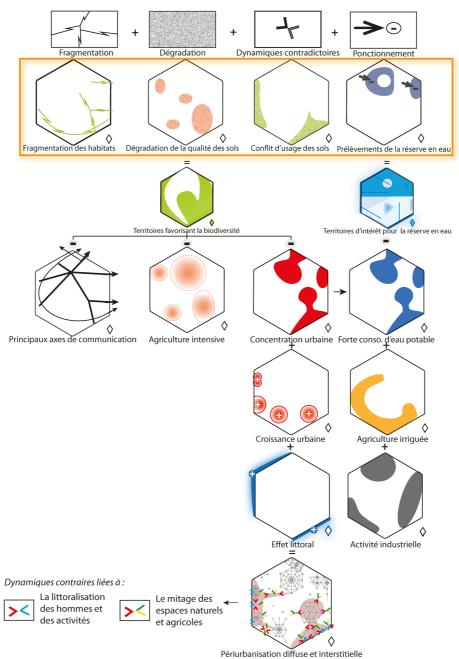
L'hypothèse est faite que les processus de fragmentation, de dégradation/érosion, de dynamiques contraires et de ponction/ prélèvement constituent quatre déclinaisons spatiales possibles de la pression environnementale.



© L. Casanova Enault - C. Chatel - 2013 UMR ESPACE AVIGNON

Planche graphique 6. Les pressions possibles sur la ressource environnementale

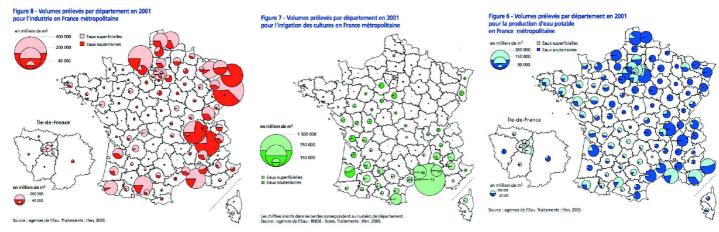
Quatre chorèmes ont été créés pour donner une représentation graphique des pressions sur la ressource environnementale (ils constituent en cela un apport à la table des chorèmes).



L. Casanova Enault - C. Chatel - 2013 UMR ESPACE AVIGNON

Du modèle graphique offrant une spatialisation des territoires favorisant la biodiversité sont déduites trois pressions majeures à l'échelle de la France qui sont liées à la fragmentation des habitats sous l'effet de la présence des principaux axes de communication, à la <u>dégradation de la qualité des sols</u> liée à l'agriculture intensive, à l'émergence de conflits d'usage des sols exacerbés dans l'espace périurbain par le jeu de dynamiques contraires entre, en particulier, la dynamique urbaine et la dynamique des espaces naturels et agricoles.

Du modèle graphique offrant une spatialisation des territoires d'intérêt pour la réserve en eau est déduite la pression liée aux prélèvements sur la réserve en eau pour un usage domestique, agricole (agriculture irriguée) et industriel combiné.



Cartes ¹⁴ de référence pour la modélisation graphique des prélèvements de la ressource en eau

Quatre modèles graphiques, combinés ensuite dans un même modèle, représentent les espaces où les <u>pressions sur la</u> ressource environnementale sont les plus prégnantes à l'échelle de la France car elles recoupent le périmètre des principaux espaces favorisant la biodiversité ou celui des principales zones d'intérêt pour la réserve en eau.

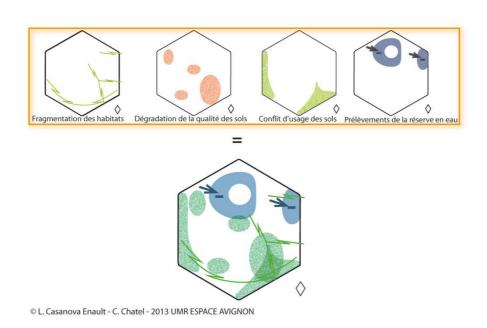


Planche graphique 7. Synthèse des pressions sur la ressource environnementale en France en 2010

¹⁴ Seules quelques cartes parmi l'ensemble de celles utilisées pour réaliser la modélisation graphique sont insérées dans le texte à des fins pédagogiques.

Le modèle graphique de synthèse Territoire durable 2010, combinaison des 5 modèles intermédiaires :

La composition du modèle graphique de synthèse ne procède pas d'une superposition des modèles intermédiaires mais bien d'une combinaison. Seuls les éléments essentiels à la compréhension des enjeux de durabilité du territoire en 2010 sont intégrés au modèle graphique final.

Le modèle graphique obtenu en résultat offre une représentation de l'information géographique à la fois synthétique et caractérisée par un niveau de généralisation important. Cette représentation ne se suffit pas à elle seule mais doit être rapprochée des cinq modèles intermédiaires dont elle est déduite. Ceux-ci ont été obtenus en résultat de chacune des rubriques de la modélisation des réseaux urbains, des flux, de la gouvernance et des relations entre territoires, de la ressource environnementale potentielle et des pressions sur la ressource environnementale.

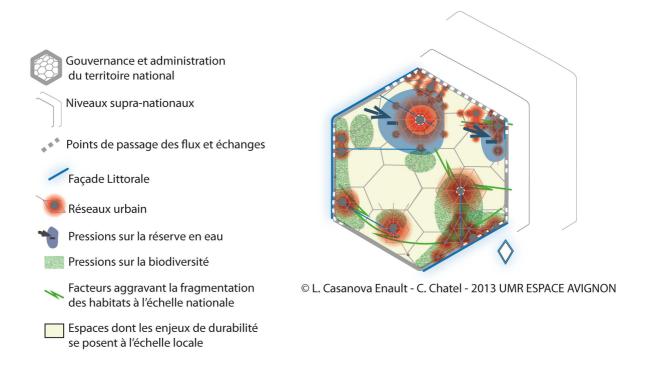
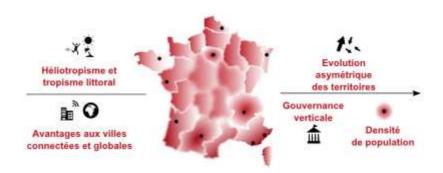


Planche graphique 8. Modèle graphique Territoire durable 2010, base des scénarios

Les scénarios Territoire durable 2030

2. Les scénarios Territoire durable 2030

2.1 Scénario 1 : Territoires Leviers



Un cheminement possible des dynamiques actuelles à l'horizon 2030

2.1.1 Le récit et l'expérimentation territoriale

Un choc budgétaire qui déstabilise les territoires et accentue les disparités

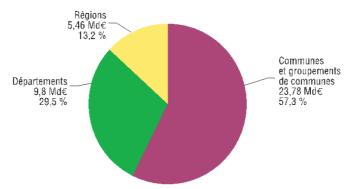
Partant d'un contexte national plutôt défavorable¹⁵, ce premier scénario décrit une évolution asymétrique des territoires. On assiste à des trajectoires économiques très contrastées entre les territoires, sous l'effet de pertes de compétitivité économique et d'une capacité de redistribution nationale affaiblie. Une péréquation des moyens « a minima » est organisée entre les régions ; dans le même temps, les régions du Grand Ouest qui ont plutôt bénéficié de la péréquation nationale deviennent à leur tour contributrices nettes vers les régions du Nord, du Centre et de l'Est de la France. Les grands équilibres du pays sont dictés par l'impératif d'assainissement des finances publiques, eux-mêmes calés sur les engagements européens de la France en la matière : maîtrise du déficit budgétaire (inférieur à 3% à l'horizon 2017), stabilisation puis réduction de la dette, réforme du financement du système social (comptes sociaux), etc. Sans jamais lui accoler le qualitatif de riqueur, cette politique budgétaire se caractérise tout de même par des objectifs de réduction très volontariste de la dépense publique (50 Md € d'économies sur 2013-2017 notamment). Les collectivités territoriales sont mises à rude contribution, avec également des objectifs de réduction de leurs budgets d'intervention et de fonctionnement (en particulier à travers l'évolution des dotations de l'État).

Les moyens étant restreints, les critères d'attribution de ces moyens par l'État sont de plus en plus fondés sur des critères de performance financière : effet de levier pour les projets, taille critique, orientation des financements vers les projets à forte rentabilité financière. Mais, dans le même temps, la demande sociale continue de croître, notamment en raison de la précarisation croissante d'une grande partie de la population. L'État n'ayant pas (plus) les moyens de contrecarrer le mouvement, cela se traduit par des disparités et des tensions sociales aggravées, que les collectivités territoriales ont à gérer au niveau local.

¹⁵ cf. Scénario cadre d'enlisement économique décrit plus haut

Encart 1: les recettes budgétaires des collectivités territoriales

La péréquation est un objectif de valeur constitutionnelle depuis la révision de mars 2003 : « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales » (article 72-2 de la Constitution)



Source : DGCL, bureau des concours financiers de l'État.

La figure ci-contre donne la répartition de la DGF entre types de collectivités en 2013.

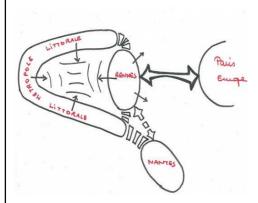
Deux grands systèmes de péréquation territoriale sont en place : une péréquation verticale, basée principalement sur d'une part les dotations générales de fonctionnement de l'Etat vers les collectivités et les transferts de recettes fiscales (la péréquation vericale compte pour près de 90% des recettes totales des collectivités) ; d'autre part, la péréquation horizontale, qui consiste à prélever une partie des recettes fiscales des collectivités les plus "dotées" pour les redistribuer aux collectivités moins favorisées. C'est ce 2e système dit de péréquation horizontale, qui prend son essor dans les années 2010, pour s'ajuster notamment à une trajectoire de gel des finances locales, en réponse à l'impératif budgétaire de réduction des déficits publics.

Gouvernance stratifiée et verticale : taille critique et subsidiarité

Face à une situation relativement bloquée, l'État opte pour une **gestion plus décentralisée** des conséquences territoriales de cette atonie économique sur le plan national. Cela débouche sur une gouvernance multi-échelles, où les régions, les métropoles et l'État (ce dernier sur quelques projets emblématiques) fixent le cap et le tempo de l'action publique. Ce nouveau mode de gouvernance s'appuie sur deux principes : la taille critique et la subsidiarité. Subsidiarité d'abord, avec le choix d'une décentralisation forte des politiques territoriales, notamment dans le champ social, où la gestion de la crise par les collectivités territoriales a permis d'amortir quelque peu les chocs économiques et sociaux successifs de la période 2010-2020. Taille critique, ensuite, car cette gouvernance s'appuie sur une architecture institutionnelle donnant la prime aux acteurs capables de mobiliser de larges ressources financières, pour porter des politiques sur de grands territoires; face à la disette budgétaire, la concentration des moyens sur quelques projets territoriaux à fort enjeu devient la règle.

D'une certaine manière, l'État se décharge donc sur les collectivités pour gérer les conséquences de la crise. Ces dernières se retrouvent confrontées à un double défi de compétitivité économique et de solidarités entre les territoires ; pour certaines régions, ce double-défi prend la forme d'un dilemme entre des métropoles, engagées dans une course à la taille, et des villes moyennes qui revendiquent leur autonomie.

Encart 2 : Des questions plus que des visions liées à la déclinaison du scénario Territoires Leviers en Bretagne¹⁶



Les formes de métropolisation induites par ce scénario des "territoires leviers" posent question quant à l'armature urbaine bretonne lors de l'exercice de déclinaison organisé en Bretagne. Un groupe d'une dizaine de personnes, appartenant à la DREAL et aux DDTM¹⁷ de la région, a analysé en détails les fondements du scénario et sa pertinence pour la Bretagne. Quelques principes sont ébauchés, pour faire en sorte que ce scénario des Territoires Leviers, ne soit pas un scénario hors sol, déconnecté de la société, des spécificités, réalités et identités de la Bretagne, de ses territoires et des habitants.

Le premier principe est celui de la réaffirmation d'une gouvernance territoriale intrinséquement fondée sur une coopération traditionnelle des territoires : en 1950 était créé le CELIB (Comité d'étude et de liaison des intérêts bretons) pour promouvoir le développement économique et l'identité de la Bretagne. En 2004, c'est le B16 (Conférence territoriale réunissant 11 agglomérations, le Conseil Régional et les 4 Conseils Généraux) qui a été créé par la Région pour contribuer à mettre en cohérence les politiques menées en Bretagne, notamment en matière de projets structurants. D'autres organisations du même genre existent (Conférence Régionale de l'Énergie, Conférence Régionale de la Mer et du Littoral...), leur organisation et leurs buts différant selon les domaines d'action. La métropolisation ne doit pas déboucher sur une concentration excessive des pouvoirs économiques et politiques au sein des seules métropoles, qui est contraire aux usages et pratiques des acteurs bretons, très attachés à cette gouvernance partenariale.

Le deuxième principe porte sur la fondation du projet territorial autour d'un système de valeurs lié au «local» et au «vécu», la qualité de vie et du cadre de vie, le rapport au patrimoine et à la culture, le lien social. Les territoires leviers sont également structurés par une composante sociétale, auxquels les Hommes sont tout autant attachés, comme ils peuvent se mobiliser pour la composante économique et l'emploi. Ce qui fait levier en Bretagne ne se limite pas aux activités productives ; l'attachement au territoire, le désir du vivre ensemble et la volonté de singulariser le développement territorial par rapport aux modèles pré-conçus ou imposés par l'extérieur (les échelles européennes et nationales, le marché) forment des leviers propres à la Bretagne.

Le troisième principe indique un chemin et une méthode pour une "métropolisation à la bretonne", tirant parti des effets bénéfiques du scénario territoires leviers, tout en veillant à irriquer le développement vers tous les territoires bretons. Deux métropoles qui se dessinent : Rennes, englobant progressivement l'Ille-et- Vilaine et ses abords mais aussi une « métropole littorale », composée d'une association de pôles rapprochés par leurs caractéristiques maritimes et leur différenciation par rapport à Rennes. Ensuite, une répartition des moteurs de développement entre Rennes et Nantes : c'est la condition pour que ces deux métropoles voisines puissent coexister.

¹⁶ Le contenu de cet encart est adapté d'une contribution de la DREAL Bretagne dans le cadre de l'expérimentation des scénarios TD 2030. 17 DREAL : Direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement ; DDTM : Direction départementale des territoires et de la тег.

Avantages aux villes globales et connectées - « Régions qui gagnent, régions qui perdent.... »

Dans ce scénario où l'économie française tente une relance axée sur une politique de l'offre, les territoires les mieux placés dans la concurrence internationale se portent mieux. Ce sont par exemple les territoires possédant des acteurs présents et compétitifs sur les marchés mondiaux, et qui sont de ce fait alignés sur les meilleures pratiques et technologies. Parmi les régions dynamiques, on peut citer les Pays de la Loire (aéronautique, agroalimentaire), Rhône-Alpes (chimie, santé, électronique, télécoms), Midi-Pyrénées (aéronautique, énergie) ou encore l'Alsace (biens d'équipement, transports). Ces territoires sont à la fois tournés vers les partenaires européens et les marchés à l'export vers l'Asie du sud-est et la zone Amériques. La croissance de ces régions, à forte dominante productive, se distingue très nettement des régions qui ont misé sur l'économie résidentielle, mais qui au final ont vu peu de nouveaux arrivants s'installer.

Toutefois, si certaines régions parviennent à exister dans la compétition internationale, ce scénario ne se caractérise pas non plus par une effervescence productive ou l'émergence de nouvelles filières en France. On est davantage dans un registre de renforcement et de montée en puissance des locomotives historiques, plus que sur la création de nouveaux gisements de richesse et de valeur dans les territoires.

Ce relatif conservatisme économique explique en partie les raisons du décrochage économique, puis social de territoires entiers, à toutes les échelles. Sous l'effet des nombreuses et multiples mutations économiques successives, des pans entiers de l'économie française se sont littéralement effondrés : industries manufacturières, automobile, pétrochimie, sidérurgie-métallurgie, chimie lourde, filières lait et viande. La forte exposition de certaines régions, comme la Haute-Normandie, la Lorraine, la Bretagne ou le Nord-Pas-de-Calais, où ces activités en déclin étaient fortement concentrées, les ont poussées à accélérer leur reconversion et repositionnement sur de nouveaux secteurs. Cependant, cette fragilisation du tissu économique ne se limite pas à quelques régions ou territoires ; elle concerne des centaines de bassins d'emplois, souvent « mono-secteur », répartis sur l'ensemble de la France, y compris dans des régions dynamiques comme PACA ou Aquitaine.

Encart 3 : Relocalisations d'activités industrielles en France (étude DGCIS-DATAR-PIPAME, 2013)

Une carte produite par la DATAR donne la spatialisation de 107 relocalisations d'activités industrielles. Elle est issue d'une étude commandée par le Ministère du redressement productif en 2013, qui visait à analyser les motivations et facteurs objectifs, qui expliquent le choix des entreprises à relocaliser une partie de leur production, auparavant délocalisée. Les principaux résultats corroborent la crédibilité du scénario « Territoires leviers » : près de la moitié des 107 relocalisations se sont dirigées vers les zones servicielles urbaines et l'autre moitié sur les zones industrielles de performance extérieures (fort degré d'ouverture sur l'international), et les zones mono-industrielles bien connectées aux zones urbaines. On constate également que les zones rurales, qu'elles soient à dominante industrielle, à dominante touristique, ou à dominante de services collectifs n'accueillent quasiment aucune relocalisation, alors qu'elles représentent la grande majorité des 320 zones d'emplois du territoire national.

Même avec cette faible taille de l'échantillon (107 relocalisations effectives, dont 30 monographies détaillées), on observe les avantages comparatifs des territoires leviers dans les dynamiques de réindustrialisation : accès aux services cognitifs et aux fonctions métropolitaines, qualité des infrastructures de transports, accès aux compétences, rôle de tête de réseaux pour les zones industrielles spécialisées.

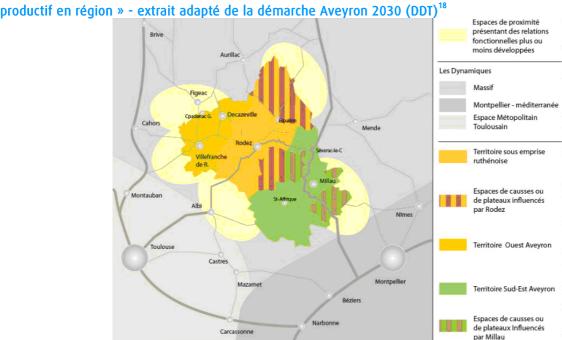
Parmi les régions qui résistent mieux et qui surperforment la moyenne nationale sur la plan économique, figurent celles qui sont dotées de quelques métropoles, actives sur la scène européenne et bien reliées aux grands centres économiques du continent : Paris, Lyon, Marseille, Toulouse, Lille, Strasbourg, Bordeaux, Rennes, Nantes, Montpellier et Nice. Ces villes globales et connectées cultivent chacune leur identité, tout en faisant résolument le pari de l'économie de la connaissance. Les politiques d'investissements dans le domaine de la recherche, de l'enseignement supérieur, des grands équipements culturels et des infrastructures de transports sont concentrées sur ces quelques métropoles d'envergure européenne.

L'objectif affiché est de passer la vitesse supérieure pour ces métropoles, de leur faire franchir un palier de développement et de rayonnement, pour, in fine, doter la France de plusieurs centralités territoriales, capables de relayer la mégalopole parisienne dans la compétition économique mondiale. Grâce à ces villes globales et connectées, la France garde voix au chapitre et peut espérer tirer son épingle du grand jeu de la mondialisation. Dès lors, la montée en puissance de ces métropoles constitue tout autant un objectif, de croissance, de création de valeur, de développement territorial, et un moyen, une méthode, un levier pour redistribuer les richesses créées et irriguer les territoires sous l'influence des métropoles. Dans le cas de Toulouse, ce scénario vise à lui permettre d'affirmer son rang de métropole européenne, en pariant sur sa capacité d'entraînement de l'appareil productif régional et des villes moyennes qui l'entourent : Montauban, Tarbes, Agen, Rodez, Albi, Narbonne, Castres.

Les questions de gouvernance apparaissent cruciales dans ce scénario, où le pôle métropolitain central doit à la fois donner des gages à ses partenaires en termes de partage de la richesse, mais également les convaincre de sa capacité à porter le développement de toute une région. Les craintes associées à ce scénario relèvent du registre des relations entre les territoires. Les rapports entre les acteurs sont ambivalents, la métropole peut donner l'impression de confisquer le pouvoir dans la poursuite de ses seuls intérêts ; en même temps, les villes moyennes et les territoires ruraux savent que la métropole leur offre un tremplin de développement, reste à savoir si elles ont misé sur le bon cheval...

Les rapports entre les territoires sont d'autant plus ambivalents, que les flux liés au processus de métropolisation sont complexes et bouleversent en profondeur la physionomie de certains espaces. Alors que les métropoles concentrent le développement économique, culturel, scientifique et urbain en leur cœur, ce développement s'accompagne d'une périurbanisation concomitante, malgré les politiques volontaristes de maîtrise de l'urbanisation. Les pressions foncières s'accentuent dans et autour des métropoles, ce qui explique en partie l'étalement urbain ; les activités économiques sont toujours à la recherche d'un foncier bon marché, alors que le pouvoir d'achat stagnant des ménages pousse ces derniers à s'éloigner toujours plus pour accéder à la propriété.

Les agglomérations sont en quelque sorte victimes d'une crise de croissance, dans le sens où elles n'arrivent pas vraiment à absorber harmonieusement les flux démographiques en leur sein. La pénurie de l'offre de logements accroît les tensions sur le marché immobilier et aggrave les phénomènes de ségrégation socio-spatiale. La gentrification des centres-villes se poursuit, le report des classes populaires en 3^e couronne également, alors que les espaces périurbains à proximité du cœur d'agglomération deviennent plus marqués sociologiquement et socialement : d'un côté la banlieue pauvre, de l'autre la banlieue riche. Paradoxalement, l'ambition des métropoles se retourne contre elles, en raison de leur incapacité à aligner l'offre de services et d'équipements collectifs à une demande sociale croissante, exigeante, diversifiée et plus complexe. Toutefois, cette course en avant s'auto-alimente, à partir du moment où les promoteurs parviennent encore à séduire une clientèle aisée, dans ces programmes flambant neufs des nouveaux quartiers...



Encart 4 : Une déclinaison possible du scénario Territoire levier sur l'Ouest Aveyron « La requalification d'un pôle

Dans le cadre de la démarche Aveyron 2030 pilotée par l'Etat, plusieurs scénarios d'évolution possible du territoire ont été collectivement construits. Nous reprenons ci-après un des scénarios concernant l'Ouest Aveyron, qui pourrait s'apparenter à un zoom territorial du scénario "territoires leviers," s'il était décliné à cette échelle, sur un territoire réel. La carte ci-dessus est extraite du diagnostic prospectif réalisé dans le cadre d'Aveyron 2030. Elle décompose le département en 3 espaces fonctionnellement distincts et aux trajectoires de développement à la fois disjointes et interdépendantes. Le territoire qui nous intéresse est colorié en jaune. Dans ce scénario des territoires leviers, ce sont les piliers productifs et urbains qui fondent les bases du développement. Dans cet esprit, ce scénario pourrait donner pour l'Ouest Aveyron:

- une organisation territoriale en réseau de villes, intégrant Figeac et en lien avec Cahors, Montauban et Albi, dans une armature territoriale régionale, polarisée par Toulouse ;
- un tissu économique local qui s'inscrit entièrement dans les filières d'excellence portées par la Région, avec une ambition internationale (aéronautique et automobile);
- une accessibilité améliorée vers l'extérieur du territoire et développement d'une politique de déplacement entre les pôles du réseau de villes ;
- un développement et renforcement des capacités d'innovation (filières de formation adaptées ; R&D; pôles de compétitivité);
- une gouvernance territoriale qui dépasse les limites administratives et marque l'avènement d'un réseau de villes permettant d'anticiper et d'accompagner la rationalisation des services et des équipements ;
- une requalification et reconquête environnementale de l'espace, grâce à la maîtrise de l'urbanisation et la gestion coordonnée des espaces naturels ; ·

le **développement d'une agriculture** performante et respectueuse de l'environnement.

¹⁸ CF infra p. 62

Encart 5: L'avant-Pays savoyard, un territoire soumis à l'influence des métropoles qui préserve son identité et met en avant le cadre et la qualité de vie

Situé à l'Ouest de la montagne de l'Epine et du Mont du Chat, entre le Bugey et l'Isère, le territoire de l'Avant Pays Savoyard¹⁹ comprend 49 communes regroupant 29 600 habitants en 2010 sur une superficie de 550 km2. A dominante encore rurale, il se caractérise par :

- l'influence croissante du desserrement des agglomérations voisines sur son développement, en terme de pression foncière et d'urbanisation résidentielle. A l'Est, Chambéry et Aix-les-Bains, de façon relativement importante, notamment depuis la fermeture du tunnel du Chat aux poids lourds ; et un degré moindre : à l'Ouest, l'Isle d'Abeau et Bourgoin-Jallieu ; et au Sud , Grenoble.
- un développement économique modéré mais diversifié : une agriculture encore très présente, un secteur industriel en devenir, une activité touristique qui se développe.
- une situation régionale stratégique entre la Région Urbaine de Lyon et le Sillon Alpin, ce qui donne d'importantes opportunités de développement. Quand on dézoome, on voit une Savoie située à 1h de route de trois métropoles de dimension européenne (Lyon, Grenoble et Genève)

Ce territoire est emblématique de l'évolution des territoires périurbains sous l'influence des métropoles. Dans ce scénario, une partie de la population savoyarde, dont les CSP+, se concentre dans une grande intercommunalité Chambéry-Aix les bains, qui bénéficie de logements encore abordables (Chambéry) et de l'environnement du lac du Bourget (Aix), et qui réunit les services à la population non transférés dans les métropoles notamment en matière de santé et d'enseignement. L'activité économique s'y spécialise fortement autour du solaire, de l'outdoor et de la montagne.

En réponse, l'Avant-Pays Savoyard s'organise en une seule grande intercommunalité, pour gagner en identité et visibilité. D'autres territoires périurbains et ruraux en Savoie vont l'imiter, comme le Sud-Montmélian ou l'Albanais-Bauges. La population travaille majoritairement dans les espaces métropolitains (dont l'agglo Chambéry-Aix) , l'Avant-Pays développe en contrepartie une économie présentielle. La production agricole est valorisée localement ou dans les métropoles proches mais la concurrence sur le foncier s'accentue.

Le SCOT de l'Avant-Pays Savoyard insiste sur la structuration d'une armature territoriale de proximité, pour mieux maîtriser le développement de l'urbanisation et accueillir dans de bonnes conditions les 10 000 habitants supplémentaires prévus sur la période 2010-2030, soit une croissance démographique de plus 30% en 20 ans. Le caractère périurbain est pleinement assumé dans les documents de planification et le positionnement en tant que territoire-ressources pour les métropoles est consensuel. Les enjeux territoriaux se concentrent sur le cadre et la qualité de vie, et la capacité à stimuler l'économie locale sur d'autres bases que les seuls services à la population. Les élus du territoire fondent leur projet sur le concept de "ruralités modernes", c'est-à-dire une offre territoriale alliant les aménités rurales à un niveau élevé de services et d'équipements.

Pour organiser la France autour de cette dizaine de métropoles, le maillage du territoire par les infrastructures de transports continue. Le développement de grandes infrastructures payantes (autoroute, LGV, aéroports) reliant les grandes agglomérations reprend, même si c'est à un rythme inférieur à celui connu avant 2010 du fait des contraintes de financement. Le paradigme de la vitesse perdure, tant et si bien que les « effets tunnel » s'accentuent et renforcent la géographie métropolitaine héritée des grandes politiques d'aménagement du territoire de la deuxième moitié du XXe siècle : il est plus rapide de relier les centres de Paris, Lille et Lyon, que de rejoindre les deux bouts

¹⁹ Présentation du territoire extraite du site internet du SCoTde l'APS

Néanmoins, la vision d'un polycentrisme à la française, qui laisserait croire à une émancipation des métropoles de l'influence parisienne semble exagérée. Les métropoles de province ne sont certes plus inféodées au pouvoir central, mais l'Île-de-France continue d'être le premier partenaire de ces grandes agglomérations de province. Cela explique la structure encore très fortement radioconcentrique du système de transports national, avec la métropole parisienne, qui en forme le nœud central. Pourtant, plusieurs grands projets d'infrastructures facilitent les échanges de province à province et de la province vers le reste du Monde : interconnexion sud Île-de-France avec une nouvelle gare à Orly, aéroport du Grand Ouest à Nantes, diamétralisation de la gare St Charles à Marseille (réseau RER), ligne nouvelle Paris-Normandie, nouvelle gare d'interconnexion européenne dans l'agglomération lilloise, finalisation de la desserte de la Route Centre Europe Atlantique, finalisation de la LGV Rhin-Rhône, etc.

Encart 6 : le cas du projet ferroviaire «liaisons nouvelles Ouest Bretagne Pays de la Loire », un exemple de compromis difficile à forger entre accès à la grande vitesse et maillage du territoire



La carte ci-contre indique les scénarios à l'étude dans le cadre du projet "Liaisons nouvelles Ouest Bretagne - Pays de la Loire, qui vise à augmenter le niveau de service ferroviaire vers Brest, Quimper et Vannes d'une part, à renforcer la connectivité entre Rennes et Nantes d'autre part. Ce projet illustre bien l'ambivalence des stratégies métropolitaines, notamment dans leur rapport à Paris. Rennes et Nantes cherchent à la fois à mailler leur arrière-pays, à renforcer l'émergence d'un axe nord-sud et à se rapprocher de Paris (Rennes sera à 1h35 de Paris en 2017 à l'achèvement de la ligne nouvelle Bretagne Pays de la Loire).

Dans ce scénario des territoires leviers, les métropoles de l'Ouest poursuivent leur dynamique de développement, mais peinent à irriguer les territoires voisins, dont les trajectoires de développement s'imbriquent peu ou mal avec les logiques centralisatrices et de concentration dans les agglomérations rennaise et nantaise.

Héliotropisme, tropisme littoral, cadre de vie et aménités

A côté des métropoles, d'autres types de territoires arrivent également à tirer leur épingle du jeu. Il s'agit des territoires possédant des potentiels résidentiels et patrimoniaux importants (aménités) ou des pôles d'activité plus ancrés sur les ressources locales.

Les espaces littoraux, les massifs montagneux, la façade méditerranéenne constituent de grands ensembles attractifs et dynamiques démographiquement. La qualité du cadre de vie que ces territoires proposent est l'arqument principal de leur attractivité résidentielle. Ces espaces aménitaires n'entrent pas en concurrence avec les métropoles de manière frontale ; ils proposent une offre résidentielle alternative, fondée sur des atouts singuliers et spécifiques, liés à leur situation géographique, leur histoire et leur taille.

Loin des grandes villes et de leurs nuisances, ces espaces intensément attractifs séduisent une grande diversité de populations. Les seniors en premier lieu, libérés des contraintes de localisation liées à l'emploi, forment une partie importante du contingent des nouveaux arrivants sur ces territoires. Il n'est plus rare de voir des communes où les retraités sont en sur-nombre par rapport aux actifs. Les familles, ensuite, sont attirées par ces territoires aménitaires pour leur cadre de vie et également par la possibilité de vivre dans un habitat plus conforme à leurs besoins et attentes

objectives et subjectives. Pour ces familles, la proximité d'un pôle d'emploi dynamique continue de compter dans les arbitrages résidentiels. Enfin, les ménages aisés, en quête d'une résidence secondaire « au vert » ou « à la mer », font également partie de ces populations s'installant définitivement, temporairement ou par intermittence, sur ces espaces.

Le maintien dans ce scénario du système des transferts (retraités, revenus sociaux) continue d'alimenter les mécanismes sous-jacents à un développement de l'économie résidentielle. Dès lors, ces territoires, dépourvus d'atouts productifs endogènes à première vue, compensent cette faiblesse en se positionnant clairement sur un mode résidentiel et touristique de développement.

Toutefois, la saturation des capacités d'accueil de certaines zones littorales, de certaines vallées alpines, notamment sur la disponibilité foncière, et l'inflation du marché immobilier, entraînent une spécialisation fonctionnelle et sociospatiale de ces territoires. Là encore, les logiques de rentabilité financière, ainsi que la loi du marché régissent le fonctionnement et le développement de ces territoires, transformés pour certains en havres chics pour retraités aisés de France ou de l'Europe du Nord, espaces récréatifs pour urbains en manque d'espace, sanctuaires verts de préservation de la biodiversité.

Marchandisation de la Nature et territoire « patchwork »

Les compétences environnementales sont transférées massivement vers les collectivités territoriales, notamment l'échelon régional et les métropoles. Cette décentralisation ouvre la voie à une plus grande territorialisation des politiques environnementales, qui ne se résument plus à la seule application de la norme, au demeurant plus souvent européenne que nationale. Toutefois, on observe un degré de volontarisme très variable selon les régions, qui résulte d'une hétérogénéité importante du niveau d'intégration de l'environnement dans les politiques publiques territoriales. La vision d'un « territoire patchwork » domine où, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle locale, des zones à l'environnement dégradé coexistent avec des zones où l'environnement est resté une variable d'ajustement et une contrainte.

Dans ce scénario des territoires-leviers, les ressources naturelles au sens large sont perçues avant tout comme des ressources économiques, qu'elles puissent être transformées directement (secteur primaire, industries) ou valorisées indirectement (aménités résidentielles du cadre de vie, atouts pour le tourisme). Cela explique que le mode principal de régulation des enjeux environnementaux est de nature économique : fiscalité, pénalités financières, tarification différenciée, subventionnement de pratiques et d'activités, etc.

Cette marchandisation de la Nature est particulièrement marquée pour les massifs forestiers. En effet, la structuration territoriale de filières bois à l'échelle des grands massifs a véritablement industrialisé la gestion forestière. Dès lors, si la surface des forêts reste stable, on observe le remplacement progressif de forêts âgées à forte naturalité par des forêts jeunes et à croissance rapide. La dualité devient de plus en plus forte avec, d'un côté, des réservoirs qui constituent des cœurs à forte naturalité et sont intégrés aux trames vertes et bleues (TVB) et, d'un autre côté, la forêt-service (destinée à la coupe de bois, aux cultures entre les arbres, aux chemins de randonnée pédestre, etc.). Paradoxalement, le regain d'intérêt pour le bois et la forêt aux échelles nationales comme territoriales, se traduit par une accentuation très nette des tensions sur les usages socio-économiques d'une part, les fonctionnalités écosystémiques d'autre part. Le rapport à la forêt parle à tous les territoires, dans la mesure où tous, à leur niveau, sont dotés d'un potentiel de développement forestier et tous les territoires bénéficient déjà des services écosystèmiques de la forêt : réserve de biodiversité, épuration de l'eau, lutte contre l'érosion, régulateur climatique, recyclage de l'air, etc. Cette marchandisation de la forêt concerne toute la France, dans la diversité de ses territoires. Elle permet à des espaces périphériques, en dehors des métropoles, de développer un socle économique fondé sur cette ressource et ses multiples modes de valorisation : bois-énergie, bois-construction, biomasse-chimie, boismatériaux, activités récréatives, etc.



Encart 7 : le pôle IAR en Picardie-Champagne-Ardennes, vitrine de l'économie verte

Le pôle Industries Agro-Ressources (IAR), commun aux deux régions Picardie et Champagne-Ardennes, rassemble 230 adhérents (entreprises, établissements d'enseignement supérieur, collectivités), qui pèsent 22,5 Md € de chiffre d'affaires. Les industriels membres du pôle ont investi 2,5 md € et créé

près de 3500 emplois sur le territoire entre 2007 et 2012.

Le rayonnement et le dynamisme de ce pôle reflètent la stratégie des territoires non métropolitains, comme la Picardie ou la Champagne-Ardennes, qui s'appuient sur leurs atouts naturels et agro-industriels, pour stimuler le développement de nouvelles filières autour de la chimie du végétal. Dans ce scénario des territoires leviers, il reste donc de la place pour un développement productif des territoires, qui se fonderait sur des atouts tangibles et spécifiques, complémentaires des grandes métropoles.

Une agriculture diversifiée qui affirme sa vocation productive et économique

Dans la lignée de ce scénario, où les atouts naturels sont exploités par l'économie, l'agriculture adopte également cette trajectoire. Pilier historique de la France, les filières agri-agro continuent de constituer un enjeu majeur à plusieurs titres. Tout d'abord pour des raisons économiques, où les produits agricoles et agroalimentaires contribuent nettement au redressement de la balance commerciale²⁰, vers les partenaires européens et les marchés à l'export en Asie et Amérique du Sud. Ensuite, sous l'impulsion des politiques européennes, les politiques territoriales soutiennent les acteurs agricoles dans leur transformation vers des modèles de production à moindre impact environnemental. En contrepartie, la préservation des terres agricoles a progressé ; leur consommation a été réduite par 3 sur la période 2010-2030, par rapport à la période 1990-2010. La prise en main par les métropoles de l'aménagement du foncier agricole, à travers notamment les outils tels que le SCOT, le PAEN²¹, les trames vertes et bleues, le soutien à l'agriculture périurbaine, explique en partie les progrès dans ce domaine. L'unification de la gouvernance sur la planification territoriale a constitué un véritable levier pour parvenir à des compromis politiques aux échelles locales et micro-locales. Enfin, dans cette France où les métropoles sont mises en avant et à l'honneur, les ruralités affirment une alternative terrienne complémentaire, où la composante productive de l'agriculture est centrale.

Il en résulte une agriculture diversifiée dans ses productions et totalement homogène du point de vue de sa place dans la société française. Les activités agricoles sont devenues des activités économiques comme les autres et les régimes dérogatoires dont elles disposaient, notamment sur l'accès aux ressources (eau, énergie) ont été progressivement normalisés. Dans ce scénario, l'agriculture se positionne comme un levier et une vitrine française d'une performance économique et environnementale renouvelée. Sur le plan sociétal, le lien agriculture-citoyens-consommateurs est renoué. Plusieurs phénomènes l'illustrent : les pratiques locavores se généralisent auprès de toutes les couches de la population, comptant pour un tiers à la moitié de l'alimentation quotidienne de base, l'information des consommateurs s'effectue dans une plus grande transparence, l'image du monde agricole est revalorisée, les Français attachent une importance croissante à leur alimentation (problématique environnement/santé, quête du goût). En quelque sorte, la métropolisation se révèle favorable au développement des activités agricoles, dans la mesure où elle parvient à juguler le développement urbain et force les espaces ruraux et périurbains à occuper des positions complémentaires des villes et non concurrentes, comme cela a pu s'observer dans la décennie 1990-2000.

²⁰ en 2011, l'excédent commercial s'élevait à 11,7 md ϵ ; les filières agri-agro occupaient la place de 2^e contributeur derrière le secteur aéronautique (17md)

²¹ Perimètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains

Encart 8 : 4 modèles d'élevage aux évolutions très contrastées face à la marchandisation assumée des produits agricoles

Le « mini tour de France » de l'expérimentation territoriale s'est arrêté dans 6 régions (Bretagne, Picardie, Savoie, Aveyron, Limousin, Haute-Normandie) emblématiques des défis qui se posent à l'élevage en France, qui mettent en lumière des fragilités structurelles des 4 modèles agricoles sur lesquels nous revenons ci-après.

Le cas de la Bretagne incarne dramatiquement les limites d'un modèle agricole à bout de souffle, économiquement, socialement et environnementalement. Ce modèle intensif, à faible valeur ajoutée, très spécialisé et ouvert sur les marchés extérieurs, est frappé de plein fouet par la concurrence internationale, la réforme de la PAC, les contraintes environnementales propres à l'agriculture et un modèle trop dépendant du transport routier. Pourtant, la Bretagne est souvent citée en exemple comme le territoire ayant réussi à structurer des filières agroalimentaires performantes, pour l'élevage porcin, le marché des volailles, la filière laitière. Si le scénario des territoires leviers n'offre pas de vrai secours aux filières d'élevage, il en est toutefois très dépendant, compte tenu du poids des filières agri-agro dans l'économie régionale et du dynamisme des écosystèmes d'innovation liés (recherche, enseignement supérieur, pôles de compétitivité). Autrement dit, le développement métropolitain breton ne peut faire l'impasse sur un plan de sauvetage et de reconversion des agro-industries bretonnes, au risque de déstabiliser entièrement les bases économiques locales.

Les cas de l'Aveyron et de la Savoie différent totalement de l'exemple breton. On a affaire ici à des productions agricoles à forte valeur ajoutée, avec une identification forte au territoire et une stratégie axée sur les labels et signes de qualité (AOP, AOC) : le Roquefort et l'Aubrac du plateau des Causses, l'agneau de l'Aveyron, le Beaufort, la Tomme, le Reblochon de Savoie, les filières bovines et caprines des Alpages, etc. La structuration de vraies filières lait-viande au plan territorial permet une création de valeur ajoutée au niveau local. La proximité de grandes métropoles – Toulouse et Montpellier pour l'Aveyron, Lyon, le sillon alpin, la région du Léman pour la Savoie – offrent des débouchés, de même que le positionnement sur des marchés de niche, permettent à ces territoires de continuer leur croissance sur les grands marchés des métropoles en France et à l'international.

La Picardie, grande région agricole et agroalimentaire, présente un modèle agricole où l'élevage s'insère dans un modèle de polycultures, souvent en complément des productions végétales, qui forment le cœur de l'agriculture picarde. La filière lait présente les mêmes défis que les filières haut-normandes et bretonnes, où le manque de compétitivité-prix et l'évolution structurelle de la PAC mettent gravement en danger les exploitations. Pour la production de viande, la proximité des marchés du Grand Bassin Parisien constituent les débouchés naturels, même si la concurrence avec la viande venue d'Allemagne, de Grande-Bretagne et de l'Europe de l'Est, grignote des parts de marchés considérables. Dans ce scénario des territoires leviers, à mesure que les métropoles s'internationalisent, les liens historiques qu'elles entretenaient avec leurs fournisseurs en régions s'amenuisent. La libéralisation des marchés agricoles au niveau mondial pousse les filières picardes et haut-normandes à spécialiser leur production, pour faire face à l'afflux du bœuf d'Argentine, de l'agneau de Nouvelle-Zélande, du poulet américain et de l'autruche d'Afrique du Sud.

Le cas du Limousin complète ce panorama fugace des modèles d'élevage en France. Contrairement à la Bretagne, le Limousin ne compte pas de filière agro puissante. Il ne ressemble pas non plus à la Picardie, où l'élevage est certes important, mais beaucoup moins que les grandes cultures. Très différent de la Savoie et de l'Aveyron, dans la diversification et valorisation des produits et sous-produits de l'élevage - viande et lait - mais en même temps si similaire dans l'amalgame et la contribution de l'élevage à l'identité, aux paysages, à la ruralité, à l'aménagement de l'espace, aux services environnementaux. Le Limousin sans les paturages, serait une drôle de vision dans l'imaginaire collectif! Ainsi, à l'instar de la Normandie, l'élevage occupe une place centrale dans l'agriculture limousine, mais ce poids ne suffit pas à faire de l'élevage un levier économique pour le développement du territoire. Alors que dans ce scénario des territoires leviers, le Limousin ne compte pas réellement de métropole d'envergure nationale, il ne peut pas non plus s'appuyer sur le dynamisme du secteur primaire. Les risques de conversion des exploitations d'élevage vers d'autres productions végétales plus rentables (maraîchage, agro-ressources) apparaît également compliqué, compte tenu de la vulnérabilité des territoires limousins sur la disponibilité de la ressource en eau. Le Limousin serait d'une certaine manière emblématique de ces régions d'élevage "d'entre deux", qui conservent des activités de niche sur des viandes de qualité, une production de lait revendue aux grandes firmes et transformées dans les zones de production de l'Ouest, un développement des circuits courts... Un élevage, finalement assez résilient, car peu sensible à la crise des marchés de la viande et du lait, tourné vers le marché régional (au sens large) et dont la contribution économique s'oriente autant, sinon plus, vers l'entretien des espaces et le maintien des fonctions écosystémiques (bocage, zones humides).

Des compromis difficiles à trouver entre développement urbain et préservation de toutes les facettes de la biodiversité

Pour la France, on réduit souvent le pari des métropoles à sa seule dimension économique, fondée sur l'hypothèse d'une plus grande performance de ces grandes agglomérations dans une économie mondialisée et ouverte. Ce serait vite oublier la composante urbaine et environnementale de cette métropolisation organisée du pays. En effet, les métropoles sont considérées comme les premiers vecteurs d'un urbanisme rénové et renouvelé, répondant à trois défis majeurs pour les territoires : la transition énergétique et écologique, la résilience sociale et la refondation du vivre-ensemble, l'innovation et la vitalité d'une économie de la connaissance.

Pour relever ces trois défis, le paradigme de la connectivité, partout, tout le temps, pour tous, est renforcé. Dans le domaine des transports, les investissements sont fléchés sur les dessertes urbaines des métropoles et sur les dessertes inter-métropoles (rail). Le développement des infrastructures a entraîné une consommation d'espace conséquente, ainsi que des effets de coupure des continuités écologiques. Ainsi, alors que la situation générale de la biodiversité semble s'améliorer grâce à des politiques visant à réduire les impacts des activités humaines sur l'environnement, la relance des grands et petits projets d'aménagement et de transports nourrit l'urbanisation et l'artificialisation dure des sols. Les acteurs font face à une contradiction complexe à surmonter, tant d'un point de vue conceptuel, que d'un point de vue opérationnel. Pour transformer la ville de 2010 en une ville bioclimatique, résiliente, sobre, organisée et cohésive socialement, de grands chantiers sont ouverts et un travail de fourmi est engagé, îlot par îlot, bâtiment par bâtiment ; toutes ces opérations urbaines, si elles font avancer la ville dans la bonne direction, accentuent dans le même temps l'artificialisation des milieux urbains.

La reprise en main du volet écosystémique par l'autorité métropolitaine produit des bénéfices intéressants en termes de cohérence des politiques d'aménagement, d'urbanisme, de déplacements et des politiques environnementales au sens large. « L'intérieur de la ville est plus vert », mais concomitamment, la ville ressemble de plus en plus à une île, un peu détachée de son archipel écosystémique. La période 2010-2030 s'avère être la période d'affirmation des métropoles, qui ont mobilisé toutes les énergies pour se construire et renforcer leur cohérence à l'intérieur de leur périmètre territorial. Chaque métropole a adopté la même attitude, ce qui fait que la coordination entre les métropoles et les régions sur ces questions de biodiversité s'est révélée peu efficace. En se concentrant sur les échelles locales, les pouvoirs publics ont négligé la gestion des grands ensembles et réseaux écosystémiques de la France.

Et pourtant, les mutations observées sur le plan écosystémique sont réelles, sous les effets du changement climatique et des usages nouveaux de la Nature (marchandisation). Les migrations géographiques d'écosystèmes s'effectuent en grand nombre, dans un mouvement perpétuel, continu et progressif. Cette faiblesse de trame verte et bleue de grande ampleur sur le territoire national a certainement joué sur l'érosion générale de la biodiversité, même si l'anthropisation des milieux reste de loin le premier facteur explicatif. Les impacts sont particulièrement forts dans les

zones plus exposées au climat, comme les espaces littoraux (mobilité du trait de côte), la haute-montagne et les grands massifs forestiers (nouveaux parasites, évolution des niches climatiques).

La biodiversité remarquable n'est en revanche pas sensiblement menacée : la conservation des espaces protégés et l'amélioration des dispositifs de protection dans ces milieux (du fait de l'évolution des réglementations, notamment) font que ce scénario ne lui est pas défavorable. C'est d'ailleurs le fer de lance, quasiment l'alpha et l'oméga, de l'action publique en matière de protection de la biodiversité. Ces espèces et milieux protégés sont perçus comme des atouts économiques pour le territoire : identité du cadre de vie, qualité des paysages, attraits touristiques, aménités particulières.

Pour autant, cette approche « carte postale » de la biodiversité, et plus généralement de l'environnement, ignore la valeur économique réelle du patrimoine écologique. La valorisation des services écosystémiques rendus par la Nature est balbutiante, sinon très théorique et inexistante. Que ce soit pour les activités humaines, notamment économiques, ou autour de la thématique environnement-santé, le mode de gestion de l'environnement se limite à une gestion patrimoniale fixiste et sectorielle (protéger, sauvegarder), sans pour l'instant prendre la mesure de la complexité des fonctionnements écosystémiques des territoires, et donc, leur imbrication totale dans les activités humaines de ces territoires.

L'eau, une ressource économique « finie », vitale pour les territoires

La concentration du peuplement et des activités humaines dans les métropoles aggrave les tensions dans le domaine de l'eau, à la fois en termes de ressources et aussi en termes de gouvernance entre aval et amont des cours d'eau, entre territoires richement dotés en ressources et territoires importateurs et dépendants des voisins.. On assiste à des crises majeures de l'eau de plus en plus fréquentes dans les zones de production intensive, et à une forte dégradation des débits d'étiage (surtout dans le sud). Le maintien d'une production agricole significative entraîne des prélèvements agricoles importants localement (rapt de l'eau par l'agriculture). Certains territoires subissent également la concurrence saisonnière du tourisme pour les prélèvements. Pour limiter les crises de l'eau, des retenues collinaires sont financées par les agences de l'eau et des réglementations sont introduites pour faire évoluer les pratiques et réduire globalement les prélèvements en étiage. Mais l'érosion des moyens des services publics de l'eau conduit à des retards dans le renouvellement des réseaux et des équipements. Les pertes restent importantes.

Par ailleurs, les capacités de stockage et de transfert d'eau sont limitées. Si les moyens financiers existent néanmoins pour l'eau, ce n'est pas le cas pour les milieux. De ce fait, la qualité diminue et le prix de l'eau potable augmente, pour suivre les exigences croissantes des normes. Cela conduit à une diminution de la consommation des ménages et des industries sur le réseau public, et à une augmentation des forages privés et de la récupération des eaux de pluie. Si les objectifs de la Directive ERU (Eaux Résiduelles Urbaines) sont atteints dans les grandes villes et sur le littoral, ce n'est pas le cas ailleurs. Les objectifs de la DCE (Directive Cadre sur l'Eau) ne sont pas atteints partout, mais des progrès sont enregistrés.

Le système de gestion de l'eau est confronté à ses limites (du fait des risques liés au changement climatique). Des masses d'eau sont sacrifiées dans des zones de pression foncière intense, tandis que des efforts sont réalisés pour optimiser la production hydroélectrique et développer les turbinages d'été pour les climatisations (soutien d'étiage). Les riverains et les élus s'en remettent à l'État pour les protéger et les indemniser suite aux événements climatiques extrêmes, mais le manque de moyens fait qu'on investit moins dans la maîtrise des risques. D'où, une augmentation de la probabilité d'un accident de pollution (usine Seveso) ou d'une inondation (du fait de la rupture d'un barrage ou d'autres causes), et une forte augmentation des risques liés aux dépassements de seuils.

Des métropoles happées par une mondialisation frénétique, qui peinent à jouer le rôle de « territoires leviers » pour les espaces en dehors des métropoles

Dans ce scénario, les motifs économiques ont primé sur les impératifs sociaux et environnementaux, dont le caractère d'urgence réel a certes été saisi, mais sans suites concrètes dans les actions. La priorité des territoires sur la relance économique et l'emploi a polarisé les grands investissements, les grands projets, les politiques territoriales majeures de ces deux décennies 2010-2030.

La stratégie économique nationale aura été de parier sur la puissance d'une dizaine de métropoles d'envergure européenne, véritable fleurons de l'économie française et pôles d'innovation, lieux et vecteurs d'une économie de la connaissance, nouveau moteur du développement. Ce pari est en passe d'être réussi, sur plusieurs plans. Sur le plan productif d'abord, ces 10 métropoles occupent des positions fortes à l'échelle européenne permettent à la France de compter parmi les acteurs majeurs sur les marchés de la santé (pharmacie-médicaments-cosmétique, biotechs), les marchés de l'énergie (filières des énergies renouvelables, nucléaire), les marchés du BTP (bâtiment du futur, grandes infrastructures), les marchés des transports (automobile, matériels roulants ferroviaire, ingénierie urbaine, rail, route intelligente, activités portuaires), les marchés de la chimie du végétal (chimie verte), les marchés de l'aéronautique civile et militaire, les marchés agroalimentaires, les marchés des services aux entreprises (services informatiques, services bancaires et financiers, communication), les marchés du numérique (imprimante 3D, e-commerce, robotique, domotique), les marchés de l'électronique de pointe (nanotechnologies), etc. Ce scénario des territoires leviers se traduit par un regain de compétitivité et d'attractivité de l'économie française, grâce à une croissance de ses secteurs traditionnels et une exploitation de ses potentiels productifs sur de nouveaux secteurs induits par la transition énergétique et les mutations de l'appareil productif.

Cependant, malgré une croissance économique de retour, la répartition des richesses économiques produites entre les territoires n'aura jamais été aussi inégale ; les disparités entre les régions et au sein des régions comprenant une métropole se sont nettement accrues. Les grandes agglomérations ont réussi à stimuler leur économie, sont parvenus à structurer leur gouvernance, ont absorbé efficacement la croissance urbaine (démographie et activités), mais dans le même temps, ces mêmes métropoles ont aspiré le développement des territoires périphériques voisins et plus lointains. Par conséquent, l'appellation territoires leviers apparaît somme toute abusive, dans la mesure, où les phénomènes de métropolisation ont plutôt alimenté un processus d'accumulation métropolitain, des habitants, des emplois, des services, des capitaux, des activités supérieures, des flux de toute nature, sans véritablement irriguer ou partager les fruits de cette croissance avec les espaces périurbains, les villes moyennes et les zones rurales.

En définitive, la fracture territoriale est parfaitement consommée, entre des métropoles connectées à des dynamiques territoriales d'échelles macro et des territoires un peu enfermés sur eux-mêmes, ou à la remorque desdites métropoles. Paradoxalement, ce scénario fait état d'une amélioration quantitative d'un point de vue environnemental. La spécialisation fonctionnelle des espaces et des villes a facilité la rationalisation des modes de développement et une plus grande maîtrise des flux de construction (résidentiel et économique).

A l'inverse, c'est un scénario aux antipodes des principes d'égalité entre les territoires, à partir du moment où on assiste davantage à une nouvelle répartition du développement dans un jeu à somme nulle, plus qu'à l'accroissement de la richesse nationale, qui serait ensuite distribuée dans une logique gagnant-gagnant.

Le scénario des territoires leviers, c'est le visage d'une France pragmatique et conservatrice, qui choisit la sécurité. La sécurité de s'aligner sur un modèle métropolitain éprouvé dans le paysage mondial, où les « pays qui gagnent » s'appuient tous sur des métropoles fortes et puissantes. La sécurité d'investir dans des filières économiques historiques où la France est reconnue, plutôt que de s'aventurer sur des marchés aux contours et confins encore flous. La sécurité pour l'État de s'allier avec les puissants – les métropoles – au risque de s'aliéner la France des campagnes, des petites

villes, des terroirs et des villes moyennes. Pourtant, ce scénario constituerait sans aucun doute une rupture radicale dans la gouvernance du Pays et son mode de développement. Ainsi, aussi conservateur soit-il, l'innovation réside justement dans la volonté de pousser ce scénario au bout de sa logique, et pas uniquement à moitié. Pour réussir, les territoires leviers devront détenir les clés de leur développement et regagner par là-même, une capacité d'initiative et d'action, que le cadre national leur aura trop longtemps refusé, consciemment ou involontairement.

2.1.2 Modélisation graphique prospective des Territoires Durables 2030 - Scénario 1 Territoires Leviers

Réseaux urbains et dynamiques du territoire en 2030 - Scénario 1 Territoires Leviers :

Dans ce premier scénario, les réseaux urbains, dont la structuration spatiale reste inchangée par rapport à la situation 2010, sont animés d'une <u>dynamique territoriale</u> contraire exprimant « l'évolution asymétrique des territoires » (BIPE, 2013).

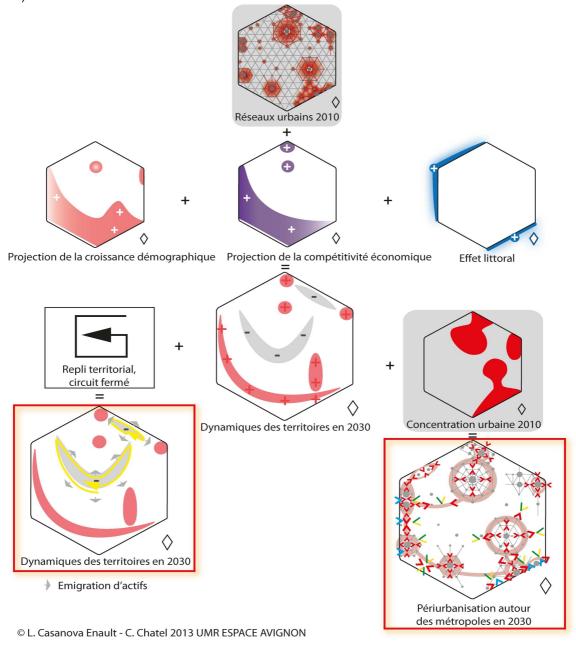


Planche graphique 9. Les réseaux urbains et dynamiques du territoire en France en 2030

La dynamique est positive sur la dorsale atlantique du fait de la croissance urbaine soutenue qui s'y déploie et qui est alimentée par la croissance démographique, la dynamique économique (cf. cartes des projections démographiques et économiques - réalisation UMR Espace Avignon - Données du BIPE) et l'attractivité littorale (héliotropisme et « balnéotropisme » - BIPE, 2013).

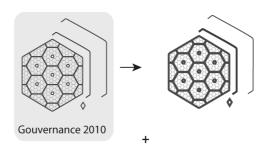
Au contraire, la dynamique est négative dans les anciens bassins industriels du nord-est de la France ainsi que dans les territoires situés au sud du bassin parisien (région Centre, Bourgogne...). Territoires les plus enclavés et les moins dotés en potentiel de croissance, ils connaissent un mouvement d'émigration de leurs actifs. Ces territoires se tournent désormais vers une économie de proximité. Un chorème spécifique représente ce phénomène par une flèche qui boucle à l'intérieur du périmètre qu'elle détoure : c'est l'idée d'un territoire fonctionnant en circuit fermé.

Combiné au modèle graphique de concentration urbaine, le modèle de la dynamique des territoires en 2030 explique le déploiement spatial privilégié du phénomène périurbain sur les façades littorales ainsi que dans les périphéries des grandes agglomérations urbaines « dont le développement explique en partie l'étalement urbain » (BIPE, 2013).

La gouvernance et les relations entre territoires en 2030 - Scénario 1 Territoires Leviers :

Dans ce scénario, la gouvernance multi-échelle valorise les niveaux des métropoles, des régions et de l'Europe affaiblissant de fait le poids de l'État.

L'insuffisance de l'État unitaire aboutit à des <u>relations</u> sous-intégrées entre les métropoles nationales au profit d'une intégration directe entre les métropoles nationales, les régions et l'Europe. Ce fonctionnement est inducteur d'une fragmentation territoriale entre les régions qui gagnent, entraînées par des métropoles « actives sur la scène européenne et bien reliées aux grands centres économiques », et d'autres, sous-intégrées à l'Europe, qui perdent.



Relations aux autres territoires Relations, flux et fonctionnement du territoire

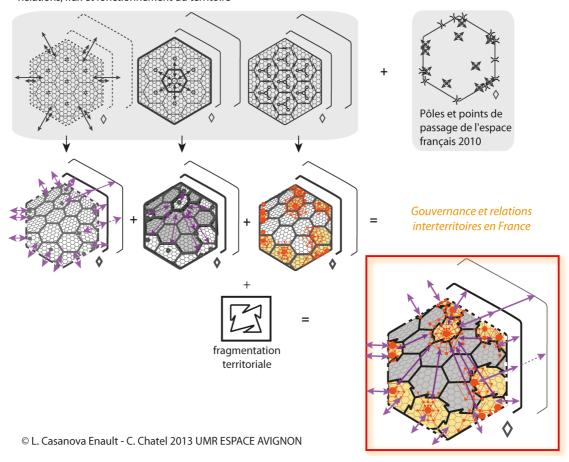
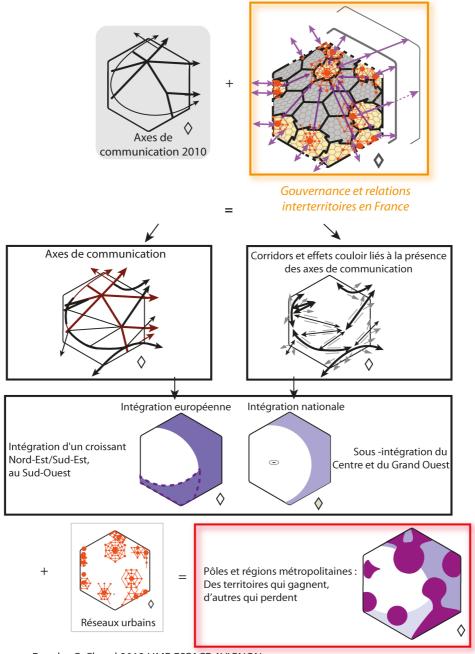


Planche graphique 10. Gouvernance et relations entre territoires en France en 2030

Les axes et les flux en 2030 - Scénario 1 Territoires Leviers :

Dans ce scénario, l'intégration différenciée des territoires se comprend aussi à travers le maillage inégal du territoire par les <u>infrastructures</u> de transport démultipliées depuis 2010 pour répondre à la demande et pour assurer des liaisons efficaces entre les principales métropoles générant ainsi des <u>corridors et effets couloirs</u> dans les territoires traversés.

Les territoires les plus intégrés aux échelles nationale et européenne forment un croissant étiré du nord-est au sud-ouest en couvrant tout l'est du territoire. En revanche, le centre et l'ouest apparaissent enclavés.



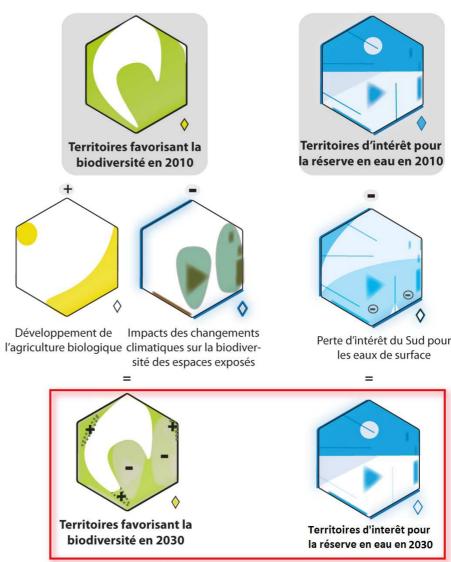
anova Enault - C. Chatel 2013 UMR ESPACE AVIGNON

Planche graphique 11. Axes, flux et intégration des territoires en 2030

La ressource environnementale potentielle en 2030 - Scénario 1 Territoires Leviers :

En 2030, la ressource environnementale potentielle est modifiée par rapport à 2010 du fait du changement des pratiques agricoles et des impacts des changements climatiques.

Les territoires favorisant la biodiversité en 2030 augmentent d'une part sous l'effet du développement de l'agriculture biologique (localisée dans les espaces qui présentent un taux de variation des surfaces en agriculture biologique positif en 2010) mais ils connaissent par ailleurs une érosion de la biodiversité sous l'effet des impacts des changements climatiques « dans les zones les plus exposées au climat comme les espaces littoraux mobilité du trait de côte-, la haute-montagne et les grands massifs forestiers » (BIPE, 2013). En 2030, le sud ne constitue plus véritablement un territoire d'intérêt pour la réserve en eau de surface du fait de la dégradation des débits d'étiage.



© L. Casanova Enault - C. Chatel 2013 UMR ESPACE AVIGNON

Planche graphique 12. La ressource environnementale potentielle en France en 2030

Les pressions sur la ressource environnementale en 2030 - Scénario 1 Territoires Leviers :

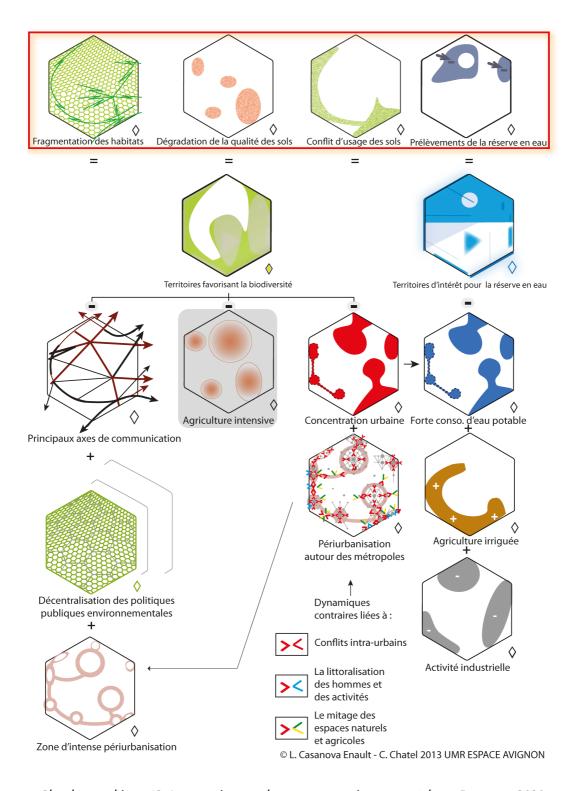
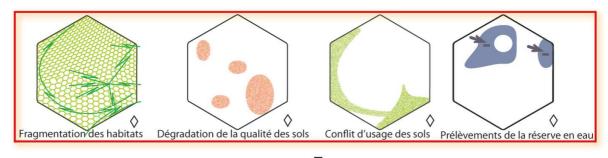
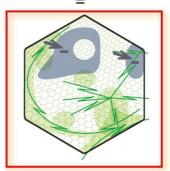


Planche graphique 13. Les pressions sur la ressource environnementale en France en 2030

Toutes les pressions sur la ressource environnementale à l'œuvre en 2010 se répercutent en 2030 et certaines s'intensifient. C'est le cas de la fragmentation des habitats qui s'amplifie à la fois sous l'effet de la démultiplication des infrastructures de transport, de la décentralisation des politiques publiques environnementales et de la poursuite de la périurbanisation. Ce dernier phénomène a aussi pour conséquence d'augmenter les conflits d'usage des sols dans les périphéries urbaines. Enfin, la réserve en eau est davantage sollicitée pour les usages domestiques et agricoles mais moins pour l'usage industriel, secteur qui périclite dans ce scénario.





Pressions sur la ressource environnementale

© L. Casanova Enault - C. Chatel 2013 UMR ESPACE AVIGNON

Planche graphique 14. Synthèse des pressions sur la ressource environnementale en France en 2030

Le développement des bonnes pratiques dans le domaine de l'environnement ne suffit pas à limiter les pressions sur la ressource environnementale en 2030. Leur intensification s'explique par la « perception des ressources naturelles comme des ressources économiques » ainsi que par « l'anthropisation des milieux » (BIPE, 2013).

Le modèle graphique de synthèse Territoire durable 2030 - Scénario 1 Territoires Leviers, combinaison des 5 modèles intermédiaires :

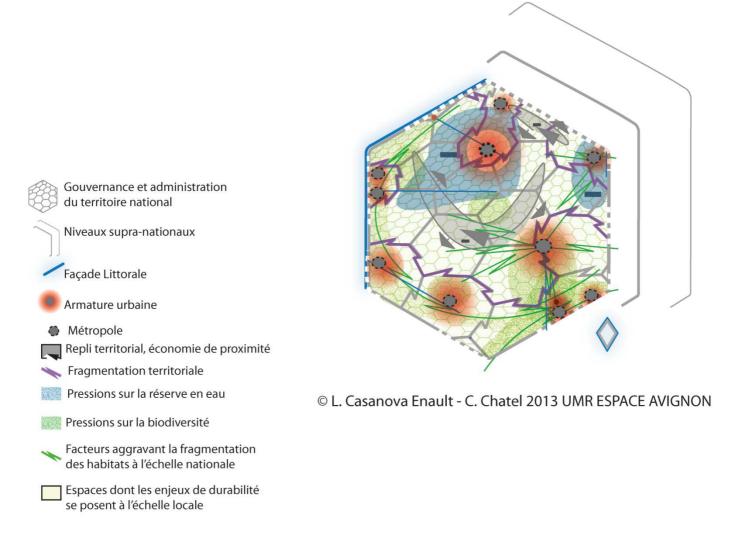


Planche graphique 14. Modèle graphique Territoire durable 2030 - Scénario Territoires Leviers

Le <u>scénario *Territoires Leviers*</u> renvoie l'image d'une France à deux vitesses : économie de proximité en substitution de l'activité industrielle déclinante, distance aux grandes infrastructures de transport, sous-intégration nationale et européenne..., font du nord-est et du centre des territoires enclavés tandis que d'autres espaces, très intégrés aux dynamiques nationale et européenne, voient leur attractivité renforcée vis-à-vis des populations et deviennent des moteurs de la croissance économique. Il s'agit des territoires sous influence des principaux pôles urbains régionaux devenus métropoles.

Dans ce contexte, les bonnes pratiques environnementales ne suffisent pas à contrecarrer l'érosion de la biodiversité amorcée en 2010. Celle-ci est renforcée par le développement urbain soutenu de 2030 et la logique de marchandisation de la nature qui se développe dans le même temps.

2.2 Scénario 2 : Territoires Inversés



Un cadre de vie soutenable hors des limites urbaines à l'horizon 2030

2.2.1 Le récit et l'expérimentation territoriale

Dans ce deuxième scénario – des territoires inversés - le mouvement citoyen reprend la main, face aux limites et aux dérives technocratiques du premier scénario des territoires leviers. En effet, la faiblesse de la croissance «traditionnelle» (au niveau national), l'exacerbation des tensions sociales liées au chômage de masse et la précarisation de l'emploi, la montée des nuisances liées à la dégradation de la qualité de l'environnement dans les zones de forte activité industrielle et de services, et la baisse de la qualité de vie en général, se traduisent par une évolution marquée des priorités des ménages et de leur sens des « valeurs ».

Une saturation des grandes agglomérations, qui décrédibilise la vision d'un développement métropolitain harmonieux et équilibré

Ce scénario des territoires inversés, qui consacre les alternatives à la ville dense et compacte, se nourrit pleinement de la désaffection des habitants vis-à-vis des métropoles. Cette désaffection était loin d'être évidente dans les années 2010 ; les grandes agglomérations affichaient une puissance économique qui rassurait et leur permettait d'affirmer leur centralité et leur leadership territorial. Ainsi, la France des métropoles, telle que décrite par le scénario des territoires leviers promettait beaucoup - de la richesse économique, de l'emploi, un rayonnement culturel, un haut niveau de services urbains, une attention au cadre et à la qualité de vie, une réduction de l'empreinte environnementale de la ville, une plus grande sobriété énergétique - mais à force de promettre et de soulever des espoirs sans doute un peu déraisonnables avec le recul, les métropoles ont décu et le pacte de confiance qu'elles avaient implicitement noué avec les populations et les territoires périurbains et ruraux, s'est violemment et irrémédiablement rompu.

Le premier domaine où les métropoles ont failli à leurs engagements restera sans doute celui de la vie quotidienne et des préoccupations élémentaires des individus : le logement et les transports. Le manque de moyens financiers publics n'a en effet pas permis d'investir dans l'amélioration et l'extension des réseaux de transport urbains, ni de les maintenir correctement : d'autres choix de dépenses ont été privilégiés. Or, la poursuite de la concentration spatiale des activités économiques, des services et des équipements dans les centres urbains, consolide un système urbain où les flux de déplacements convergent tous vers cette même zone urbaine centrale. Il en découle

un engorgement rapide des réseaux urbains, se traduisant par une congestion alarmante des réseaux routiers, notamment aux entrées de ville et sur les itinéraires de contournement (périphériques), une saturation des transports collectifs et une hausse de l'accidentalité en ville (accrochages vélo-piétons-2 roues-automobiles-poids lourds). L'accord tacite entre les centralités urbaines et les espaces périphériques se trouve dénoncé en pratique dans la réalité du quotidien de dizaines de millions d'habitants de ces grandes métropoles : sans transports performants pour accéder à ces pôles centraux, leur captation de l'emploi et des services supérieurs devenait tout simplement inacceptable et insupportable. Le principe d'une cohésion territoriale à l'intérieur de la métropole est radicalement bafoué, tant les disparités en matière de qualité de vie entre les zones centrales et les espaces périphériques auront rarement été aussi grandes. A la vue des milliers de kilomètres d'embouteillage quotidiens aux heures de pointe dans toute la France, on comprend mieux le désarroi et l'exaspération de ces dizaines de millions de citadins des grandes villes. On ose à peine chiffrer le coût économique et social de cette congestion.

Ce tableau peu reluisant de la vie dans ces métropoles est aggravé par la crise du logement qui y sévit, de manière très sérieuse et dans la durée. Les causes de cette crise du logement sont pourtant connues - un déficit chronique de l'offre sur la demande - mais rien n'y fait, malgré l'affirmation de cette compétence «habitat» par le niveau métropolitain, les prix de l'immobilier n'en finissaient pas de grimper, en raison d'une pénurie structurelle de logements, notamment pour les familles. Ces tensions, par endroits extrêmes sur le marché de l'habitat dans les métropoles, ont alimenté une véritable machine à produire de la ségrégation sociospatiale, de l'exclusion et de la précarité sociale.

Cependant, si la centralisation des compétences transports et habitat au niveau de la métropole, a considérablement fluidifié et pacifié la gouvernance sur ces questions, les pouvoirs publics se sont heurtés aux mêmes problèmes de financement - des grands projets et des petites opérations - qui ont annulé les gains escomptés par une plus grande cohérence des politiques territoriales. L'incapacité à financer les politiques urbaines des métropoles urbaines s'explique par deux facteurs principaux : une croissance rapide et incontrôlée des flux résidentiels et économiques dans un premier temps (années 2010) et un volume national de crédits en net recul. Cet effet de ciseau grève l'ambition initiale des métropoles et enraye durablement leur processus de construction et de structuration.

Il n'est donc pas étonnant, qu'après un enthousiasme non feint envers les métropoles, les populations des grandes agglomérations, se soient montrées plus réceptives à d'autres offres territoriales, d'autres formes de vivre ensemble, d'autres cadres de vie, où l'empilement n'est plus la règle.

Encart 1: Une recherche de productivité à tout prix

La dégradation de la qualité de vie est exacerbée par le développement à outrance de l'automatisation des tâches et l'individualisation des fonctions, au nom du « bas prix » et de la sauvegarde du pouvoir d'achat : le progrès technologique permet de supprimer de plus en plus de « services » autrefois réalisés par des êtres humains, comme l'accueil dans les stations services, les bureaux de poste, la grande distribution, les transports, les écoles, les h \hat{p} pitaux, les administrations, voire l'hôtellerie-restauration, etc. A l'automatisation des moyens de paiement qui existe aujourd'hui, s'ajoute l'individualisation des tâches elles-mêmes, à travers la diffusion à l'extrême du « self service » qui transfère vers le client une partie du « travail » à accomplir : dans les supermarchés, le scanning automatique des produits et le paiement tout aussi automatique permet de supprimer les caissières, tandis que l'organisation des rayons est faite de manière à pouvoir en assurer le réassort continu par le biais de machines.. Dans les stations services l'homme a (déjà) disparu. Dans les écoles, une partie des tâches est déléquée aux ordinateurs et effectuée grâce aux nouveaux moyens de communication, qui permettent simultanément d'individualiser l'enseignement et de réduire le nombre d'enseignants par classe. Dans les hôpitaux et le système de santé en général, l'automatisation est également développée au maximum pour réduire les coûts, via des machines permettant de suivre l'état de santé des patients en temps réel et de le communiquer à une « centrale » où – on l'espère – des humains veillent, réduisant les besoins de personnel hospitalier, etc. Si toutes ces « automatisations » de tâches quotidiennes permettent de réduire le coût du service presté par autrui, elles déshumanisent complètement ces activités et participent à la désintégration des liens sociaux.

Cette automatisation des tâches dans le secteur des services est déjà largement répandue dans le secteur industriel, où les activités de production sont majoritairement robotisées. Ces avancées techniques replacent le temps, celui des individus et celui de la collectivité, du territoire, au centre des sujets de société, qui animent les années 2010-2030. Dans un monde où le temps de travail baisse structurellement grâce aux gains de productivité offerts par la technique, quels impacts le numérique et la robotique auront alors sur l'organisation des territoires?

Cette crise du logement et des transports provoque une dégradation accélérée de l'environnement dans les métropoles. L'incapacité à maîtriser les flux de construction a désorganisé les grandes villes et accentué les externalités négatives liées à l'urbanisation, que la construction visait justement à limiter : pollution de l'air liée aux transports et au chauffage urbain, bruit, congestion, artificialisation de sols, pollutions des eaux. Ce climat d'étouffement submerge littéralement les habitants et mène à l'épuisement physique et psychique. La vie trépidante des métropoles tant idéalisée se transforme en un long calvaire quotidien pour ses habitants. On comprend vite que le projet métropolitain est avant tout et surtout un projet économique, fondé sur la recherche du rendement, le retour sur investissement, la performance financière ; il considère les hommes et les femmes qui y habitent comme du capital humain, un marché de consommateurs, une force de travail. En définitive, le bien-être des habitants n'est **qu'un discours d'habillage**, une façade pour acheter un semblant de paix sociale.

Recherche d'un autre « art de vivre » où les habitants se réapproprient leur territoire

Dans ce contexte, un nombre croissant de ménages commence à aspirer à « autre chose » que la seule accumulation d'actifs matériels. Une rupture sociétale s'opère progressivement vers une priorité accordée à la qualité de vie, où les individus consentent de manière volontaire et organisée à une croissance modérée, voire à une décroissance de leur consommation.

Alors que dans le scénario des « territoires-leviers » les ménages « subissaient » les contraintes imposées par le système productif et réglementaire, dans ce scénario-ci les ménages réagissent : ils « abandonnent » l'idée du consumérisme de masse et du productivisme (travailler plus pour gagner plus) pour privilégier de nouvelles valeurs (travailler différemment pour vivre mieux). Les citoyens expriment un besoin croissant de nature et de protection de celle-ci, acceptent une réorientation des budgets publics vers la protection de l'environnement et de la biodiversité, et développent un mode de consommation plus écologique (circuits courts, consommation éco-responsable).

En termes de gouvernance, suite aux excès de centralisation opérés par les métropoles, les échelles locales et intermédiaires reprennent de l'importance et assument leur rôle d'impulsion et d'animation du développement territorial. Ce renversement relatif du centre de gravité décisionnel du niveau métropolitain vers le niveau local répond à une aspiration très profonde de la population, qui demande à se réapproprier les décisions qui concernent sa vie quotidienne et engagent l'avenir de son territoire. Ainsi, parallèlement à cette déconcentration de l'action et de la décision publique, on observe dans cette France des territoires intermédiaires, des villes moyennes, des zones rurales, des espaces périurbains à l'écart des métropoles, une montée en puissance, résolue, organisée, structurée, d'une société civile formée et impliquée.

Ce changement de paradigme de société est partagé et porté par une part croissante de la population active et retraitée pour, peu à peu, devenir majoritaire sur le territoire national. On ne recherche plus travail et argent, comme dans le scénario précédent, mais paix, calme, et tranquillité, ailleurs que dans des métropoles certes dynamiques en termes économiques, mais surencombrées et bruyantes.

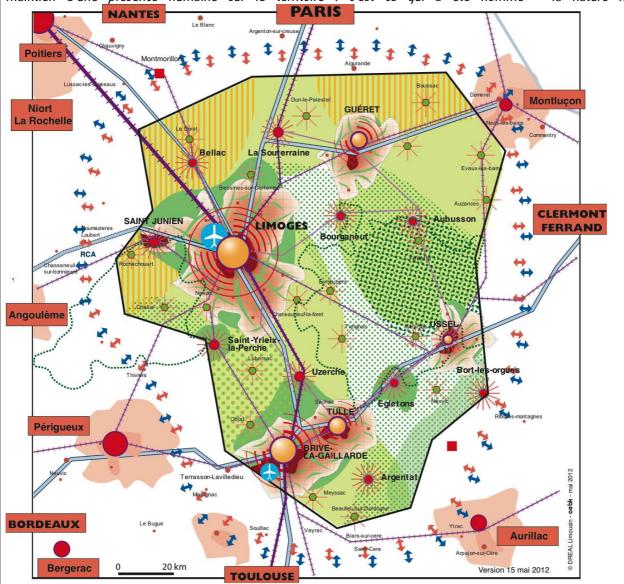
Encart 2 : Les campagnes habitées du Limousin

Dans le cadre de l'expérimentation territoriale du programme Territoire durable 2030, un croisement a été effectué avec la démarche de prospective animée par la DREAL Limousin sur la problématique « vers une armature territoriale durable à l'horizon 2040 ». Sur la base d'un investissement colossal sur la connaissance systémique du Limousin²², plusieurs scénarios d'évolution du territoire ont été construits, puis mis en débat pour converger vers un scénario souhaitable (cf carte illustrative ci-après) pour cette armature territoriale du Limousin.

Le programme TD 2030 a donc eu la chance de pouvoir s'inspirer des réflexions et propositions issues de cette démarche du Limousin. Plusieurs concepts de ce scénario des territoires inversés pourraient trouver une traduction territoriale dans le Limousin (extrait du document de synthèse en italique):

l'attractivité du territoire cible particulièrement les jeunes actifs et les jeunes retraités, séduits par la possibilité de « vivre autrement »; une attractivité directement liée à la qualité de vie et la possibilité de « construire son propre itinéraire de vie »;

la mise en oeuvre d'une relation nouvelle aux milieux naturels qui combine protection, exploitation raisonnée, maintien d'une présence humaine sur le territoire : c'est ce qui a été nommé « la nature habitée »;



²² les documents de synthèse sont téléchargeables sur le site internet de la DREAL « limousin.développement-durable.qouv.fr »

Ce scénario des territoires inversés alimente une dynamique positive et une affirmation des spécificités régionales; le caractère rural des territoires limousins, loin d'être nié ou caché, est ici pleinement assumé et forme le socle d'une armature territoriale hiérarchisée, qui s'appuie sur les complémentarités selon trois niveaux : la capitale régionale, un bipôle Brive-Tulle qui relaie Limoges et offre un point d'appui dans le Sud-Limousin aux interfaces avec les régions voisines, une dizaine de villes intermédiares, une vingtaine de pôles ruraux. Un territoire inversé, s'il arrive à se structurer autour d'une armature territoriale, peut tout à fait être vecteur d'un urbanisme et d'un aménagement raisonné sur la consommation d'espace.

Plus encore, pour parvenir à organiser ces flux résidentiels puis économiques, un pacte territorial doit pouvoir se nouer entre les collectivités de toute taille ; c'est le principe de réciprocité tel qu'il est énoncé dans le scénario souhaitable du Limousin. Cette réciprocité est la pierre angulaire de l'armature territoriale du Limousin ; cela veut dire que chaque territoire contribue à l'attractivité régionale et bénéficie de cette attractivité. En d'autres termes, c'est un modèle à l'opposé de la captation métropolitaine qui flèche les retombées territoriales sur la seule métropole, au risque d'assécher les espaces intermédiaires et ruraux. Dans le Limousin, on accepte de répartir certaines fonctions d'excellence, dans une logique d'équilibre territorial. Dans le Limousin, la vie à la campagne ne forme pas l'anti-thèse d'un développement territorial durable ; la campagne habitée s'appuiera sur un principe d'armature urbaine dans laquelle les pôles d'emplois ruraux et les villes intermédiaires jouent un rôle de porte d'entrée.

La concentration métropolitaine n'est plus considérée comme la solution à tous les défis

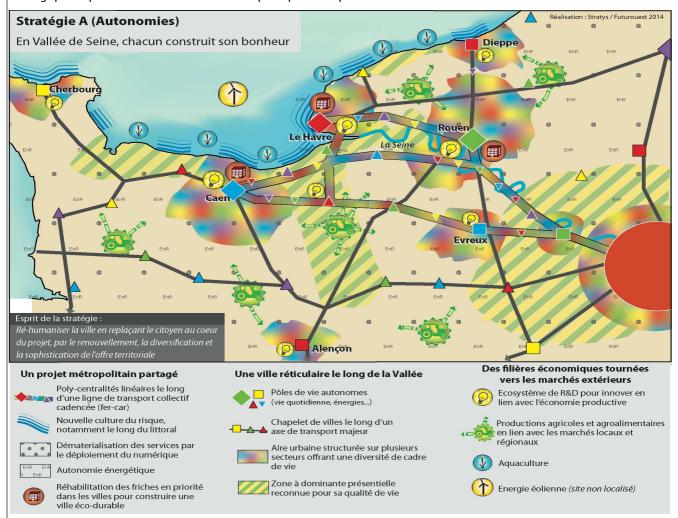
Dans les faits, cette saturation des grandes agglomérations profite donc aux territoires proposant un cadre de vie à taille humaine et attentifs à la qualité de vie des habitants. Le développement de ces territoires est donc fondé sur une attractivité résidentielle renouvelée, accueillant une grande diversité de profils de ménages : les familles qui n'arrivaient plus à concilier vie professionnelle et temps personnel dans ces grandes villes, les retraités voulant profiter du grand air et d'un retour aux sources, les ménages déçus par les métropoles, les jeunes diplômés en quête d'un mode de vie plus en accord avec leurs valeurs de proximité et de solidarité. Cette alternative territoriale se construit donc dans un premier temps, sur le rejet du modèle de concentration métropolitaine et fait converger vers elle des communautés très hétérogènes, aux parcours de vie très contrastés. Le premier enjeu de ce scénario des territoires inversés a alors consisté à forger un véritable projet de territoire.

Cette France inversée affiche des territoires aux visages très variés, mais tous ces territoires partagent un point commun : un couplage très marqué entre le mode de développement et le potentiel naturel du territoire. Plus que la position géographique ou le dynamisme économique, ce sont les aménités environnementales, climatiques, patrimoniales et historiques, qui sous-tendent l'attractivité résidentielle de ces territoires inversés. On vient y chercher ce qui faisait défaut dans les métropoles : un lien à la terre, un air pur, une ligne d'horizon, une histoire, des voisins, du temps et de l'espace.

S'ensuivent alors des migrations résidentielles en masse d'urbains des métropoles vers les villes moyennes, les petites villes et les campagnes à proximité. Ce mode de vie se traduit par un retour à la nature, moins d'accumulation de biens mais une priorité donnée aux services, aux échanges, à la recherche de nouvelles solidarités et au développement du lien social. A cette évolution des « valeurs » est associée une hausse du consentement à payer pour l'espace (« vert », « inexploré » ou tout au moins inexploité), donc une hausse de la valeur de la « ressource environnementale » de territoires quelque peu désertés dans le scénario précédent. C'est bel et bien une rupture dans les modes d'organisation et d'aménagement du territoire national, car dans ce scénario, tous les espaces, même ceux à densité faible et intermédiaire, prétendent à un développement démographique et économique soutenu, fondé sur des bases endogènes.

Encart 3 : La Vallée de Seine, un projet métropolitain valorisant les territoires intermédiaires ?

A l'initiative de la DREAL Haute-Normandie, une démarche a été lancée en 2013 pour co-construire des scénarios prospectifs « démographie - emploi » pour le territoire de la Vallée de Seine à l'horizon 2040. En complément et en parallèle à cette démarche, la Haute-Normandie a également accepté de participer à l'expérimentation territoriale du programme TD 2030. Le scénario des territoires inversés a été décliné sur ce grand territoire allant de Paris à la mer. Cet encart partage les principales idées révélées par cette territorialisation du scénario et les grandes lignes d'un scénario stratégique baptisé « autonomies » dont les principes sont proches de celui des territoires inversés.



Les politiques territoriales en Vallée de Seine placent le citoyen au coeur de la vie de la Cité : il participe à la conception, s'implique dans la mise en oeuvre et contribue à l'évaluation des politiques publiques. Ce renversement de gouvernance se traduit par une multiplicité de modèles de développement pour les territoires de la Vallée. Cette décentralisation de la gestion des territoires facilite le maintien d'une diversité des cadres de vie, ce qui fait de la Vallée de Seine, un territoire attractif à un très grand nombre d'individus, de ménages et d'entreprises, qui viennent y chercher, la possibilité de vivre en accord avec leurs aspirations et une terre favorable à l'esprit d'entreprise et l'innovation. Pour autant, cette liberté d'initiative des territoires, si elle autorise le foisonnement, s'insère dans un projet métropolitain partagé par l'ensemble des acteurs de la Vallée. Ce projet se décline en trois composantes. Tout d'abord, une composante urbaine avec la structuration d'une Ville réticulaire le long de la Vallée, avec une vingtaine de pôles de vie autonomes au quotidien - reliés par des réseaux cadencés de transports collectifs. Ensuite, une composante de développement économique, axée sur la croissance de filières à valeur ajoutée tournées vers les marchés extérieurs (écologie industrielle, chimie verte, énergies nouvelles, automobile du futur, agro-ressources, logistique, pharmacie/cosmétique, économie de la création, économie de la fonctionnalité, imprimante 3D) et sur le développement d'activités locales nécessaires à la construction de cette nouvelle ville éco-durable (bâtiments intelligents, économie circulaire, smart grids, dématérialisation des activités et services, transports du futur,

...). Enfin, une composante symbolique et identitaire, car ce scénario sert de révélateur à une communauté de destin entre les territoires et les populations de la Vallée. Ainsi, le projet métropolitain de la Vallée de Seine donne la priorité à la mise en réseaux et la montée en puissance des villes moyennes et des pôles de vie, autant qu'à l'affirmation de la puissance des trois grandes agglomérations normandes. C'est en cela qu'il est inversé, car il colle aux spécificités historiques et géographiques de la Normandie, où le cadre de vie et la ruralité forment deux constantes d'une attractivité retrouvée des territoires. Un territoire inversé, les bras grands ouverts pour les dizaines de milliers de franciliens, venus voir si l'herbe était plus verte chez leurs voisins normands.

Pour des territoires à « taille humaine » qui re-créent du lien entre les individus

Les pratiques alimentaires illustrent parfaitement cette aspiration des habitants à une consommation plus responsable. Les circuits courts alimentaires connaissent un essor continu, tiré par une demande locale fidèle et abondante. Grâce à cela, l'agriculture périurbaine a trouvé un modèle économique viable, permettant aux exploitants de stabiliser leurs activités et de moins céder aux sirènes de la spéculation foncière. L'auto-production alimentaire devient également une pratique courante, même si elle continue de rester un approvisionnement d'appoint ; elle contribue à la vitalité d'un système d'échanges local. Ce cercle vertueux rend possible la constitution d'un écosystème territorial alimentaire, à l'échelle de grandes régions locavores (par exemple, le grand bassin parisien, la façade atlantique, ou encore le massif alpin). Le défi de l'adaptation au changement climatique des activités agricoles est pleinement intégré dans ces territoires inversés : évolution des types de culture, pratiques agricoles économes en eau, moindre recours aux intrants chimiques, mixité des variétés et des cultures, permaculture, etc. Les territoires inversés se sont entièrement réapproprié la question alimentaire et en font un vecteur central pour retisser un lien souvent distendu entre les populations et les territoires dans lesquels ils vivent.

Encart 4 : Initiatives innovantes de soutien à l'agriculture périurbaine et de proximité²³



Rururbal est la contraction de

« Rural + Urbain + Alimentation ». C'est un projet de coopération transnationale européenne, développé dans le cadre du Programme MED. Il est destiné à concevoir une stratégie de gouvernance territoriale pour le développement local durable et équilibré des territoires périurbains, fondé sur valorisation, la la commercialisation et l'incitation à la consommation de ressources agroalimentaires locales. Le projet est développé dans 6 territoires périurbains de 6 régions et dans 4 états européens représentatifs de l'arc méditerranéen.



L'association Terres en ville, fondée en 2000, rassemble à ce jour 28 aires urbaines, chacune étant representée par l'intercommunalité et la Chambre d'Agriculture. Ce réseau de territoires permet un échange de pratiques, et d'expériences, la promotion de l'agriculture périurbaine, le soutien aux projets innovants, et le portage des enjeux de l'agriculture périurbaine dans le débat public territorial et national

Ce retour au local reste visible dans les autres sphères de consommation courante, même si bien entendu, ces

²³ pour en savoir plus, voir les sites internet respectifs : http://www.rururbal.eu et http://www.terresenvilles.org

territoires inversés n'en sont pas pour autant des territoires autarciques. On observe une mutation profonde du commerce, reconfigurée de fond en comble par la révolution numérique et le désir des individus de vivre « une expérience de consommation », autrement dit, l'envie de pouvoir interagir avec d'autres, d'humaniser la transaction, d'accéder à une offre commerciale « sur mesure », grâce notamment au e-commerce. Les différences entre les très grandes villes et les territoires inversés s'estompent grâce au numérique.

Ces territoires à « taille humaine » se distinguent par leur volonté d'asseoir leur mode de développement et leur fonctionnement au quotidien sur la réalité de leur territoire et sur des bases endogènes. Dans cette logique, les territoires inversés se sont très tôt engagés dans les démarches « Territoire à énergie positive (TEPOS) », en agissant à la fois sur une maîtrise volontariste de la consommation d'énergie et un accroissement de la production d'énergie renouvelable sur le territoire lui-même. L'autonomie des bâtiments constitue l'enjeu prioritaire de cette stratégie TEPOS, en raison de la maturité des habitants et des avancées techniques : éco-conception pour la construction neuve, grande campagne de rénovation énergétique, installation de panneaux photovoltaïques, installation d'éoliennes individuelles, chauffe-eau solaire, pompe à chaleur, récupération des eaux de pluie, recyclage des eaux usées pour certains usages, etc.





En 2013, le président de la fédération des parcs naturels régionaux de France a lancé le défi de faire des territoires de parc des territoires à énergie positive en 15 ans, soit à l'horizon 2028. Cette ambition très volontariste indiaue clairement la volonté et la capacité des territoires inversés à s'inscrire dans une transition énergétique à la hauteur des enjeux du facteur 4 à l'horizon 2050. Ainsi, fin 2013, le PNR du Massif des

Bauges²⁴ s'est lancé dans une démarche collective de TEPOS avec ses deux agglomérations porte que sont Chambéry et Annecy. Ce territoire mixte, rural et urbain, entre villes et montagnes, fort de 350 000 habitants, dispose d'un potentiel considérable en matière de production d'EnR et de maîtrise de la demande, mais il reste loin de l'objectif d'équilibrer consommation et production locale. En 2011, le territoire a produit l'équivalent d'un peu moins de 60 000 TEP d'EnR pour une consommation d'environ 844 000 TEP, soit un taux de couverture de 7%. Une gouvernance à trois - PNR, Agglo de Chambéry, Agglo d'Annecy - est mise en place, en distinguant les 2 bassins de vie Chambéry-Aix et Annecy ; le PNR jouera le rôle d'assemblier, avec le soutien de la région Rhône-Alpes, de l'ADEME et des partenaires techniques comme l'Association Savoyarde pour le développement des énergies renouvelables.

Les territoires inversés suivent une trajectoire énergétique très ambitieuse, se plaçant dans une perspective d'un modèle territorial bas-carbone à l'horizon 2050, avec une étape intermédiaire de facteur 2 en 2030. Ainsi, et ce, de manière totalement contre-intuitive, ce sont les territoires inversés qui auront contribué le plus à l'effort du pays de réduction des émissions de gaz à effet de serre ; les métropoles ont également fait leur part, mais la gouvernance partenariale et décentralisée des territoires inversés s'est révélée un mode de gestion publique beaucoup plus efficace que la centralisation administrative et institutionnelle des métropoles.

²³ http://www.territoires-energie-positive.fr

²⁴ http://www.parcdesbauges.com

Territoires-ressources et actifs écosystémiques: pour une autre économie

Les territoires inversés proposent de nouvelles bases pour le développement économique local. La croissance démographique tire la croissance économique générale des territoires inversés, mais ces territoires ne deviennent pas des zones dortoirs stéréotypées des grandes agglomérations. Ces territoires ne sont pas des banlieues métropolitaines ou des espaces aux confins et aux marges d'autres espaces de développement plus dynamiques; ces territoires attirent des talents et des ménages plus qu'ils ne récupèrent les individus exclus des métropoles. La nouvelle donne économique se nourrit d'un développement assis sur les ressources territoriales, au premier rang desquelles, les aménités environnementales, les actifs écosystémiques, la ressource en eau, la richesse des sols, la ressource en bois, les ressources marines (...). Toutes ces ressources qui vont être transformées, utilisées, exploitées et valorisées par l'économie, sont monétisées ; l'accès à ces ressources devient payant, sur la base d'une tarification incitative tenant compte de la valeur réelle (par opposition à la valeur marchande). Dès lors, les richesses des territoires inversés ne sont pas mises à disposition gratuitement pour leurs habitants, qui doivent payer d'une manière ou d'une autre, pour accéder à ces ressources, ou via le financement de toute une économie de valorisation et d'entretien des actifs écosystémiques. Ces évolutions ont donc un coût budgétaire pour les collectivités qui font ces choix - il faut payer pour le « service » que rendent les hommes et la Nature, aux équilibres écosystémiques des territoires.

En outre, la demande sociétale pour la « Nature » et l'évolution des valeurs des citoyens de plus en plus conscients de l'importance de la biodiversité, favorisent la mise en œuvre de mesures concrètes en ce sens (et notamment, d'une planification du territoire prenant en compte ces dimensions), et d'initiatives originales (concours du « village le plus biodivers » remplaçant le concours du village fleuri ; verdissement des agglomérations et zones périurbaines désireuses de freiner l'exode rural, développement des zones de maraîchage et de vergers en périphérie urbaine, retour des « potagers ouvriers », etc.). Paradoxalement, cette priorité affichée et assumée à un usage intensément écologique de l'espace, notamment agricole, présente le risque de remplacer l'urbanisation par de la « nature fabriquée » et véritablement anthropisée. L'ingénierie écologique s'oriente vers une utilisation responsable des actifs écosystémiques, au service de la qualité de vie des territoires et du développement économique productif. On protège et gère de façon responsable le capital environnemental, pour garantir sa pérennité et sa réutilisation future et répétitive au service des hommes, et non pas dans l'optique de restaurer des fonctionnements écosystémiques en tant que tels. Même dans les territoires inversés, où le projet de territoire est par nature un projet écologique, l'enjeu économique domine les orientations stratégiques d'aménagement et de développement.

Encart 6 : Cœur de Picardie, un vrai potentiel pour un développement à la mode des « territoires inversés »

Dans le cadre de l'expérimentation du programme TD 2030, la DREAL Picardie a décliné le scénario des « territoires inversés » sur le territoire de Coeur de Picardie (délimité en rouge sur la carte ci-après). Ce territoire est situé à l'écart des grandes dynamiques de développement liées aux métropoles, présente un caractère rural dominant, ainsi qu'un revenu moyen inférieur aux autres territoires picards. Il ne compte pas véritablement de grande ville, même si le territoire est influencé par les agglomérations rémoise (sud-est du territoire), amiénoise (à l'ouest) et par l'aire francilienne (au sud).

Toutefois, Coeur de Picardie ne peut être comparé aux zones sud-isariennes, qui sont entrées dans l'orbite de la métropole parisienne. Le point de départ de la réflexion s'appuie sur un double constat : tout d'abord, une très faible attractivité résidentielle de coeur de Picardie, indiquée par un solde migratoire nettement négatif (-2,3%/an sur la période 1999-2009) et un développement économique qui ne provient pas de la puissance d'une grande métropole. L'enjeu consistait donc à renverser les schémas mentaux et voir dans quelle mesure les spécificités rurales de Coeur de Picardie et l'économie territoriale qui le caractérisent, peuvent relancer la croissance et se muer en des moteurs du développement local.

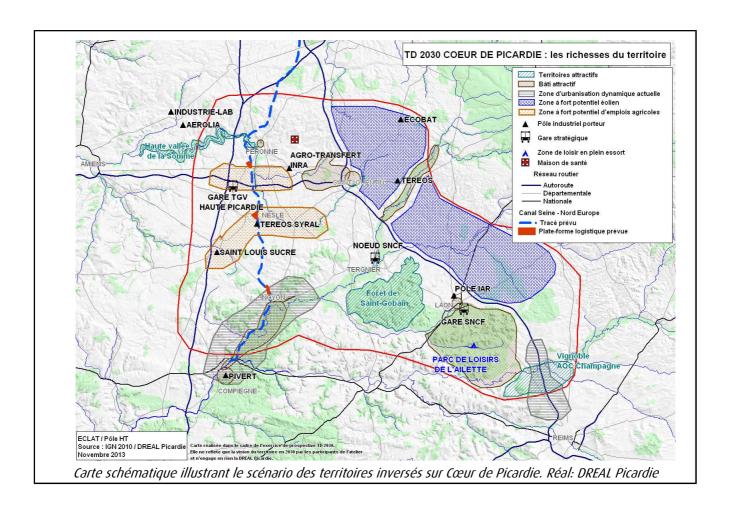
Ainsi, dans un scénario des territoires inversés, le territoire de Coeur de Picardie compte de nombreuses zones attractives, riches en aménités :

- le secteur du Sud Laonnois vers Guignicourt, le secteur de Saint Quentin, le secteur de Laon, la Vallée de l'Aisne, la Vallée de l'Oise entre Compiègne et Noyon;
- des secteurs insérés dans un cadre de vie très naturel : la Forêt de Saint Gobain, le Marais de Saint Quentin, la Vallée de l'Aisne-Laon, le Lac de l'Ailette (Center Parcs);
- des secteurs au patrimoine historique et culturel : St Gobain , un patrimoine bâti atypique sur l'ensemble du territoire, la richesse du terroir:
- des secteurs bien desservis : desserte transport (autoroutes, gare TGV-Péronne , nœud SNCF à Tergnier, gare de Laon), Très Haut Débit.

La territorialisation du scénario des territoires inversés par Coeur de Picardie montre tout le contraire, à partir du moment où on considère que loin des grandes villes, un avenir existe. Sur le plan économique, le potentiel endogène du territoire est également considérable :

- un foncier bon marché, facilitant les implantations industrielles ;
- un maillage du territoire par des pôle de services (voir carte);
- la proximité d'Amiens, de Reims, de l'Île-de-France ;
- la présence de filières de pointe sur le territoire ou à proximité : Chimie du végétal (Peronne), PIVERT (Compiègne – rayonne dans la zone), Pôle IAR (Agro-ressources) ;
- une agriculture compétitive, tournée vers les marchés mondiaux et l'approvisionnement des filières agroindustrielles en aval sur le territoire
- un potentiel de production d'EnR: zone d'implantation des éoliennes (est du territoire) et potentiel de géothermie.

La déclinaison du scénario « territoires inversés » sur ce territoire expérimental met en évidence la réalité de potentiels de développement non adossés à des agglomérations, à partir du moment où le territoire peut valoriser ses aménités et s'arrimer à des filières à valeur ajoutée, comme la filière agro-industrielle dans Coeur de Picardie.



Dès lors, les territoires inversés misent fortement sur l'émergence d'une économie productive, valorisant les richesses du territoire et contribuant à financer la préservation et l'entretien de ces richesses. Ainsi, en réponse à la crise économique, le verdissement général de la société passe par l'émergence de nouvelles filières économiques, positionnées sur la maîtrise, puis la réduction de l'empreinte environnementale des activités humaines, compatibles avec des équilibres sociaux moins inégalitaires. Au premier rang de ces filières figurent les énergies renouvelables (biomasse agricole, forestière et marine), l'ingénierie écologique (sobriété de la consommation des ressources et limitations des externalités négatives), les biomatériaux, l'adaptation au changement climatique, la consommation « durable », les métiers du social pour une société de l'inclusion (vs exclusion), etc.

Dans ce scénario, certains territoires, autrefois en déclin ou peu dynamiques, sont toutefois richement dotés en capital naturel et arrivent à s'insérer dans ces nouvelles filières vertes. Parmi les territoires considérés comme perdants dans le scénario des territoires leviers, mais possiblement gagnants dans ce second scénario, figurent de grands espaces riches en ressources primaires, tirées du sol, du sous-sol ou de la mer (massifs forestiers, grandes aires marines, plaines, prairies et vallées à fort potentiel agricole), les espaces encore préservés des 3^e couronnes des agglomérations, les nouvelles ruralités résidentielles mais bien reliées à l'armature urbaine régionale, les zones parfaitement couvertes par une offre numérique de qualité (infrastructures et services) et bien plus encore les secteurs qui combinent plusieurs ou tout à la fois ces différents atouts. Le scénario des territoires inversés n'est en rien un scénario de la rente territoriale, axé uniquement sur l'exploitation des ressources naturelles. Pour réussir, ce scénario doit être en mesure d'impulser une dynamique de création de richesse, intégrant pleinement les coûts environnementaux et sociaux.

Dans ce sens, l'UE a mis en place un système de comptabilité environnementale (intégration de la biodiversité dans le bilan des entreprises). Dans ce domaine aussi on assiste à l'émergence de budgets spécifiques consacrés à la protection de l'environnement par les entreprises, ainsi qu'à la communication sur ce thème, et à une allocation préférentielle, par les marchés financiers, des crédits aux entreprises dont le bilan est plus « vert ». Se développent alors les actions de conservation et de compensation écologique, et une « Grenellisation » de la gouvernance à tous les niveaux (État, entreprises, collectivités territoriales).

L'agro-écologie, un vecteur puissant de compétitivité des territoires inversés

Les pressions sur les terres agricoles sont très fortes dans ce scénario, dans la mesure où l'attractivité résidentielle de ces territoires se traduit par l'installation de millions d'habitants, qui se seraient dirigés vers les aires métropolitaines dans le scénario des territoires leviers. Cependant, les filières agricoles sont considérées comme des filières stratégiques du développement des territoires inversés et à ce titre, les pouvoirs publics garantissent un cadre général favorable au développement agricole: sanctuarisation des terres à fort potentiel agronomique dans les documents d'urbanisme, accompagnement de la transition des modèles agricoles, travail sur l'attractivité du métier, soutien à la compétitivité par un accès privilégié aux ressources (eau, énergies), aides au financement des investissements. Les territoires inversés revendiquent et portent une véritable politique agricole locale. Il ne s'agit toutefois pas d'un chèque en blanc pour la profession agricole. Si le secteur est libre de s'organiser de manière optimale (concentration verticale et horizontale des filières notamment), le cap est clair et non négociable : les territoires inversés s'engagent pour une transition agro-écologique et refusent les modèles dictés par le productivisme à tout prix.

Encart 7 : Exemples d'initiatives agro-écologiques mises en valeur par le Ministère de l'Agriculture dans le cadre de l'appel à projets lancé en 2013

A Mordelle près de Rennes, Pierre et Laurent Diot cultivent trois hectares de tomates grappes sous serre. En modifiant leurs pratiques agricoles, ils ont réussi à réduire l'emploi de pesticides de -90%, grâce à la mise en place d'une « protection biologique intégrée ». Pour lutter contre la « mouche blanche » qui détruit la récolte, ils ont réintroduit des insectes prédateurs, ainsi que des bourdons comme pollinisateurs. Dans le Sud-Aveyron, l'association des vétérinaireséleveurs du Millavois, a proposé *un projet qui cherche à développer une approche agro-écologique systémique, unifiée* et partagée pour engager une transition agro-écologique des systèmes d'élevage ovin-lait du parc naturel régional des Grands Causses. En Haute-Normandie, dans le Pays de Caux, un des territoires les plus fertiles de France, un collectif d'agriculteurs s'engage pour renforcer le potentiel productif, en adaptant les techniques préconisées par l'agriculture de conservation (perturbation minimale du sol; couverture maximale du sol; rotations de cultures et de couverts adaptées), à l'ensemble d'un système agricole, dont les cultures industrielles de la pomme de terre et du lin (entre 40% à 75% du CA des exploitations). En Savoie, dans le Massif des Bauqes, territoire de montagne spécialisé en production laitière herbagère sous signe de qualité, des agriculteurs veulent approfondir leur mode de gestion des prairies pour en améliorer la rentabilité économique tout en préservant la biodiversité prairiale. En Limousin, dans le pays de Saint-Yrieix-la-Perche, le projet vise à créer et à combiner des synergies entre la production de châtaignes et les différents types d'élevage pratiqués dans le sud de la Haute-Vienne : développement de systèmes agro-forestiers (sylvopastoralisme, agrisylviculture).

La transition agro-écologique amène les filières agricoles à s'orienter tout à la fois vers les marchés alimentaires et les applications non alimentaires, comme les bio-énergies, les bio-matériaux ou la chimie verte. Cette diversification des débouchés agricoles démontre la capacité du secteur à s'émanciper de la vocation nourricière de l'agriculture. Elle participe à rendre possible une rupture par rapport au développement agricole des cinquante dernières années. Cette rupture, c'est la prise en compte dans le calcul du coût de revient de la production agricole, de l'ensemble des

externalités positives et négatives, de ces activités sur les territoires. Cela entraîne un renchérissement significatif des coûts de production, qui sont répercutés sur les prix à la consommation. En effet, dans ce scénario des territoires inversés, les consommateurs sont prêts à dépenser plus pour manger mieux. En parallèle, pour compenser la volatilité des rendements agricoles, les pouvoirs publics apportent un revenu de base aux agriculteurs, correspondant à une valorisation des services écologiques rendus (paysages, assainissement, zones humides, trames vertes et bleues, prévention des risques, etc.).

Richesse écologique et résilience climatique

La croissance soutenue - démographique et économique - observée dans les territoires inversés expose rapidement les limites de ce modèle, tant les conflits d'usages des ressources naturelles exacerbent les tensions entre les acteurs. Assez vite, les territoires inversés ont pris la mesure du problème et ont réaffirmé les principes de développement, qui sont à l'origine de leur attractivité : la transition environnementale, l'inclusion sociale, la proximité avec la Nature, la participation citoyenne. Les territoires inversés choisissent de maîtriser les flux résidentiels, pour canaliser la croissance démographique. En acceptant le partage équitable de cette croissance, ils n'ont pas reproduit l'erreur de jeunesse des territoires leviers, qui, comme la grenouille voulant se faire aussi grosse que le bœuf, ont fini par imploser ou asphyxier leur développement. Les raisons objectives à une maîtrise du développement sont nombreuses. Parmi celles-ci, la volonté d'équilibrer la demande sociale de la population, avec le potentiel écosystémique du territoire.

L'enjeu de la ressource en eau est emblématique des politiques territoriales de ces territoires inversés. Souvent, une « nouvelle économie territoriale de l'eau » s'est progressivement mise en place : tarification dynamique et différenciée selon les usages, systèmes de quotas, généralisation des bonnes pratiques pour économiser l'eau, recyclage des eaux usées, constitution de réserves stratégiques, éco-conditionnalité des projets en fonction de l'accès à la ressource, réduction des rejets agricoles et industriels, évolution vers des modèles agricoles en adéquation avec la ressource en eau, etc. Les besoins des écosystèmes sont davantage intégrés à la réflexion sur la répartition de la ressource entre les usages. L'eau n'est plus considérée comme une ressource banale. Si cette ressource est effectivement un « bien commun », son accès n'est plus universel dans les territoires inversés.

La question de l'eau renvoie également au défi de l'adaptation au changement climatique des territoires, sous l'angle de l'accroissement des risques naturels et sous l'angle de la réduction globale de la ressource en eau et de l'accentuation de la variabilité saisonnière. En accord avec leur principe de développement, assis sur leur potentiel naturel, les territoires inversés se mobilisent dès le départ pour l'objectif de résilience climatique des territoires, c'est-à-dire, une transformation en profondeur des activités humaines, de l'organisation du territoire, des pratiques individuelles, des modes de vie, pour réduire autant que possible la vulnérabilité au changement climatique.

Dans l'hypothèse d'une non-adaptation, les impacts potentiels du changement climatique menacent véritablement des pans entiers de l'économie française ; les enjeux humains sur la sécurité des personnes occupent également tous les esprits. Dans les territoires inversés, une stratégie d'adaptation coordonnée est mise en place. Dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement : révision des documents d'urbanisme pour tenir compte de l'augmentation des risques naturels, renforcement de la robustesse du bâti existant, urbanisme rénové sur le littoral intégrant la mobilité du trait de côte, déplacement des infrastructures et équipements stratégiques et de manière générale, établissement de plan de sauvegarde des activités. Face à l'impossibilité financière et politique d'engager des changements radicaux dans les territoires, la priorité est souvent donnée à une appropriation d'une véritable culture du risque par les ménages, les entreprises et les acteurs institutionnels. En ce qui concerne l'évolution des écosystèmes, les territoires inversés ont compris l'inéluctabilité de la mobilité des agros et écosystèmes et ne font rien pour fixer les milieux, habitats ou espèces. Les territoires inversés restent fidèles à leur approche de fond sur la qualité de la matrice environnementale, qui verra germer et naître en son sein, la biodiversité que la Nature aura choisi de faire prospérer.

Le choc le plus rude est sans aucun doute pour le secteur agricole ; mais la transition agro-écologique engagée par les territoires inversés indique déjà le chemin à suivre. En réalité, à l'échelle locale des territoires, le défi de l'adaptation semble plutôt bien intégré. Toutefois, la très forte décentralisation des politiques territoriales, notamment dans la sphère environnementale, pose des problémes de cohérence, à l'échelle de grands ensembles écologiques : grandes façades maritimes, massifs montagneux, massifs forestiers, vallées, etc. Le risque de fragmentation des espaces naturels n'est pas nul et avec lui, une fragilisation de la trame environnementale du pays.

Des territoires inversés, plébiscités, car ils rendent possible un développement véritablement ancré dans les territoires et une implication citoyenne réelle

L'émergence des territoires inversés doit autant au naufrage des métropoles qu'à leur capacité à porter un projet raisonnable, répondant aux aspirations élémentaires des individus. Certains pourraient arquer d'un air de déjà-vu en rappelant les vagues successives de périurbanisation depuis les années 1960, à tel point que le concept de rurbanisation s'est banalisé. Ce serait se méprendre sur le changement dans les modes de développement qui est sous-tendu par les territoires inversés.

A la différence du modèle d'accumulation métropolitaine dans de grands centres urbains, puis de redistribution vers les périphéries, la création de richesse s'effectue, dans ce scénario, dans les territoires inversés eux-mêmes ; ils sont au départ du processus, ils détiennent les gisement de valeur, ils ne se positionnent pas en tant que territoires récepteurs des ressources créées ailleurs. Cette France des villes moyennes et des campagnes, cette France des terroirs, cette France si loin des grands flux de la mondialisation en apparence, propose une voie alternative au productivisme et à l'individualisme. En effet, les territoires inversés rejettent toute tentation du repli. Leur projet est résolument offensif, réformant en profondeur l'économie, pour que l'environnement et les hommes ne soient plus des variables d'ajustement. L'enthousiasme autour des territoires inversés est révélateur des attentes démocratiques des citoyens envers l'action publique. Attention à ne pas décevoir!

2.2.2 Modélisation graphique prospective des Territoires Durables 2030 - Scénario 2 Territoires Inversés

Réseaux urbains et dynamiques du territoire en 2030 - Scénario 2 Territoires Inversés :

Dans ce scénario, la saturation des grandes agglomérations urbaines, la dégradation de la qualité de vie en ville (dégradation de l'environnement, « désociabilisation des individus »), le manque d'investissement dans les infrastructures de transport et dans les services publics (BIPE, 2013) conduisent à la perte d'attractivité des <u>agglomérations urbaines</u> au profit de <u>l'espace rural à fort capital naturel</u> (qui offre un potentiel pour les filières vertes), ce qui se traduit par l'émergence de centralités dans l'espace rural.

En 2030, l'ensemble du territoire est devenu attractif et investi par les actifs (retour à une production locale) et retraités à la recherche d'un autre art de vivre, à l'exception des « centres urbains et des bassins d'emplois industriels et de services qui agissent comme des répulsifs » (TD2030, 2013).

L'espace rural qui présente un capital naturel pour les énergies renouvelables (gisements en énergie hydraulique, biomasse, éolien, solaire...) devient particulièrement attractif.

Le phénomène de périurbanisation se poursuit. Il se renforce dans les périphéries des grandes agglomérations et se conjugue au phénomène de mitage généralisé du territoire.

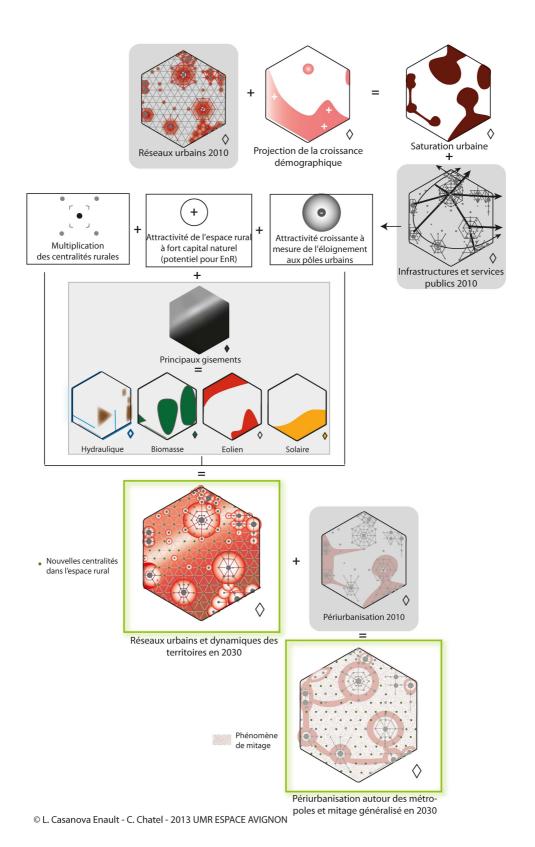


Planche graphique 15. Les réseaux urbains et la dynamique des territoires en France en 2030

Gouvernance et relations entre territoires en 2030 - Scénario 2 Territoires Inversés :

Dans ce scénario, la « gouvernance territoriale s'opère à une échelle très (trop) locale » et s'accompagne d'un « manque de coordination entre collectivités » (TD2030, 2013).

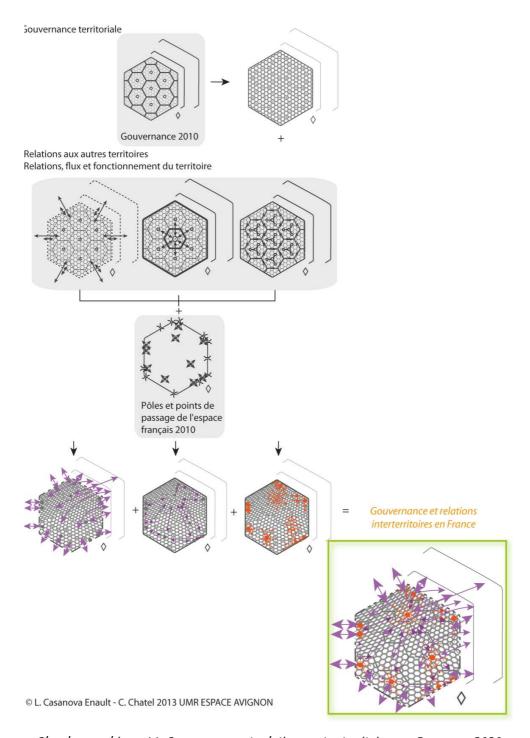


Planche graphique 16. Gouvernance et relations entre territoires en France en 2030

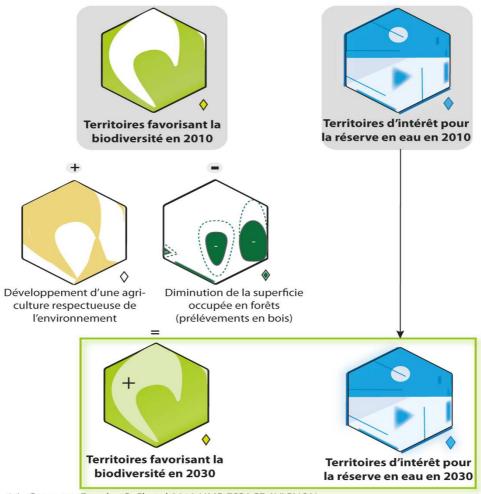
Le <u>niveau local</u> est survalorisé par rapport aux autres niveaux imbriqués dans la <u>gouvernance</u> territoriale multi-échelle et l'État apparaît particulièrement effacé.

L'incidence de cette logique de gouvernance sur le fonctionnement et les relations entre les territoires se lit à travers la multiplication des relations directes entre les territoires et les niveaux supra-nationaux, détrônant ainsi les métropoles de leur statut privilégié dans les échanges en 2010 puis, à travers l'affaiblissement de la polarisation parisienne du point de vue des flux et des échanges avec les métropoles régionales au profit de relations privilégiées avec certaines localités et enfin, les réseaux urbains régionaux apparaissent moins développés dans la mesure où chaque localité valorise sa propre position.

Ressource environnementale potentielle en 2030 - Scénario 2 Territoires Inversés :

La valorisation de la Nature dans ce nouveau modèle de société favorise la préservation de la ressource environnementale.

Aussi, les territoires d'intérêt pour la réserve en eau restent inchangés par rapport à 2010 et la biodiversité est augmentée sur certains territoires. En effet, les « contraintes d'éco-conditionnalité auxquelles doit faire face l'agriculture intensive » et « la diminution de la SAU » sont favorables à la <u>biodiversité</u> dans les milieux qui apparaissaient les plus dégradés dans ce domaine en 2010. En revanche, la diminution de la superficie occupée par la forêt du fait de la concurrence pour l'espace rural est dommageable pour la biodiversité de ces espaces.



© L. Casanova Enault - C. Chatel 2013 UMR ESPACE AVIGNON

Planche graphique 17. Ressource environnementale potentielle en France en 2030

Les pressions sur la ressource environnementale en 2030 - Scénario 2 Territoires Inversés :

Cette valorisation, cette attention portée à la Nature ne diminue pas pour autant les pressions sur la ressource environnementale.

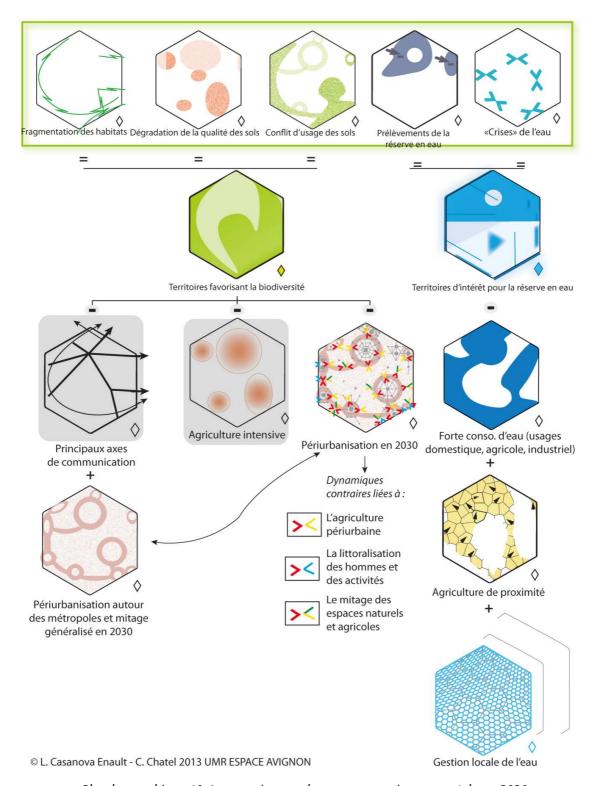
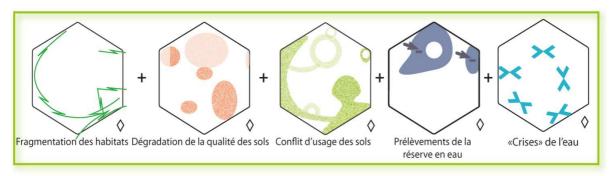
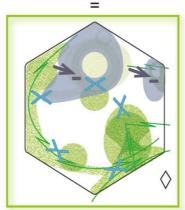


Planche graphique 18. Les pressions sur la ressource environnementale en 2030

La <u>fragmentation des habitats</u> est renforcée sous l'effet du développement de la périurbanisation et des phénomènes de mitage lesquels multiplient dans le même temps les <u>conflits d'usage des sols</u> et notamment, la concurrence pour le foncier rural.

C'est toutefois dans le domaine de l'eau que les pressions sont les plus fortes et ont le plus d'incidences. L'augmentation des prélèvements pour les usages domestiques, pour l'agriculture irriquée et les activités industrielles s'ajoute à l'intensification des prélèvements liée au développement d'une <u>agriculture de proximité</u> et à la <u>gestion</u> locale de l'eau (qui entraîne notamment une coopération insuffisante entre les territoires) : des « crises de l'eau émergent dans certaines régions » (BIPE, 2013) telles que le Bassin parisien, l'ouest (Bretagne), le sud-ouest, le sudest (littoral méditerranéen et vallée du Rhône).





© L. Casanova Enault - C. Chatel 2013 UMR ESPACE AVIGNON

Planche graphique 19. Synthèse des pressions sur la ressource environnementale

L'amélioration généralisée de la qualité environnementale en dehors des zones urbaines est concomitante d'une migration des populations dans les espaces ruraux, ce qui contribue à l'intensification des pressions sur la ressource environnementale ainsi qu'à leur déploiement sur le territoire national.

Le modèle graphique de synthèse Territoire durables 2030 - Scénario 2 Territoires Inversés, combinaison de 4 modèles intermédiaires :



Gouvernance et administration du territoire national



Niveaux supra-nationaux



Points de passage des flux et échanges



Façade Littorale



Réseaux urba et répulsivité des centres



Emergence de centralités dans l'espace rural



Pressions sur la réserve en eau



«Crises» de l'eau



Pressions sur la biodiversité





Espace attractif concerné par les phénomènes de mitage

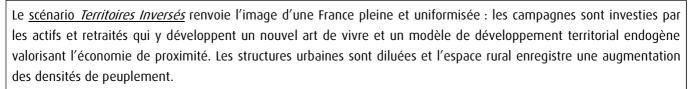
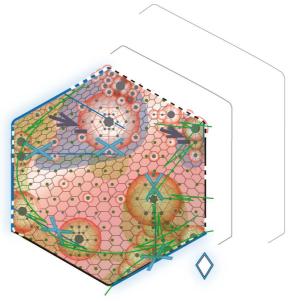
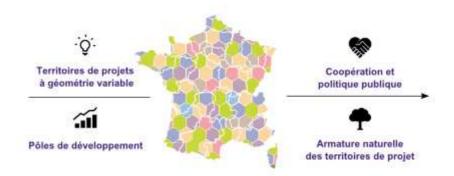


Planche graphique 20. Modèle graphique Territoire durable 2030 – Scénario Territoires Inversés

Ces dynamiques de retour à la campagne ne sont pas sans effet sur la ressource environnementale qui est davantage protégée mais aussi davantage sollicitée.



2.3 Scénario 3 : Territoires Singuliers



Favoriser les coopérations à travers un pilotage des politiques publiques en mode projet à l'horizon 2030

2.3.1 Le récit et l'expérimentation territoriale

Le troisième scénario vise une amélioration de la résilience des territoires aux chocs de nature externe, du fait d'une reconfiguration de leur gouvernance. Face à un contexte macroéconomique d'enlisement, les territoires singuliers tablent sur les coopérations, les collaborations, les partenariats, à travers la consolidation du pilotage en mode projet des politiques publiques. Les territoires singuliers ne cherchent pas à grossir pour grossir ou à être présents sur tous les fronts; ils se forment et s'organisent autour de thématiques d'excellence, selon un principe d'optimum économique, et de respect des grands équilibres environnementaux. Le fonctionnement administratif et institutionnel des territoires est rénové, faisant pleine place aux acteurs non publics, marchands et non marchands, et renouvelant la nécessaire articulation avec les politiques de coordination et d'impulsion que l'État peut mener aux échelles macro et méso-territoriales.

Régionalisation des politiques territoriales et projets de territoire des intercommunalités

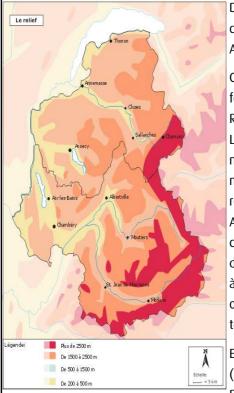
Le scénario des territoires singuliers commence par une réforme territoriale d'ampleur refondatrice de la qouvernance des territoires. Si la France conserve une organisation territoriale à trois niveaux - Région, Département, Intercommunalité/Commune - la clause de compétence générale pour le niveau régional et départemental est supprimée. Une clarification politique et juridique très nette est apportée, pour spécialiser les champs d'intervention respectifs des différents échelons et installer des chefs de file.

Affirmation de l'échelle régionale pour toutes les politiques qui engagent l'avenir des territoires : développement économique, recherche-innovation-enseignement supérieur, formation professionnelle et continue, formation initiale du collège au lycée, politiques multimodales de transports, préservation et protection de l'environnement, adaptation au changement climatique, transition énergétique, rayonnement culturel et international. La carte des régions est également redessinée pour n'en compter qu'une dizaine en 2030. Dans la qualité totalité des cas, le rapprochement entre régions s'est fait sur la base d'un projet, soumis au vote des assemblées régionales respectives ou à l'occasion des élections régionales tenues en 2015.

Autre grand changement structurel, en 2030, la carte des intercommunalités est profondément restructurée : le paysage intercommunal français est passé d'environ 2450 communautés en 2013 à 1200, soit une réduction par 2 du total par rapport à 2013. En zone urbaine, le redécoupage intercommunal s'est calé sur les bassins de vie, soit environ 250 communautés d'agglomérations et une quinzaine de métropoles ou communautés urbaines. C'est dans le secteur rural et périurbain que les changements ont été les plus marqués ; on compte environ 900 intercommunalités en 2030, soit une division par 2,5 du nombre de communautés de communes par rapport aux années 2010. L'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires est maintenue. En 2030, les électeurs se prononcent sur le projet de territoire de l'intercommunalité, ce qui fonde sa légitimité démocratique. Ces intercommunalités opèrent sur un champ très large de compétences, recouvrant l'ensemble des besoins des populations. La mutualisation financière est très avancée dans la très grande majorité des intercommunalités, quand il ne s'agit tout simplement pas d'un budget unique et commun, centralisé au niveau de l'intercommunalité. Le bloc communal assure les services de proximité en lien direct avec les populations.

En 2030, dans ce scénario des territoires singuliers, l'échelon intercommunal est le maillon de base qui intègre et donne du sens aux politiques publiques territoriales.

Encart 1 ²⁵ : La Savoie, des montagnes et des vallées au coeur du sillon alpin de Grenoble - Chambéry-Aix-Annecy-Genève



Carte du relief dans les Pays de Savoie -Source: site internet de l'assemblée des pays de Savoie (APS)

Dans ce scénario, la Savoie est structurée par 7 grandes intercommunalités correspondant à des territoires de projet (Maurienne, Tarentaise-Vannoise, Albertville, Avant-Pays Savoyard, Albanais et Chambéry-Aix).

Ces territoires collaborent entre eux ou avec des partenaires plus lointains en fonction de leurs projets. L'échelle départementale perd de son importance, la Région assure plus ou moins les missions nécessaires à la cohésion territoriale. Le développement économique des territoires s'appuie sur leur propre capacité motrice et sur l'effet d'entraînement de Grenoble et Genève. Ces deux métropoles génèrent aussi des flux de population résidente vers la Savoie. Les relations entre territoires, souvent en binôme (Chambéry avec Grenoble ou Annecy), sont plus marquées entre collectivités du sillon alpin qu'avec Lyon. La capacité des territoires plus périphériques (montagne, avant pays) à se développer dépend des singularités qu'ils mettent en avant et de leur capacité à s'articuler avec la dynamique du sillon alpin. Les liens économiques entre ouest et est du département restent cependant assez faibles. La Maurienne se tourne autant vers le Briançonnais et le val de Suse/Turin que vers Chambéry.

En 2013 la gestion de l'eau s'affranchit déjà de certaines limites administratives (rejet d'assainissement du bassin versant (BV) du lac du Bourget et dans le Rhône via la galerie sous l'Épine, prise d'eau de Chambéry métropole en Combe de Savoie, nombreux maillages et accords entre communes), mais les structures de gestion restent émiettées, la gouvernance et les partages pas toujours clairs.

En 2030, la gouvernance autour du lac du Bourget est renforcée, les transferts avec les autres territoires (Chautagne, Combe de Savoie) font l'objet de conventions. La gestion de l'eau sur le BV Isère est confiée à une structure unique (syndicat en charge de la gestion de l'eau et des risques, ou fédération d'exploitants AEP, ou super-délégataire...?). Dans un contexte de changement climatique, cette structure doit assurer l'autosuffisance du territoire pour l'AEP et les conditions de l'autonomie fourragère pour le maintien des AOC. Elle permet aussi l'internalisation des coûts/bénéfices liés à la production hydroélectrique et le financement des travaux de prévention du risque inondation (ex : ouvrages

²⁵ Cette déclinaison du scénario des territoires singuliers est issue directement de l'expérimentation territoriale en Savoie, où les acteurs locaux ont pu contribuer à l'exercice à travers un séminaire de territorialisation des scénarios en juin 2013.

rétention en Savoie pour préserver Grenoble). Les moyens de prévention des risques sont hétérogènes cependant et dépendent de la capacité à payer des collectivités protégées. Certains secteurs d'habitat ou d'activité peuvent ainsi être abandonnés au regard du coût trop élevé de leur protection.

La filière bois se structure à l'échelle des massifs, suite à l'impulsion donnée par les chartes de massifs et les initiatives des PNR. Le marché local de bois d'œuvre se développe. En matière de bois énergie on peut imaginer des débouchés locaux ou une concurrence des grosses centrales privées qui absorbent la production de plusieurs départements. La production peine en outre à s'adapter aux effets du changement climatique (parasites, évolution des peuplements).

Le cluster industries de la montagne a rapidement dépassé les limites départementales et accueille des partenaires issus des départements voisins, des autres pays alpins voire des Andes, d'Amérique du Nord, d'Asie... Il sait se projeter dans une économie mondialisée. L'INES (institut national de l'énergie solaire) est déjà en 2013 dans l'esprit des territoires singuliers : résultat d'une coopération de la région, du département, du CEA et du CNRS, il bénéficie de la proximité de grands pôles de recherche (Grenoble). Il collabore avec Saclay, Perpignan sur l'amont de la filière et tente, en aval, d'essaimer sur le territoire (formation des professionnels, expérimentation de prototypes...).

En montagne, les grands opérateurs de domaines skiables investissent dans l'immobilier touristique ou d'autres loisirs que le ski et deviennent des gestionnaires de stations, qui, face à la diminution de la neige, deviennent de plus en plus des stations multi-loisirs. Certaines survivent, pas toutes...Cette logique de grands groupes privés détermine les coopérations ou concurrences entre stations, et en fait les principaux acteurs de ces territoires, en matière de gestion des déplacements également.

L'avenir de l'agriculture, dans un contexte de baisse des soutiens publics et d'émiettement de la gouvernance, est hétérogène : en montagne, les intercommunalités et les opérateurs privés misent sur elle pour valoriser l'image de leur territoire, ou au contraire laissent faire la déprise de l'élevage ovin confronté aux prédateurs, la filière Beaufort n'ayant pu garder son avantage dans un environnement concurrentiel mondialisé. Le loup, quoique difficile à observer, devient un argument touristique. À défaut de politique globale, l'agriculture se relocalise (cultures maraîchères à côté des villes, maïs sur les zones humides) et le foncier agricole en plaine devient aussi recherché que l'espace consacré à l'habitat ou à l'économie. De même, tous les territoires n'ont pas les moyens d'une préservation active de la biodiversité (maintien des paysages ouverts par l'agriculture, régulation des niveaux du lac pour contrer les effets des barrages de Chautagne, gestion des effets des plages de dépôts...) et, sur certains, se côtoient espaces fortement artificialisés et espaces qui se referment de part l'évolution naturelle de la forêt.

Territoires de projet et gouvernance à géométrie variable

La clarification et la simplification du mille-feuille territorial français intronisent la région et l'intercommunalité, comme les deux niveaux moteurs et intégrateurs des politiques territoriales. Cela encourage la mise en place d'une gouvernance autour de territoires de projet et à géométrie variable, tant sur le périmètre territorial, le périmètre des acteurs, que sur les thématiques abordées. Les coopérations territoriales prennent des contours très divers : contractualisation, rapprochement institutionnel, partenariats opportunistes et ponctuels, financements croisés, échanges de pratiques, lobbying, etc.

Le principe de ce mode de gouvernance est d'adopter une organisation souple et évolutive, ad hoc au projet porté. Par exemple, l'échelle pertinente, lorsqu'il s'agit de programmer une nouvelle infrastructure autoroutière, une ligne TGV, un grand équipement de production énergétique, ou l'enseignement supérieur, est l'échelle nationale, voire internationale ; lorsqu'il s'agit du développement d'un réseau de transport local, l'échelle pertinente est, selon les cas, celle de la communauté de communes, du bassin d'emploi, de l'aire urbaine, des territoires vécus. Cette qouvernance à géométrie variable met de l'huile dans les rouages et rend possibles des projets d'envergure -

autrefois trop compliqués à monter. Les limites administratives ne constituent plus des blocages à l'action, grâce au rôle moteur assumé par les intercommunalités; ces dernières, ancrées dans un territoire, sont moins régies par des logiques d'autojustification institutionnelle, comme les Régions ou les Départements (et les États).

Pour fonctionner, cette gouvernance à géométrie variable respecte strictement un principe de subsidiarité institutionnelle et territoriale.

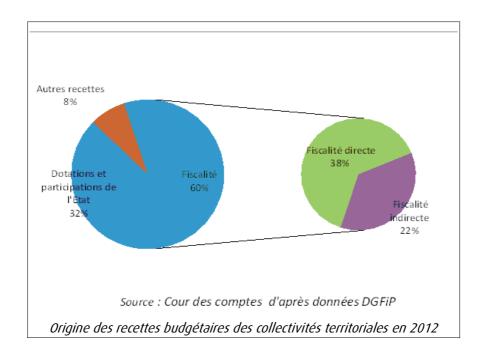
Cette gouvernance multi-scalaire et pluri-acteurs débloque de nombreux verrous administratifs, organisationnels et culturels et encourage les acteurs à coopérer et travailler ensemble. On voit l'émergence d'une méta-armature de territoires maillés, organisée autour d'un objectif commun de recherche d'équilibre économique et de plus grande résilience des territoires. La gestion administrative se fait donc en mode projet et rompt avec les logiques verticales traditionnellement en place. La clarification des règles du jeu institutionnel apaise les relations entre les différents niveaux ; si les postures politiques n'ont pas encore complètement disparu non plus, les situations de concurrence stérile entre institutions se font nettement moins nombreuses. Le climat est donc, dans l'ensemble, favorable au décloisonnement géographique, politique, sectoriel et administratif.

Une rénovation de la fiscalité territoriale et du financement des politiques publiques

Dans ce scénario, deux ruptures s'opèrent sur le financement des politiques territoriales et des grands projets.

La première rupture est en réalité une refonte de la fiscalité en une fiscalité dite écologique : raisonnement sur le coût global (investissement + fonctionnement), incitation aux bonnes pratiques, internationalisation des coûts externes. Pour asseoir cette fiscalité sur des bases objectives et rigoureuses, une industrie de « mesure » des externalités se développe, dont la vocation est de mesurer les conséquences sur l'environnement des activités économiques et humaines. Ce levier fiscal contribue à « la vérité des prix », dans la mesure où les coûts autrefois masqués sont monétisés, tangibles et tout à fait visibles sur la facture des entreprises et des ménages. Au niveau des territoires, cette régulation des enjeux environnementaux par la fiscalité est tout à fait nouvelle et a généré un choc de compétitivité dans les deux sens. Certains territoires qui avaient connu un développement soutenu lié à la périurbanisation ont été désavantagés par la mise en place de cette fiscalité écologique, alors que d'autres territoires ont retrouvé des marges de manœuvre.

Cette première rupture en direction d'une fiscalité écologique est couplée à une deuxième rupture tout aussi structurante, qui va dans le sens d'une plus grande autonomie financière des collectivités territoriales par rapport à l'État. Les dotations et participations de l'État qui comptent pour environ 1/3 des recettes des collectivités en 2013 ne représentent plus qu'un quart de leur budget en 2030, à la fois en raison d'une réduction structurelle de la DGF et surtout d'une diversification des recettes budgétaires des collectivités, qui disposent désormais de prérogatives fiscales et tarifaires étendues. Le système était majoritairement dominé par les impôts locaux ; il a progressivement évolué vers un système basé sur des taxes et redevances territoriales. Cette refonte de la fiscalité territoriale ouvre la voie à une plus grande transparence du financement des politiques publiques. Les recettes fiscales de chaque taxe abondent le budget d'une politique territoriale dédiée, contrairement à l'impôt, dont la destination réelle est laissée libre à l'État, exercice budgétaire par exercice budgétaire, dans la fameuse loi de finances annuelle. Autrement dit, cette réforme structurelle des finances locales redonne un levier budgétaire et fiscal aux collectivités, dans la mise en œuvre de leurs politiques territoriales, dans leur financement, dans leur effort d'investissement.



De facto, dans ce scénario le secteur privé a un rôle accru du fait des logiques partenariales de gouvernance et de partage des coûts du financement de l'infrastructure et des dépenses de fonctionnement. On assiste en particulier, dans le cadre de ces logiques partenariales, à un recours accru à la « délégation de services publics », au partenariat public-privé et au paiement par l'usager en fonction de ses moyens et non à un prix unique. La technologie joue un rôle important, notamment pour minimiser en permanence les coûts, et des incitations sont mises en place pour faire évoluer les comportements vers une baisse des prélèvements sur la ressource.

Émergence de nouveaux modèles économiques plus endogènes dans les territoires

Le développement économique met l'accent sur la constitution « d'infrastructures économiques de base » orientées vers la compétitivité des entreprises et l'innovation des acteurs territoriaux : grands équipements scientifiques, réseaux multimodaux de transports, réseaux numériques de très haut débit, formation tout au long de la vie, système de santé ; accès au logement, etc. Le financement et la gestion de ces infrastructures de base sont largement mutualisés à l'échelle de grands territoires métropolitains et par les différentes parties prenantes publiques et privées, collectives et individuelles. La puissance publique se concentre sur les conditions du développement économique ; elle ne cherche plus à intervenir directement sur la vie des entreprises, sur le fonctionnement du marché. Autrement dit, les collectivités et l'État assument pleinement leur rôle de régulateur et n'interfèrent plus (ou en dernier recours) sur les jeux d'acteurs.

Pour les grands investissements, leur planification est conjointe entre l'État et les acteurs territoriaux. Certes, Paris continue de jouer un rôle important, notamment par le levier réglementaire et celui de la normalisation, mais les collectivités, en s'émancipant de sa tutelle financière dans les faits, ont également regagné une capacité d'initiative sur les grands projets.

Par conséquent, cette responsabilisation des acteurs territoriaux acte une mue du positionnement de l'État dans les territoires. Finies, donc, les logiques de guichet. Place aux démarches de projet, où l'État s'affirme, tour à tour, comme un partenaire des territoires, un facilitateur de leur projet, un animateur des réseaux et coopérations entre les acteurs territoriaux.

Les collectivités comptent désormais sur elles-mêmes pour équilibrer leurs comptes, ce qui se traduit par une redéfinition des priorités en fonction de la capacité et du consentement à payer des acteurs. Ainsi, dans les faits, le co-financement par les parties prenantes et bénéficiaires des projets et politiques devient courant et quasi Pour fonctionner, ce scénario des territoires singuliers a absolument besoin de cette ingénierie financière, qui remet du lien entre les recettes et les dépenses dans le champ des politiques territoriales. Comme par le passé, ce levier financier encourage instamment les acteurs à collaborer et coopérer ; cette gouvernance à géométrie variable s'appuie sur l'expérience de la création des structures Pays « loi Voynet » et des intercommunalités de la loi Chevènement.

Tâches d'huiles, percolation et métro-polarisation

Si ce scénario est fondé sur la recherche d'une taille critique pour être en mesure de porter efficacement les projets, il ne croît pas en revanche sur le dogme de la masse critique, c'est-à-dire sur la concentration des pouvoirs et potentiels de développement en quelques points du territoire. A la logique verticale du premier scénario, où l'instance centrale oriente l'action publique, tout en déléguant pleinement la gestion et le suivi des opérations via la décentralisation, ce troisième scénario joue la carte des réseaux. C'est donc une logique horizontale d'organisation du développement socioéconomique des territoires et de leur gestion environnementale, qui s'affirme comme le mode dominant de gouvernance et de pilotage des politiques publiques.

Encart 2 : Diffusion de la grande vitesse numérique

Le Plan France Très haut débit fixe, l'objectif de 100% de la population française bénéficiant d'un accès d'au moins 100 mb/s. Pour atteindre cet objectif, le gouvernement distingue deux types de territoires. D'une part, les zones conventionnées, où le retour financier sur investissement est atteignable d'un point de vue commercial ; dans ces zones, les opérateurs privés porteront l'investissement. D'autre part, dans les zones non conventionnées, qui correspondent aux territoires moins denses ou présentant des spécificités géographiques particulières (montagne), la puissance publique prendra le relais pour porter l'investissement, à défaut d'une rentabilité commerciale à court et moyen terme, si l'opérateur privé devait financer lui même ces infrastructures haut-débit. Pour les territoires singuliers, le numérique occupe une place centrale dans le décloisonnement des politiques, l'ouverture des territoires sur de nouvelles coopérations et des partenariats. La géographie des territoires singuliers ne se limite pas à des interactions avec les territoires voisins. Au contraire, pour exister et se développer, chaque territoire singulier cherche à se projeter sur les nouveaux secteurs en développement, en France et à l'international.

Le défi des territoires singuliers est d'arriver à mettre en commun les atouts, ressources et compétences des acteurs et des différents pôles de développement. S'en suivent une émulation et une fertilisation croisée, qui ouvrent la voie à l'émergence de réseaux thématiques et sectoriels, qui, en se combinant, permettent à un territoire de bénéficier de dynamiques d'entraînement multiples, tantôt à l'échelle métropolitaine, tantôt aux échelles locales, ou encore sur des périmètres géographiques et d'acteurs complètement ad hoc. L'originalité de ce scénario des territoires singuliers est justement de fonder la singularité des modes de développement sur l'entrecroisement et l'imbrication d'un territoire dans plusieurs réseaux, qui n'associent pas forcément les mêmes acteurs. A la notion de structure propre au scénario des territoires leviers, où les métropoles coordonnent les stratégies territoriales, ce scénario des territoires singuliers substitue la notion de collaboration.

Le besoin d'une structure « chapeau » pour mettre en mouvement et organiser le travail collectif est moins prégnant ; il s'aqit de créer les conditions et les outils pour que les relations prennent forme et se matérialisent par des projets. Le cadre fournit un terrain de rencontre entre les acteurs ; il ne prescrit pas l'action des acteurs.

Pour fonctionner, ce scénario table sur l'esprit d'initiative individuelle et collective de tous les acteurs, qu'ils soient

publics ou privés. Concrètement, cela signifie, que la puissance publique encourage et incite les porteurs de projets à se lancer, à expérimenter, à tester, à innover, sans attendre de disposer d'un cadre stabilisé pour leur action. Les pouvoirs publics parient sur l'effet d'entraînement que certains précurseurs exercent sur les autres acteurs et territoires, partis plus tard (attendant certainement de voir ce que donnent les premiers projets...).

Au contraire d'un projet stratégique associant l'ensemble des parties prenantes d'un territoire à ses différentes échelles (scénario des territoires leviers), ce scénario des territoires singuliers opte pour un effet tâches d'huiles, c'està-dire, une multiplication des gisements créateurs de valeur, émergents, répartis en différents points dans le territoire, plutôt que la diffusion du développement à partir de quelques pôles très concentrés.

Encart 3: L'INES, une preuve vivante de la force des partenariats pluri-acteurs

L'histoire de l'Institut National de l'Energie Solaire illustre parfaitement le modèle des territoires singuliers. Au point de départ, en 1998, des élus locaux, dont Michel Barnier et Jean-Pierre Vial, sont convaincus de l'énorme potentiel de l'énergie solaire. La Savoie disposait alors d'atouts remarquables pour se positionner sur ce secteur : le dynamisme de l'Association Savoyarde de Développement des Energies Renouvelables (ASDER), la présence d'industriels pionniers (Clipsol, Photowatt), l'excellence de plusieurs grands laboratoires de recherche (CEA, CNRS, Université de Savoie). Le Département de la Savoie et la Région Rhône-Alpes s'investissent dans le projet et le soutiennent de manière volontariste. Les activités opérationnelles de l'INES ont démarré en 2005; l'Institut compte aujourd'hui 400 personnes et porte l'ambition de devenir un des trois centres de référence du solaire à l'échelle mondiale. Le lancement officiel d'INES 2 en mars 2014 confirme l'envergure de l'INES, comme l'un des vecteurs français, européens et mondiaux de la transition énergétique. L'INES est implanté dans le technopôle Savoie technolac au lac du Bourget, qui est consacré aux éco-industries de la filière énergie-bâtiment (le Centre d'Ingénierie Hydraulique d'EDF y est implanté, tout comme Energy Pool de Schneider Electric et 230 autres entreprises).

Cependant, si l'INES est sans conteste une réussite pour la recherche française, le potentiel économique pour le territoire savoyard et rhône-alpin reste encore très sous-exploité. En effet, si les activités de l'INES rayonnent au niveau mondial, elles n'ont pour l'instant pas réellement généré un effet d'entraînement et de structuration d'une filière du solaire en Savoie et dans les Alpes. C'est tout le défi pour la Savoie pour les vingt prochaines années: capitaliser sur et poursuivre la dynamique d'innovation de l'INES pour créer de l'activité dans la filière solaire, et en faire un vecteur de développement économique du territoire.

Toutefois, il existe un risque de foisonnement des projets, sans que cette somme de projets, ne fasse sens au final et qu'aucune vue d'ensemble ne puisse s'en dégager. Plusieurs garde-fous devraient prévenir ce genre de dérives. Tout d'abord, le principe de départ est porter les projets sur un périmètre territorial, où les gains attendus puissent, au minimum, équilibrer les coûts d'investissements et de fonctionnement ; les territoires singuliers s'auto-financent en grande partie (comptes publics et privés).

Ensuite, la capacité à mettre en réseau les différentes ressources et compétences territoriales facilite les dynamiques de percolation entre acteurs et territoires. Le défi consiste à ce qu'il ne s'agisse pas d'un énième projet en plus, mais bien d'un nouveau projet né ou inspiré d'une dynamique existante dans les territoires, de sorte à ce que ce nouveau projet puisse entrer en résonance avec les dynamiques déjà à l'œuvre, et amplifier la puissance du mouvement.

Les acteurs publics cherchent à démultiplier et amplifier ces effets de tâches d'huile et de percolation de l'innovation entre les acteurs et les territoires. Ainsi, dans cette gouvernance territoriale à géométrie variable, les pôles urbains d'envergure régionale ont un rôle particulier à jouer. On parle de métro-polarisation, dans le sens où, par opposition à la métropolisation, considérée comme incontrôlable et surtout génératrice d'inégalités et de tensions entre les territoires, la métro-polarisation s'appuie sur le potentiel des agglomérations, leur capacité à animer et à relayer des dynamiques territoriales (micro) vers les niveaux macro (marché national et international). Dans ce

scénario, les agglomérations assurent le rôle de tête de réseaux, mais pas de chef d'orchestre. Elles ne concentrent pas spatialement les fonctions stratégiques en leur sein; elles facilitent les relations entre les différentes parties membres de la métropole. Les agglomérations ne se considèrent pas comme les centralités uniques et incontournables de leur territoire d'influence ; elles se voient et se pensent davantage comme des territoires relais et catalyseurs des stratégies locales, ce qui ne les empêche pas d'imprimer leur marque sur le développement de leur territoire.

Encart 4 : Limoges, une capitale régionale qui tisse des liens

Le scénario des territoires singuliers en Limousin pourrait déboucher sur un polycentrisme hiérarchisé, où la répartition des niveaux de fonctions entre les pôles serait clairement et collectivement organisée. Dans cette image du futur, Limoges conforterait son rang de pôle métropolitain intermédiaire, pour devenir un relais des grands pôles de la façade Atlantique, au coeur d'un réseau des métropoles Centre Ouest-atlantique / sud-est, qui apparaîtrait renforcé face au pôle francilien. La fonction de transit de l'axe A 20 serait confortée. Le rayonnement de la capitale régionale permet aux pôles secondaires d'accéder aux services supérieurs, pour nourrir un développement local qualitatif, sur des bases productives et résidentielles, autour d'une qualité du cadre de vie, d'une montée en gamme des filières agricoles (bio, circuits courts, signes de qualité), du développement des filières bois-construction et bois-énergie et du tourisme vert.

Dans son exercice « armature territoriale durable du Limousin à l'horizon 2040 », la DREAL propose plusieurs pistes de travail pour « muscler les fonctions supérieures du Limousin ». Elles sont reprises ci-après ; l'originalité réside ici dans la méthode. Quand certaines grandes villes clament haut et fort l'impérieuse nécessité de fonctionner en réseau, mais se recroquevillent au premier signe de transfert vers la ville voisine, le Limousin, lui, pense et envisage son développement, à travers le prisme des alliances et coopérations territoriales.

Quelques leviers stratégiques d'action pour positionner le Limousin à l'échelle supra-régionale, selon une logique « d'ouverture et d'échanges » (extrait du scénario souhaitable / développement durable en Limousin, les synthèses, juin 2012):

- Penser imbrication des bassins d'emplois à l'occasion du rapprochement induit par la LGV entre Poitiers et Limoges : élargir des formations offertes, mettre en réseau des agences de Pôle emploi, impulser une réflexion commune entre chambres de commerce....
- Renforcer et diversifier les liens avec les capitales du grand sud ouest Toulouse et Bordeaux -, déjà importants dans le domaine sanitaire, pour mieux inscrire le Limousin dans un système de ressources en réseau ;
- Rapprocher Limoges de l'Île de France et Paris, mais également de Lyon, grâce à la LGV Poitiers Limoges, pour nouer des liens avec les établissements publics en charge de l'aménagement des clusters du grand Paris par exemple.

Une spécialisation sectorielle et fonctionnelle des espaces ruraux et intermédiaires, qui affirment leur vocation agricole et énergétique

Dans tout partenariat équilibré, l'union doit non seulement créer plus de valeur pour l'ensemble, mais aussi pour chacune des parties. Dans cette logique, les territoires de projet sont fabriqués à partir d'entités territoriales ou d'acteurs aux profils complémentaires. Ainsi, on assiste à une spécialisation fonctionnelle et sectorielle des villes, des espaces ruraux, des pôles économiques, des espaces naturels et agricoles. Le principe consiste à travailler les complémentarités entre les pôles et territoires et à atténuer les effets de concurrence possible.

Dans cette logique, les espaces périurbains et ruraux deviennent les supports naturels pour le développement des activités agricoles et énergétiques ; les « campagnes » redeviennent les premiers fournisseurs des villes. La maîtrise de l'urbanisation dans ces espaces a conforté leur vocation productive, en support au fonctionnement et au développement des systèmes urbains et industriels des grandes villes. L'originalité réside ici dans le partenariat « en bonne intelligence » entre les villes et leurs arrière-pays ruraux, l'un et l'autre, prenant pleinement conscience de leurs intérêts mutuels à collaborer et à coordonner leurs stratégies de développement. C'est le sens de ce scénario des territoires singuliers, où, indépendamment des questions administratives et institutionnelles liées aux structures, les acteurs sont capables d'articuler leurs politiques publiques autour d'objectifs partagés à moyen et long terme.

Forts de ce volontarisme public, les acteurs du monde agricole se sont massivement engagés dans une transition agro-écologique d'envergure mue par un triple objectif : l'augmentation du revenu moyen pour la profession, un secteur agricole à « environnement » positif, un ancrage des activités dans la vie des territoires. L'organisation du secteur s'effectue autour de grandes filières agri-agro à l'échelle de grands territoires de production, de transformation et de consommation. D'une certaine manière, une alliance objective s'opère entre l'amont agricole et les acteurs industriels face au diktat du monde de la distribution, qui exerce une pression terrible sur les prix.

Plusieurs formes d'agriculture coexistent dans ce paysages des territoires singuliers, de l'agriculture intensive productiviste tournée vers l'export, les circuits courts, les productions sous signe de qualité, les cultures destinées aux agro-industries (énergie, éco-matériaux, chimie verte, pharmacie). Le marché mondial des denrées agricoles est porteur - croissance démographique et croissance économique des géants émergents - mais la concurrence internationale est féroce, sur fond de libéralisation du marché (effacement progressif des tarifs douaniers, réduction des barrières réglementaires, limites au subventionnement par les États-Unis et l'Union Européenne de leur agriculture).

Pourtant, malgré ce marché très ouvert et très concurrentiel, l'Europe et la France accélèrent leurs efforts pour transformer l'agriculture du continent et celle de la France en particulier. Un grand plan d'investissement à l'échelle européenne est adopté dès les années 2020 pour soutenir la conversion des exploitations sur de nouveaux modèles économiques (permaculture, circuits courts, économie circulaire) et la transformation des modèles agricoles en direction d'une plus grande résilience climatique (plantes moins gourmandes en eau, élevage extensif, modification des cycles agricoles, modification de la localisation des productions).

L'environnement est l'armature naturelle des territoires de projet

Dès 2020, les services rendus par la Nature deviennent tous monétisés, pour permettre une internalisation économique dans les stratégies des entreprises. Dans ce scénario, les principes de pollueur-payeur, de protection et préservation des espaces naturels ne constituent plus l'alpha et l'oméga des politiques environnementales. L'approche coercitive qui consistait à compenser ou indemniser les impacts sur l'environnement des activités humaines, aussi nécessaire soit-elle, se voit ici renforcée par des outils économiques incitatifs. Certains détracteurs du modèle du pollueur-payeur ont célébré la « mort d'une écologie punitive », qui fait donc place à la généralisation d'une « écologie positive », qui plutôt que de faire payer les réparations, valorise les apports concrets et diffus de l'environnement aux activités humaines, marchandes et non marchandes.

Cependant, cette valorisation financière des services écosystémiques fait courir le risque d'une « marchandisation » de la Nature. En effet, dans la mesure où les territoires sont à la recherche de nouveaux gisements de croissance, la création d'un marché des services rendus par la Nature ouvre une opportunité tangible de développement. L'écueil de cette politique serait de perdre le contrôle de ce marché, et d'aboutir à une situation où les services environnementaux seraient vendus aux plus offrants, sans tenir compte de la logique d'un développement territorial cohérent.

Par exemple, les aires protégées doivent désormais s'autofinancer (services payants). Il en est de même des parkings, des visites, etc. Tout cela donne lieu au développement d'offres commerciales sur les produits dérivés de la nature et de la biodiversité. La gestion des espaces est donc de plus en plus arbitrée sur des critères économiques, et des réserves naturelles privées sont constituées, sur des fonds privés.

Dans un autre registre qui est celui de la Culture, la légitimité des acteurs privés est entièrement reconnue, voire consensuelle. Peu importe les critiques sur la marchandisation de l'art, l'élitisme des lieux culturels. L'Art comme l'Environnement sont des « biens communs », qui se vouent toutefois à une privatisation croissante, avec une main mise de grands investisseurs, qui ont détecté très tôt le formidable potentiel économique et retour sur investissement (spéculation) qu'ils pourraient en faire.

Dans le même ordre d'idée, l'acquisition massive des meilleures terres arables - en Ukraine, en Éthiopie, au Brésil, ou même dans la Beauce française - par des fonds d'investissement souverains (Chine, Corée, Qatar, Arabie Saoudite) ou privés - démontre que cette dynamique est déjà à l'œuvre ; les ressources agronomiques, résultante de la richesse des milieux et écosystèmes, sont aujourd'hui l'objet d'un intense marchandage à l'échelle mondiale, accompagné d'une spéculation sur les denrées agricoles, qui n'est pas près de s'arrêter.

En faisant le choix d'internaliser toutes les interactions Homme-Nature, ce scénario des territoires singuliers navigue entre deux eaux. D'un côté, des eaux troubles où les analyses coûts-bénéfices et autres évaluations des politiques publiques se feraient avant tout sur des critères économiques et financiers, poussant jusqu'au bout la logique d'une Nature marchandisée, réduite aux seules fonctions économiques et sociales. De l'autre côté, une transition écologique pour réguler les usages humains et limiter l'anthropisation de la Nature.

Les territoires singuliers ont intérêt à appuyer leur modèle de développement sur une « armature environnementale ou écologique », c'est-à-dire à insérer le mieux possible les activités humaines dans le fonctionnement écosystémique du territoire et la gestion des ressources naturelles renouvelables et non renouvelables. Deux axes de transformation guident les politiques publiques. Le premier consiste à réduire l'empreinte environnementale des activités humaines, en agissant, de manière concomitante, sur une maîtrise en amont de la consommation des ressources naturelles (eau, sol, matières premières, services écosystémiques, énergie, etc.) et sur la généralisation du recyclage, à travers un développement beaucoup plus rapide de l'économie circulaire. Le deuxième axe se concentre sur la diversification des consommations de matières, en augmentant la part des ressources naturelles renouvelables et des produits de synthèse générés sans intrants naturels ou impacts sur les milieux ; le progrès technique dans le domaine des nanotechnologies, biotechnologies, sciences du vivant et de la Terre, rendent possibles ces perspectives. Ces deux axes rappellent le nouveau paradigme énergétique visé, à savoir une réduction de la demande globale en énergie, l'amélioration de la performance énergétique grâce au progrès technique, la diversification du mix énergétique avec le développement des énergies renouvelables.

Encart 5 ²⁶ : des territoires singuliers en devenir autour des vallées en Picardie

La Picardie est marquée par les Vallées de la Somme, de l'Oise et dans une moindre mesures de l'Aisne et de la Marne. Historiquement, le développement s'est bâti autour de ces vallées pour lesquelles la région souhaite définir une stratégie de développement durable. Le périmètre territorial de chaque vallée offre la possibilité de coupler les enjeux d'organisation de l'espace, de structuration de filières économiques, d'intégration de la trame bleue et verte dans l'aménagement de la vallée et les enjeux symboliques et d'appartenance au territoire pour ses habitants.

La Picardie pourrait s'insérer dans des dynamiques de projet autour de ses rivières et fleuves le long desquels s'est organisé historiquement le développement économique, notamment dans l'Oise (Beauvais, Compièqne, Creil, Chantilly) et la Somme (Amiens, Abbeville, Péronne).

L'organisation du développement sur ce socle naturel, devenu urbain, présente plusieurs avantages et poursuit plusieurs objectifs. Elle permet d'optimiser le tissu existant, en renforçant les liens entre les différents pôles. Elle permet d'assurer la gestion des risques naturels à la bonne échelle du bassin versant. Elle offre enfin un territoire réel, reconnu, légitime, sur lequel les acteurs peuvent se projeter et envisager des collaborations et coopérations. A la différence du caractère relatif et arbitraire des découpages institutionnels et administratifs, la géographie des vallées est commune à tous ses occupants. Sur les objectifs, l'approche par vallée vise à articuler efficacement le rétablissement des continuités écologiques et les nombreux usages économiques, résidentiels et récréatifs, qui pourront s'appuyer sur les aménités environnementales de la vallée ; un cadre et une qualité de vie retrouvée, voici une promesse de la Vallée de Somme. Le système des Vallées rend également envisageable une certaine autonomie de celles-ci, sur le plan énergétique et alimentaire. Dans cette perspective, la concentration du développement de l'habitat dans les pôles de la Vallée, participe à la préservation des terres agricoles en Picardie, dans les vallées et en dehors. Enfin, les vallées picardes constituent également un atout fort en termes de marketing territorial²⁷, tourné à la fois vers les habitants et les entreprises du territoire, et vers l'extérieur (territoires voisins, touristes, nouvelles entreprises).

Les parcs naturels sont également un point fort sur lequel la région peut s'appuyer. Les Parcs naturels régionaux (PNR) sont par ailleurs engagés dans des démarches énergie-climat (PCET) volontaires : ils peuvent jouer un rôle moteur au niveau régional sur la thématique de la transition énergétique.

Le Littoral représente aussi un fort enjeu à la fois sur les plans du développement et de l'environnement, notamment en raison des effets du changement climatique sur l'évolution du trait de côte et du tropisme littoral, également observé sur les côtes picardes.

Dans le domaine de l'eau, les territoires singuliers capitalisent sur une gouvernance déjà très partenariale, mais parfois trop locale. Le progrès majeur se situe donc dans le traitement des politiques de l'eau à l'échelle du bassin versant. Le législateur étoffe la boîte à outils réglementaire et financière : système de quotas, tarification différenciée selon les usages, prescriptions opposables et contraignantes sur l'aménagement de l'espace, les rejets agricoles et industriels.

Les politiques de l'eau suivent donc le même mouvement de transition écologique, par une internalisation progressive de la valeur réelle d'une eau de qualité pour l'ensemble de ses usages. Toutefois, la décentralisation à l'échelle de chaque bassin versant débouche sur des disparités entre les territoires, selon que le syndicat de bassin versant porte une politique de l'intérêt général à long terme, ou la réponse aux besoins immédiats réclamés par la population et les agriculteurs.

Les zones les plus touchées par le changement climatique et ses conséquences sur la ressource globale en eau se saisissent de ces nouveaux outils pour refonder une économie de l'eau, tenant du caractère limité de la ressource et

²⁶ Le contenu de cet encart s'appuie largement sur la contribution de la DREAL Picardie dans le cadre de l'expérimentation territoriale

²⁷ Le marketing territorial s'appuie ici sur une forte communication sur les atouts touristiques, naturels, économiques du territoire picard

du nécessaire partage entre les usages. A l'opposé, les territoires qui se considèrent à l'abri d'un risque de pénurie sont plutôt dans une politique assez libérale, retardant autant que possible les changements sur les pratiques agricoles, l'artificialisation des sols, la maîtrise de l'urbanisation, l'eutrophisation des milieux.

Dans ce scénario des **territoires singuliers**, les disparités géographiques tendent – à **très long terme** – à s'estomper : les régions où la qualité de l'environnement se dégrade ou dans lesquelles les nuisances environnementales augmentent, voient leurs coûts de gestion (des « infrastructures » et du système économique en général) augmenter, ce qui altère leur compétitivité par rapport aux régions où ces coûts sont moindres. Les territoires « en avance » régulent également leur développement, pour éviter une « surchauffe » du système, soit par l'incapacité à accueillir dans de bonnes conditions les nouveaux arrivants (habitat, équipements, cadre de vie), soit en raison de limites objectives au développement, comme la ressource en eau, le foncier constructible, la qualité de l'air, etc.

Dès lors, ce scénario des territoires singuliers rompt clairement avec le dogme de la croissance comme seul indicateur du développement des territoires. En affirmant sans ambiguïté le choix de reposer les bases du développement sur une écologie tournée vers le bien-être social et la symbiose avec l'environnement, les territoires singuliers optent avant tout pour un développement qualitatif, spécifique et non hégémonique.

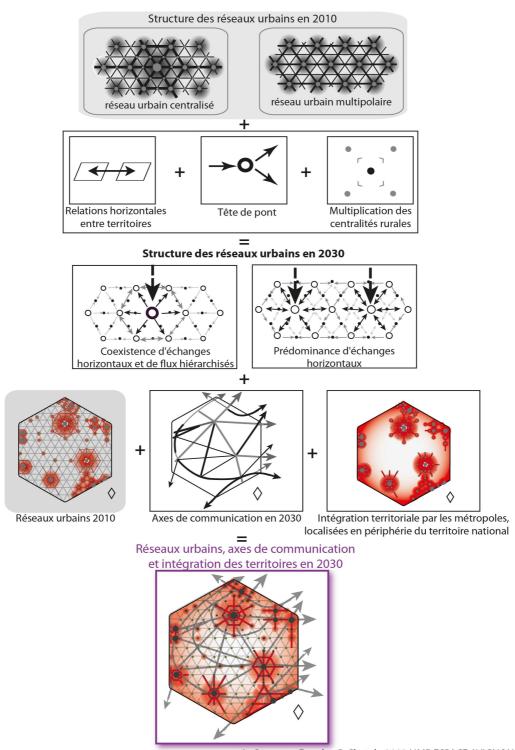
La montée en puissance des régions et des intercommunalités dessine une France confiante dans la capacité de ses territoires à engager une transformation profonde du pays, à travers une triple transition institutionnelle, écologique et financière. Ce scénario consacre les collectivités territoriales et la société civile organisée, comme les premiers acteurs d'un re-territorialisation des politiques publiques, à la mesure des enjeux spécifiques à chaque territoire, et non selon une lecture strictement nationale ou européenne.

Ce scénario des territoires singuliers, c'est aussi un État efficace dans ses missions régaliennes et un État qui joue vraiment le jeu en respectant la vitalité de la démocratie locale, sans chercher à interférer outre-mesure dans les choix des acteurs locaux. C'est un État qui investit dans la capacité des territoires à prendre leur destin en main, renforce leurs marges de manœuvre, leur transfère de nouveaux leviers et leur garantit un cadre réglementaire et législatif stable dans le temps.

2.3.2 Modélisation graphique prospective de Territoire Durable 2030 - Scénario 3 Territoires Singuliers

Réseaux urbains et dynamiques du territoire en 2030 - Scénario 3 Territoires Singuliers:

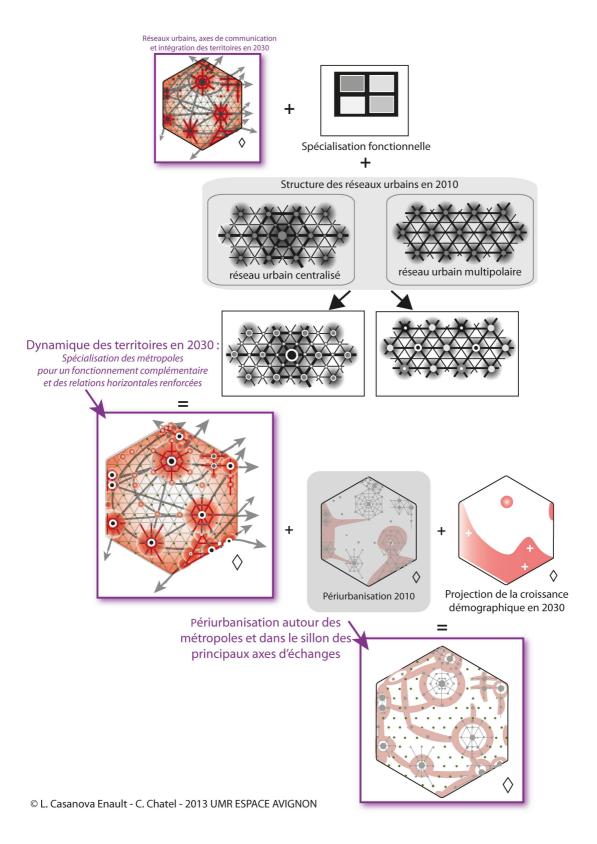
La notion de collaboration, au fondement de ce scénario, démultiplie les relations horizontales entre territoires et modifie ainsi la <u>structure des réseaux urbains de 2010</u>. Dans cette nouvelle organisation urbaine, les pôles urbains régionaux ont la « capacité d'animer et de relayer les dynamiques territoriales micro vers les niveaux macro » (Territoire durable 2030), ce dont rend compte le chorème de « tête de pont ». Un phénomène de « métro-polarisation » se met en place ce qui a pour conséquence de renforcer l'attractivité de la périphérie du territoire national (du fait de la localisation périphérique des grandes agglomérations régionales). Pour fonctionner, cette organisation urbaine s'appuie sur des pôles relais (qui correspondent aux centralités émergentes dans l'espace rural) ainsi que sur un réseau de transport développé.



© L. Casanova Enault - C. Chatel - 2013 UMR ESPACE AVIGNON

Dans ce scénario des Territoires Singuliers, chaque lieu valorise sa position et ses atouts propres. « On assiste à une spécialisation fonctionnelle des villes, des espaces ruraux, des pôles économiques, des espaces naturels et agricoles ». La complémentarité ainsi que les relations horizontales entre territoires s'en trouvent renforcées.

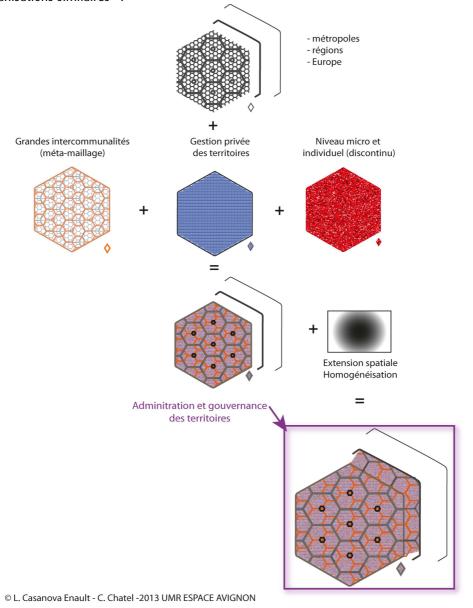
Ce fonctionnement territorial favorise la périurbanisation. En effet, l'attractivité des pôles régionaux doublée du développement des infrastructures de transport implique la poursuite du phénomène de périurbanisation observé en 2010.



Gouvernance et relations entre territoire en 2030 - Scénario 3 Territoires Singuliers:

Le scénario des Territoires Singuliers se caractérise par une gouvernance multi-niveaux et pluri-acteurs. La logique de projet y est centrale et implique la mise à place d'une gouvernance à géométrie variable.

L'administration du territoire s'appuie sur les structures existantes en 2010. En 2030, celle-ci est toutefois marquée par le renforcement du processus de décentralisation ainsi du poids de l'Europe. D'autres acteurs viennent aussi complexifier le jeu car ils prennent davantage part au processus de gouvernance. Il s'agit des intercommunalités (fusionnées par rapport à 2010 à hauteur d'une dizaine par département) ; elles constituent une « méta-armature de territoires maillés » (Territoire durable 2030). Il s'agit aussi des acteurs privés qui s'inscrivent dans des logiques partenariales et des financements croisés. Il s'agit enfin des citoyens impliqués dans la gestion participative des espaces et dans l'aménagement des territoires. « Aucun échelon n'a été radicalement supprimé, mais la répartition des compétences a été clarifiée, et surtout, fait nouveau majeur, les régions et les intercommunalités sont confirmées dans leur rôle de chef de file de toutes les politiques territoriales ». De plus, cette administration territoriale tend à s'homogénéiser à l'échelle européenne. En effet, ce scénario prévoit qu'en 2030 « l'ensemble des pays européens adoptent des organisations similaires ».



Ces nouveaux principes d'administration et de gouvernance modifient la logique des relations entre territoires. Les échanges s'intensifient au niveau européen et entre tous les territoires (le principe hiérarchique laisse place au principe de spécialisation fonctionnelle). La logique de projet et le développement des relations horizontales entre territoires sont concomitants d'un affaiblissement des frontières régionale et intercommunale : les territoires institutionnels deviennent des cadres flexibles au service de l'action et du projet. Enfin, la métro-polarisation s'accompagne du développement des coopérations entre réseaux urbains régionaux et génère un accroissement de l'attractivité de la périphérie du territoire national.

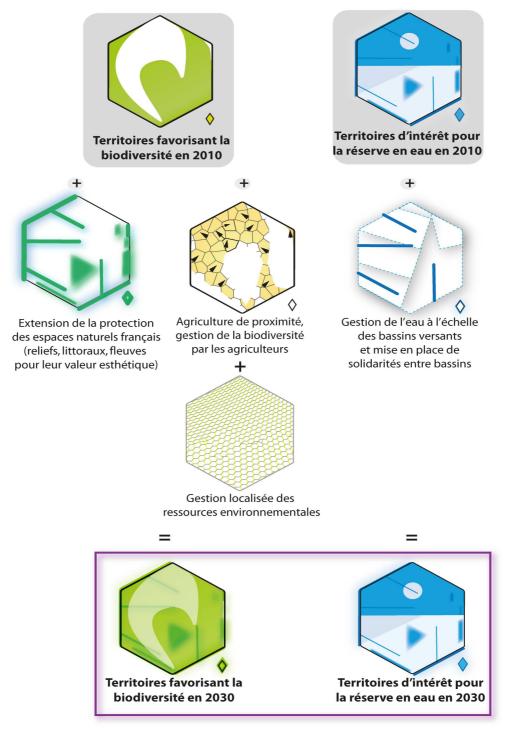
Relations aux autres territoires Relations, flux et fonctionnement du territoire Adminitration et gouvernance des territoires Relations horizontales entre territoires Gouvernance et relations interterritoires en France -Le niveau européen - Etat catalyseur des Métropolarisation et intégration préférentielle garde son rôle et renforce initiatives locales des périphéries du territoire les règlementations - Multiplication des -Emergence de réseaux à coopérations horizontales plusieurs échelles

Ressource environnementale potentielle en 2030 - Scénario 3 Territoires Singuliers :

© L. Casanova Enault - C. Chatel 2013 UMR ESPACE AVIGNON

Les Territoires Singuliers ancrent leur modèle de développement sur une « armature environnementale ou écologique » tout en s'inscrivant dans une logique de marchandisation de la Nature et des services rendus par les écosystèmes.

La ressource environnementale 2010 se voit augmentée par l'effort de protection/valorisation de la ressource environnementale grâce à la mise en place d'une gouvernance multi-acteurs et à une gestion de proximité. On assiste à la fois à une extension des espaces naturels protégés, à une gestion de la biodiversité par les agriculteurs (selon des principes compensatoires) et à une gestion de la ressource l'eau à l'échelle des bassins versants ce qui facilite le développement de solidarités territoriales

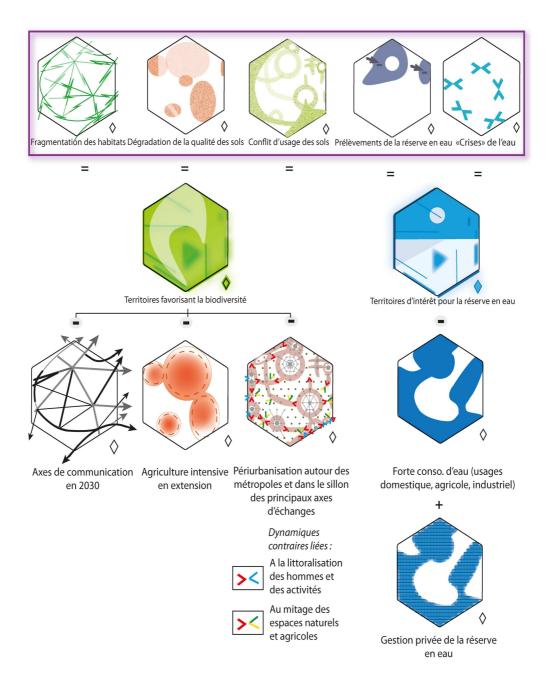


© L. Casanova Enault - C. Chatel 2013 UMR ESPACE AVIGNON

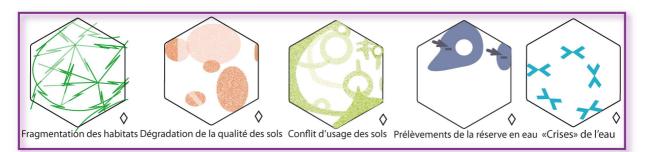
Pressions sur la ressource environnementale en 2030 - Scénario 3 Territoires Singuliers :

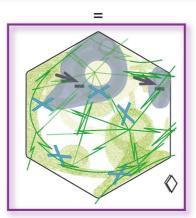
La ressource environnementale ayant gagné en qualité par rapport à 2010, le territoire national apparaît donc davantage vulnérable aux différentes <u>pressions</u>. Le déploiement des <u>réseaux de transport</u> ainsi que l'extension spatiale de la surface en <u>agriculture intensive</u> constituent deux pressions majeures qui ont respectivement pour incidence la <u>fragmentation des</u> habitats et la dégradation de la qualité des sols. Les conflits d'usage des sols, les prélèvements en eau et les crises de

<u>l'eau</u> (liées à la gestion privée de la ressource) ont une géographie quasi similaire à celle observée en 2010.



Dans le scénario Territoires Singuliers, si la ressource environnementale est davantage protégée et valorisée celle-ci est aussi plus sollicitée (« marchandisation de la Nature »). Le développement des dynamiques métropolitaines réticulaires et de l'inter-territorialité implique la création d'infrastructures (telles que les infrastructures de transport) permettant la mise en réseau des territoires, ce qui renforce encore les pressions sur la ressource environnementale.





© L. Casanova Enault - C. Chatel 2013 UMR ESPACE AVIGNON

Le modèle graphique de synthèse Territoire durable 2030 - Scénario 3 Territoires Singuliers, combinaison de modèles intermédiaires :

Le foisonnement des dynamiques locales et des projets, le renforcement de l'administration territoriale décentralisée et harmonisée au niveau européen, la mise en place d'une gouvernance multi-niveaux et multi-acteurs flexible (géométrie variable selon les projets et les politiques publiques) contribuent à la valorisation et au développement de l'ensemble du territoire national. La périphérie du territoire national apparaît toutefois comme la zone la plus attractive du territoire sous l'effet d'entraînement des pôles urbains régionaux. Il est probable que cette figure territoriale donne lieu à l'avenir à une « atténuation des disparités géographiques – à très long terme ».

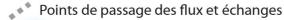
Le mode de gestion participatif et multi-acteurs contribue à la préservation de la ressource environnementale et en particulier de la biodiversité. Pourtant, les multiples sollicitations, notamment à des fins économiques, augmentent les pressions sur les ressources.



Gouvernance et administration du territoire national



Niveaux supra-nationaux







Emergence de centralités dans l'espace rural

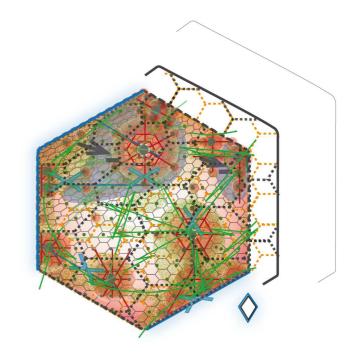


«Crises» de l'eau

Pressions sur la biodiversité

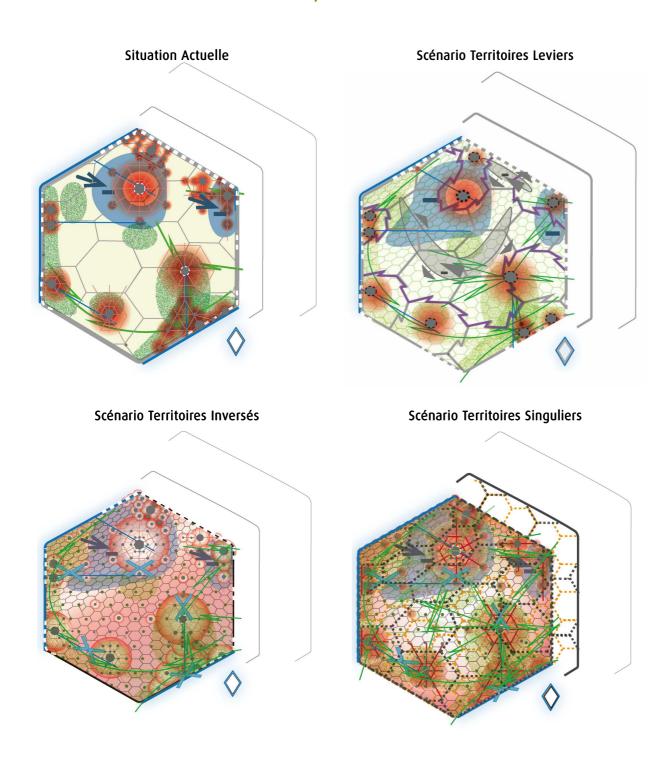
Facteurs aggravant la fragmentation des habitats à l'échelle nationale

Gradient d'attractivité du territoire



© L. Casanova Enault - C. Chatel - 2013 UMR ESPACE AVIGNON

Vue d'ensemble des 4 modélisations de synthèse



© L. Casanova Enault - C. Chatel - 2013 UMR ESPACE AVIGNON

Légende décrite dans les pages précédentes.

2.4 Scénario 4 : Territoires Affinitaires



Une émergence de nouvelles valeurs immatérielles et de symbiose des activités humaines avec leur environnement à l'horizon 2030

2.4.1 Le récit et l'expérimentation territoriale

Même si elle a été jugulée aux alentours de 2015, la crise économique et financière a laissé de telles traces sur les acteurs économiques qu'elle a induit une modification importante des comportements des individus et des valeurs, favorisée par ailleurs par la diffusion des nouvelles technologies et les changements intergénérationnels.

Transformation citoyenne et collaborative : la sphère des services non marchands explose

Le manque de moyens des administrations publiques à tous les niveaux a en effet obligé l'État et les collectivités territoriales à renoncer à de nombreuses missions, ou à sous-investir dans ces domaines. Les acteurs privés (entreprises, citoyens) « s'emparent » de ces domaines de compétences et les organisent eux-mêmes, et se posent le cas échéant en organe de contrôle des mesures engagées. Les nouveaux modes de communication qui se sont développés au cours de la décennie 2000-10 favorisent ce mouvement, en permettant la mobilisation de « tribus » et autres « réseaux » d'acteurs dans des activités non-marchandes (échanges, troc, etc.). Ainsi, on assiste, par exemple, au développement des « consommateurs producteurs », qui offrent leur avis ou prestent un service en échange d'autre chose, sans qu'il n'y ait forcément marchandisation du service. Dans le domaine énergétique, par exemple, les consommateurs peuvent devenir « producteurs » en s'équipant de dispositifs de production d'énergies renouvelables (éolien, photovoltaïque, etc...), et en vendant, échangeant ou partageant les excédents de production avec d'autres ménages ou d'autres structures.

On voit aussi émerger progressivement la sollicitation, par certaines marques, des consommateurs pour contribuer au design des produits sur internet, ou la sollicitation d'internautes dans le cadre d'enquêtes d'opinion, de tests produits (living labs) etc., en échanges de « cadeaux » ou autres : un développement de communautés d'échanges et de marchés « secondaires » (échanges de vêtements, de meubles, de bibelots, d'appareils électroniques usagés, etc.), sans qu'il n'y ait nécessairement une transaction monétaire; globalement, au remplacement des services marchands « d'intermédiation » par des mises en relation et des échanges « virtuels » dans le cadre de réseaux formels et informels sur Internet.

L'essor des technologies numériques rend possible une mise en relation immédiate entre les individus, par affinité, sans cadre institutionnel, et en dehors de toute structure. La plate-forme technique et organisationnelle est fourni par

les réseaux sociaux de toute nature (thématiques/généralistes, gratuits/payants, ouverts/fermés, etc.). Contrairement aux trois autres scénarios, qui fondent le développement durable des territoires sur différentes catégories d'acteurs ou de territoires, ce scénario des territoires affinitaires table sur la profusion de talents et de forces vives, directement accessibles sur internet, qui s'affranchissent totalement des considérations d'appartenance ou non à un territoire donné. Le terrain de jeu n'est plus l'agglomération, la région, ou la France ; il n'est plus délimité que par la capacité de chacun à se connecter aux différents nœuds du web et de l'internet 3.0.



Schéma extrait du repères n°62 « développement durable, jouons le collectif ! » déc. 2012 de l'association Alterre Bourgogne

Cette dénomination recouvre une grande diversité et hétérogénéité d'activités, de services, de modèles économiques, voire des objectifs divergents. Le seul point commun porte sur le système d'interactions entre « pairs » (Peer-to-Peer), c'est-à-dire que la transaction met en relation deux individus, qui interagissent, pour échanger des biens ou des services, de nature marchande ou non marchande, comprenant un aspect financier ou non. Le principe est vieux comme le monde et d'une simplicité enfantine : il se base sur la mutualisation et le partage des ressources entre les individus qui optimisent de cette manière leurs contributions respectives. Ainsi, on peut louer la voiture de son voisin, donner un cours de cuisine en échange d'une heure de jardinage, partager un éguipement au sein d'une communauté, accéder à des plates-formes collaboratives de financement, les possibilités sont infinies. Le vrai changement vient des outils numériques, qui permettent de mettre en relation des millions d'utilisateurs potentiels, qui ne se rencontreraient pas si facilement dans la vie sociale « classique ». Cette intermédiation entre les utilisateurs constitue un gisement de création de valeur très important pour les entreprises, qui ont inventé de nouveaux modèles économiques, très souvent complémentaires aux offres existantes du secteur, mais également potentiellement en concurrence frontale. L'actualité qui oppose les taxis et les véhicules de tourisme avec chauffeur (VTC) est un exemple qui montre les difficultés à faire coexister deux modèles pour un même usage. Cependant, dans le secteur de l'hôtellerie, l'entreprise « air bnb » qui propose des nuitées dans des résidences privées ne rentre pas réellement en concurrence frontale avec les hôteliers, dans la mesure où elle s'adresse à une clientèle qui séjournait déjà peu dans hôtellerie traditionnelle. Dans ce cas, la consommation collaborative génère une croissance supplémentaire pour le secteur du tourisme, plus qu'un transfert de l'activité des hôtels vers les locations d'appartement.

Plus généralement, cet essor de la consommation collaborative souligne le développement d'une économie de la

fonctionnalité, plus centrée sur l'usage que sur la propriété.

Ce scénario des territoires affinitaires est sous-tendu par une prise de distance par rapport à une société de consommation, dont les excès tant du point de vue social avec l'exacerbation de l'individualisme, que d'un point de vue environnemental avec le gaspillage, et aussi sur le plan culturel, où on considère que cette société où l'argent est roi et l'accumulation de biens la règle et le signe de la réussite, ne fait plus sens. La prochaine illustration s'insère dans cette vision d'une société, où les individus sont en quête d'un nouveau vivre-ensemble, à travers une nouvelle manière au quotidien d'organiser les activités courantes. Pas de grand discours ici, surtout une bonne dose de bon sens, du pragmatisme et une envie de vivre « avec les autres », plus que coexister les uns à côté des autres.

Encart 2 : Bretagne - Repenser la mobilité comme un vecteur de lien social

Le contenu de cet encart est tiré d'une séance de créativité, où l'on a cherché à se plonger dans ce scénario des territoires affinitaires, où de nouvelles formes d'organisation sociale émergent et irriquent les champs de l'économie et de l'environnement. Dans cette mesure, la présentation de ce projet est purement illustrative et ne revêt aucun caractère de proposition.

L'idée de départ est de développer une offre de transports qui réponde à deux objectifs :

- proposer une alternative au modèle du « tout-voiture et propriétaire » par un système permettant une utilisation « instantanée » de modes de transports alternatifs (collectifs, partagés, modes doux, location...);
- renforcer le lien social, en zone rurale notamment, en proposant des offres de mobilité liées aux loisirs, à la culture, à la santé, aux services à la personne, à l'éducation...

Le projet s'est donc concentré sur le développement :

- d'une plate-forme de mise en relation de l'offre et de la demande, de moyens de transport d'un côté et de services et d'événements de l'autre.
- d'une flotte de véhicules orientée vers certains trajets en particulier.

Les cibles du projet sont :

- les individus et ménages pour qui le transport est cher, pour traiter les enjeux de précarité énergétique et d'exclusion sociale en raison de freins à la mobilité;
- ceux qui souhaitent partager une activité, un service et le moyen de se déplacer correspondant, notamment les collectivités et acteurs publics qui organisent des services à la personne, des activités sociales et culturelles...
- les personnes/structures dont les investissements liés aux déplacements doivent être amorties (collectivités, particuliers, nouvelles entreprises innovantes...).

Par exemple:

Une famille souhaite organiser pour ses enfants une journée en forêt ou à la mer, mais ne dispose par de moyens pour se déplacer individuellement : elle pourra trouver sur le site des offres de déplacement pour différents sites en Bretagne, proposés soit par des particuliers qui possèdent un véhicule qu'ils souhaitent partager, soit par un service de transport public ayant adapté ses horaires et ses trajets pour répondre à ce type de demande, soit par une société privée associant déplacement et activités sur place, ou encore par une association proposant déplacement et activités collectives sur place. La famille adaptera ainsi sa destination en fonction de ses moyens, de son envie d'intimité ou de moments collectifs... Il s'agit donc plus que d'une simple centrale de mobilité, qui mettrait en commun différentes solutions de déplacements, dans la mesure où les services de mobilité proposés sont « branchés » sur des activités (et non des destinations), donc des occasions d'interactions sociales, de vivre ensemble.

Une collectivité organise un événement fort sur son territoire (journée culturelle, forum des associations, don du sang, restauration d'une espace naturel, formation aux économies d'énergie...) et souhaite faire venir un maximum de personnes ; elle proposera donc cet événement sur la plate-forme en faisant apparaître toutes les offres de transports disponibles pour s'y rendre, notamment sur son réseau de transport collectif, mais aussi avec le covoiturage proposé par les organisateurs qui se rendront sur place mais aussi les différents participants, les possibilités d'autopartage dans les différentes communes... Comme pour l'articulation urbanisme/déplacements, le principe est ici d'intégrer mobilité et activité, dans un même processus, au lieu de les séparer, en agissant sur le déplacement d'un côté, et la gestion de l'événement de l'autre côté.

Un territoire d'expérimentation pourrait être Guingamp et son bassin de vie. En effet, l'objectif n'est pas de s'implanter prioritairement dans les grandes zones urbaines disposant déjà de nombreuses offres de transport, mais de cibler un territoire intermédiaire, associant zone agglomérée et territoire rural.

Le rôle des acteurs publics pour soutenir ce projet serait double :

- prendre part à la diffusion de l'information concernant la plate-forme pour amener un maximum d'acteurs du territoire à y contribuer et à s'en servir,
- prendre part à la mise à disposition de moyens de transport, d'équipements pour l'organisation d'événements et utiliser au maximum la plate-forme pour toutes ses activités (que ce soit pour son fonctionnement interne ou pour ses services au public). Trois points de vigilance ont été repérés :
- garantir l'éthique des offres proposées sur la plate-forme (des offres au service du vivre-ensemble et non pas pour le business),
- assurer la sécurité des offres de transport proposées, surtout celles des particuliers.

Hyperlocal et global : l'avènement d'une forme d'ubiquité territoriale

La présence à un moment donné des individus dans l'espace physique reste unique, mais la présence de ces mêmes individus, dans un monde, non plus virtuel, mais immatériel, se fait en mode continu et en temps réel. De plus, un individu peut être présent dans plusieurs places ou lieux virtuels au même moment, participer à plusieurs événements sur Internet dans un même pas de temps, interagir avec plusieurs interlocuteurs ou groupes en simultané. Dès lors, si l'individu opère spatialement à un seul endroit donné, son champ d'action recouvre également l'Internet et lui permet donc d'être dans plusieurs territoires à la fois en parallèle ; on peut parler d'ubiquité territoriale. Le territoire devient ubiquitaire dans la mesure où sa population a totalement intégré les deux sphères du présentiel physique et de l'immatériel bien réel. D'ailleurs, ces deux sphères ont parfaitement fusionné, de sorte qu'on peut alternativement accéder aux services dans un « monde en dur » ou sur le net (e-commerce par exemple) et que ces deux types de platesformes dialoguent entre elles (commande en ligne par exemple, retrait en magasin, ou conseil en magasin, commande en ligne, livraison à domicile, etc.).

Cette ubiquité territoriale a des conséquences fortes sur le fonctionnement des territoires, habitués à raisonner en termes d'acteurs, institutionnels ou privés, marchands ou non marchands, territoriaux ou nationaux, mais des acteurs, c'est-à-dire des structures qui contractualisent entre elles et entretiennent des relations hiérarchiques (logique de pouvoir) ou partagent des ressources (logique de collaboration). Dans ce scénario des territoires affinitaires, les acteurs publics existent toujours, mais n'impulsent pas ou moins le mouvement, qui est largement initié et porté par la « base », par le réservoir infini d'individus et de compétences, pouvant se réunir, à toute vitesse, pour mener à bien un projet ou faire

pression sur les acteurs.

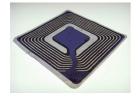
On assiste donc à un renversement de la gouvernance territoriale, à l'instar de l'essoufflement de la démocratie représentative. Les citoyens, les consomm'acteurs, les individus, ont appris à utiliser les réseaux numériques, pour s'identifier, s'associer, collaborer, se regrouper et se rassembler, par affinités et par intérêts.

On peut imaginer une renaissance de certains territoires, en perte de vitesse ou non, désertifiés ou très peuplés, grâce à une refondation du développement autour d'une transformation numérique des territoires.

Déspatialisation et fonctionnement asynchrone des territoires

Cette notion d'ubiquité territoriale se traduit par une libération des contraintes spatio-temporelles pour les individus et par conséquent sur le fonctionnement des territoires. Toutes les formes collectives de « vivre-ensemble » qui impliquent une coprésence sont revisitées à l'aune de la dématérialisation. Cette dématérialisation ouvre la possibilité aux individus d'organiser leur parcours d'activité, dans une journée, une semaine, un mois ou plus, selon leur contraintes et choix personnels, et moins selon une norme sociale d'organisation de la vie en société. Le télétravail est devenu une pratique courante et contribue à l'effacement des heures de pointe du matin et du soir liées aux migrations pendulaires. L'e-commerce désacralise le samedi comme le jour où il faut consommer... L'accès à distance à de nombreux services permet aux ménages vivant dans des espaces mal équipés de gagner en autonomie.

Encart 3: 3 visions pour les services postaux du futur



Une puce RFID - source: wikimedia commons

En 2012, le Ministère du redressement prospectif a mené une étude prospective à l'horizon 2030 sur le devenir des activités postales au regard des mutations technologiques, de l'évolution des modes de consommation, de l'émergence de nouveaux usages professionnels et privés, par rapport aux services postaux. Parmi les différents résultats de cette démarche prospective, trois visions ont été élaborées pour donner à voir les grands changements, défis et enjeux que les entreprises du secteur postal et leurs clients pourraient connaître au cours des 15 à 20 prochaines années. Cet extrait est repris ici, car il illustre parfaitement cette perméabilité entre le monde physique et les lieux virtuels, qui impactent les modes de vie des individus, en leur faisant vivre des « expériences ubiquitaires » et en les libérant de manière relative des contraintes de temps et d'espace.

Vision 1 - Le courrier a quasi-disparu ...le colis tagué s'est développé

En 2025, le livreur devient au quotidien une figure plus familière que le facteur. On reçoit (et envoie) effectivement plus de colis que de lettres, alors que la société dans son ensemble a massivement pris le virage de la dématérialisation amorcé dans les années 2000. Le métier postal évolue alors fondamentalement vers une mission de fluidification du commerce et de la distribution, en inventant un nouveau métier dit de « logistique postale », fondé sur la promesse de pouvoir « transporter tout type de produit de moins de 20kg de n'importe quel endroit vers n'importe quel destinataire fixe ou mobile, en tout point du globe, à toute heure et à tout moment ». Pour rendre accessible économiquement cette palette de services, les logisticiens postaux ont investi dans les techniques d'automatisation du traitement des flux et dans des réseaux de distribution couvrant l'ensemble de la chaîne

logistique de la collecte au dernier km. La compétitivité des logisticiens postaux est basée sur une meilleure maîtrise des coûts et la flexibilité, par rapport à une gestion en propre des commerçants. Ces derniers se recentrent sur la gestion de la relation commerciale avec le client/consommateur. Mais certains commerçants de taille globale dégagent des synergies entre l'activité de (e-)commerce et la logistique liée, s'imposant rapidement dans le quintette de tête du secteur.

Dans cette vision, la transition numérique permet des économies d'échelles et s'appuie sur une automatisation généralisée des opérations, dans une société où les machines (robots) effectuent une part croissante des tâches autrefois assurées par les Hommes.

Vision 2 - « Homo technologicus »

Les mondes virtuels et réels fusionnent pour donner un univers ubiquitaire, personnalisé et dynamique, qui débouche sur une sophistication de l'offre postale et une décomposition du marché en une multitude de segments très divers. L'innovation technologique abaisse les barrières à l'entrée. Les imprimantes 3D révolutionnent le marché du commerce d'objet, actant une désintermédiation commerciale croissante au profit d'une relation directe entre le fabriquant et le consommateur. L'analyse marketing des profils de consommateur et la connaissance fine de chaque individu sont poussées dans des limites au-delà du raisonnable et de l'intrusion dans la vie privée.

C'est le scénario du « BIG DATA » où la moindre information collectée sur les individus est exploitée, soit à titre commercial pour mieux cibler les actions de promotions des ventes, soit à titre collectif, pour adapter les services publics aux besoins des populations. L'abondance de données personnelles et la capacité à les croiser, les interpréter et les utiliser par les acteurs publics et les entreprises, transforment le fonctionnement des territoires, qui, par choix ou par obligation, sortent des modèles de politiques publiques globalisantes et traitant des problématiques de la majorité, vers des modèles de politiques individualisées, calibrées pour tenir compte de la diversité des situations personnelles et territoriales. C'est une véritable rupture, car on ne raisonne plus en termes de publics ou de catégories, mais on s'adresse à un individu dans une approche sur-mesure.

Vision 3 – Rationalisations coopétitives et connectées

Deux chocs concomitants frappent les activités postales : la chute vertigineuse du courrier et la crise pétrolière. L'heure est à la réduction maximale de l'intensité transports des chaînes de valeur postales, en misant sur un modèle logistique mutualisé, coopératif et collaboratif entre les différents acteurs, opérateurs postaux, commerçants et consommateurs.

Avec l'Internet des objets, les flux logistiques deviennent à la fois individualisés et mutualisés, géolocalisés en temps réel et pilotés par l'aval.

La logistique du dernier kilomètre concentre l'essentiel des enjeux énergétiques et sociaux, mais les difficultés sont bien réelles et freinent le développement des filières économiques très liées aux services postaux.

La crise énergétique redistribue les cartes du secteur, comme dans beaucoup d'autres secteurs de l'économie et de la société. Pour retrouver des marges de manœuvre et s'inscrire dans une transition vers une économie bas-carbone, les activités postales misent sur la mutualisation et la collaboration entre les différents maillons de la filière, de l'expéditeur au destinataire, du transporteur au chargeur, du producteur d'énergie au distributeur .

Le capital culturel est l'avantage compétitif premier des territoires

Ces territoires affinitaires sont avant tout des territoires de la création et de l'innovation, dans leur acception la plus large. Conscients que les multiples défis - écologiques, économiques et sociaux - méritent encore plus d'inventivité que par le passé, les territoires affinitaires créent un climat favorable à la prise de risque, à l'expérimentation et à l'imagination.

De manière plus générale, autour des notions de capital culturel, ces territoires affinitaires investissent dans leur capital humain, à travers des politiques de formation (initiale et continue), à travers des processus d'association des parties prenantes pour mobiliser l'intelligence collective des territoires, à travers une attention particulière aux enjeux du « vivre-ensemble ». Après 50 ans de course ultime à la productivité, ces territoires affinitaires inventent une nouvelle voie de développement, où la qualité de vie prime sur la richesse monétaire au sens strict.

Les territoires affinitaires symbolisent des territoires très engagés dans une trajectoire de transformation sociétale, autour de nouvelles valeurs immatérielles et de symbiose des activités humaines avec leur environnement. Le changement culturel est une des clés de cette transformation des territoires vers un modèle plus écologique.

Encart 4 : classe créative, ville créative, renouveau des villes ?

Le concept de « classe créative » a été énoncé par le chercheur américain Richard Florida, dans les années 2000, notamment à partir du cas de la métropole de Toronto au Canada et d'autres villes nord-américaines. Ce concept, très populaire aujourd'hui, relie la présence de cette « creative class » composée d'artistes, de professions intellectuelles supérieures, d'individus ayant en commun « le Talent, la Tolérance et la Technologie » à un haut niveau de développement économique et métropolitain des villes. Alors qu'on se focalise sur la création artistique, le concept de ville créative est bien plus large et concerne plus globalement les forces vives d'un territoire, qui créent de la richesse et stimulent son attractivité. Ce concept de ville créative est très controversé, tant dans la sphère académique, en raison des contours relativement flous de cette « classe créative », que dans le monde politique, où ce concept dérange certaines sensibilités, qui y voient une tentative de hiérarchisation sociale des habitants d'une ville, pouvant laisser croire qu'il faille privilégier une attractivité ciblée en direction de cette classe créative, au détriment d'une vision plus transversale du cadre de vie, de la qualité de vie, du bien-être pour l'ensemble de la population de la métropole.

Cette dérive potentielle illustre la récupération politique d'un concept, qui à la base, ne porte absolument pas, ni sur une lutte des classes des temps modernes, ni sur un quelconque rapport de forces, entre cette classe créative et les acteurs publics. Dans sa formulation, Richard Florida utilise le terme de classe, en tant que taxinomie, c'est-à-dire comme un groupe sociologique dont les individus partagent des marqueurs communs.

Aussi, de nombreux travaux de recherche relativisent l'apport des artistes, dans la revitalisation et redynamisation de certains quartiers urbains, dans la mesure où l'installation des artistes ne serait que l'appendice visible d'un phénomène de gentrification des centres-villes, beaucoup plus ancré dans les dynamiques urbaines.

Pour autant, dans ce scénario des territoires affinitaires, ce concept de ville créative interpelle autant qu'il nourrit d'espoirs, pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, parce que ce scénario sera viable à condition qu'une « nouvelle économie » puisse se diffuser et influencer le modèle dominant pour qu'il tienne plus compte des enjeux humains et écologiques, et sortir d'une logique exclusivement financière et comptable. Cette nouvelle économie ne se résume pas à l'émergence de nouveaux secteurs, filières et activités ; il s'agit bien d'un nouveau modèle construit à partir d'une mise en réseau d'une infinité de « créateurs de valeur ». La classe créative devient dans cette vision une ressource-clé pour créer et déployer ce modèle. Ensuite, cette ville créative symbolise également une ville avec une gouvernance renouvelée, où les parties prenantes sont de vrais acteurs des processus décisionnels, de régulation et de gestion des politiques urbaines. Enfin, cette ville créative s'appuie sur l'intelligence collective des territoires affinitaires, pour développer des solutions au plus proche des besoins des individus et partager les ressources créatives, nécessaires au développement économique.

En définitive, si ce concept de ville créative prend des réalités très contrastées, il exprime toutefois une volonté des territoires affinitaires de puiser dans leur capital humain pour fonder et nourrir leur développement. Cette composante endogène se démarque clairement des stratégies axées sur la captation des transferts (revenus sociaux et péréquation fiscale), avec des territoires qui renforcent leur capacité créative, leur potentiel d'innovation, au service d'une économie à forte valeur ajoutée, par différence à un modèle industriel productiviste, où la différenciation ne peut se faire qu'en s'alignant à la baisse sur les coûts.

L'utopie environnementale d'une symbiose entre la Nature et l'Homme

Dans les trois autres scénarios, on a réfléchi à des mécanismes et solutions permettant d'intégrer les enjeux environnementaux dans le fonctionnement de l'économie. Il s'agissait, soit de réduire en amont les impacts, en pénalisant justement ces impacts, soit d'amortir ces impacts par des compensations. Ce scénario des territoires affinitaires va plus loin ; il reprend les logiques d'internalisation des coûts environnementaux et les dépasse en même temps. Le principe consiste à considérer les territoires humains comme des parties des écosystèmes écologiques en tant que tels, de sorte que ces écosystèmes humains interagissent de manière intégrée avec les écosystèmes naturels. Sans arriver à une anthropisation totale de la Nature, ce scénario porte toutefois l'idée que les Hommes peuvent rendre des services à la Nature, comme la Nature rend déjà des services aux Hommes.

De manière plus prosaïque, la société a compris qu'elle n'avait plus le choix de penser son développement en intégrant pleinement la finitude des ressources naturelles du globe. Il s'agit donc avant tout de préserver le capital environnemental, en tant qu'actif au service de l'Homme.

Encart 5 : agriculture urbaine et nature en ville



Quinzième titre de la collection des dossiers scientifiques multimédias CNRS/sagascience - mai 2010

La Nature en ville prend des contours très variés et les projets dans ce domaine fleurissent à foison depuis une vingtaine d'années. C'est une thématique partagée par l'ensemble des villes, qui dépasse largement une approche strictement environnementale.

En réalité, la prise en compte des enjeux de la ville-nature répond plutôt aux enjeux de cadre et de qualité de vie de manière plus générale. La préservation de la biodiversité, hormis pour les associations militantes, est rarement considérée comme une priorité en soi. En revanche, la qualité des paysages urbains, dans lesquels les composantes naturelles - végétale, minérale et animale - concentre une grande attention des politiques urbaines et des habitants. C'est d'ailleurs un champ d'action publique qui donne des résultats « visibles », au sens où cette insertion de nature en ville se traduit de manière concrète pour les habitants, qui peuvent en voir les attraits, les percevoir, les sentir...

Dans ce scénario des territoires affinitaires, les habitants pensent les villes comme de véritables écosystèmes urbains, aux fonctionnalités multiples et revêtant plusieurs vocations. L'objectif est de réduire la césure sensible entre la matérialité artificielle des villes et les aménités périurbaines, périrurales et rurales.

Cette réintroduction de nature en ville constitue un vecteur pour l'amélioration du bien-être des populations. Les espaces verts et naturels aèrent la ville et impactent la qualité de l'air. Le retour de l'eau en ville, la végétalisation des toits, une conception bioclimatique des bâtiments, améliorent le confort thermique en ville.

En ce qui concerne l'agriculture, elle réconcilie les villes avec leur alimentation, en retissant des liens à travers les circuits courts, l'entretien des espaces périurbains et ruraux, le développement de productions énergétiques dans les ceintures vertes, l'adaptation des pratiques agricoles (haies, couverture des sols) pour réduire les risques de ruissellement des eaux, etc.

Un axe de recherche porte également sur « l'urbanisme agricole » qui réinterroge la place de l'agriculture dans les territoires, dans toutes ses composantes sociales, économiques, sociologiques, environnementales et dans ses interactions techniques avec les systèmes urbains (énergie, paysages, transports, logistique, etc). En France, le Laboratoire d'urbanisme agricole (LUA) est pionnier dans ces réflexions et expérimentations.

Encart 6 : Projets innovants pour la durabilité d'un territoire rural en Picardie

Dans le cadre de l'expérimentation territoriale, une séance de créativité s'est tenue avec la DREAL Picardie et plusieurs DDT. L'objectif, comme en Bretagne, était d'imaginer des initiatives concrètes pour « créer de la valeur » pour les territoires. Trois projets (parmi d'autres énoncés mais non approfondis) sont présentés dans cet encart.

Projet retenu : développement des mobilités douces

Il s'agirait de développer une articulation entre systèmes collaboratifs afin de se réapproprier la ville. Par un aménagement des réseaux viaires existants, une coexistence serait possible entre les différents modes de transport. Néanmoins, se pose la question du portage du foncier, ainsi que celle de la gestion de la gouvernance entre les

Il existe d'ores et déjà une expérience de voie verte dans le Laonnois. Par un développement de proche en proche, ce concept pour s'étendre à d'autres zones du territoire dans le cadre de création de véloroutes, de mise en valeur des chemins de halage et de création d'écoquartiers.

A terme, un couplage rail-vélo serait envisageable. En plus d'une amélioration de l'image du territoire, cette expérimentation pourrait être un support au développement d'activités sportives et touristiques et offrirait une alternative à l'offre de transport urbain existante.

Projet retenu : maisons de services intergénérationnelles

Outre le développement des solidarités et le maintien du lien social et intergénérationnel, le projet permettrait d'une part un accès aux services facilité et d'autre part la création d'emploi dans la branche de l'économie sociale et solidaire ainsi que dans les services à la personne.

Pour ce faire, plusieurs actions seraient envisageables : y accueillir les systèmes d'échanges locaux, des activités en lien avec la petite enfance et les services à la personne, permettre un accès numérique à l'Administration ainsi qu'une offre de santé. A l'image de l'association « les amis du Zeybu », un système de commerce solidaire pourrait être initié

Les secteurs de Ham et de Roisel semblent indiqués pour cette expérimentation.

Projet retenu : implantation de grandes administrations / concept « travailler au vert »

A la recherche d'une qualité de vie autre, l'implantation d'une administration correspondrait à un projet de société conjuguant modernisation des organisations de travail et projet managérial innovant.

A la confluence des autoroutes A1 et A 29 et de la ligne TGV, la zone d'activité d'Ablaincourt Pressoir permettrait d'accueillir une administration régionale. Son transfert depuis Amiens libérerait du foncier public pour améliorer l'offre de logement dans la capitale picarde.

Cependant, il s'agirait d'un effet de levier voir d'aubaine sur le territoire par l'implantation d'une activité et d'une population exogène. Il ne s'agirait pas de création d'une filière aux retombées novatrices dans le cadre de l'expérimentation TD 2030.

Plus en rupture par rapport à l'existant que les trois autres scénarios, de nombreux signaux faibles témoignent toutefois de la plausibilité de ce scénario des territoires affinitaires.

Dans un sens, il décrit une France qui s'est appropriée pleinement les potentialités du numérique, qui irrigue de manière transversale tous les domaines et secteurs de la société. En cela, ce scénario se démarque des autres, où la composante numérique reste circonscrite à certains secteurs de l'économie, certains services, certains groupes de population, certains territoires. Dans les territoires affinitaires, la fracture numérique s'est en grande partie lissée ; plus que cela, la transition numérique constitue un puissant vecteur de réduction des disparités territoriales, en donnant la possibilité à chaque territoire, en fonction de ses caractéristiques propres d'organisation urbaine, de densité, de profil économique, de typologie démographique et sociologique, de poser un modèle de développement qui s'émancipe de manière relative de certaines contraintes spatiales et temporelles. En zone rurale, les services publics sont parmi les premiers à avoir investi fortement dans les usages numériques, qui modernisent la relation avec les administrés, dans un cadre budgétaire contraint.

Dès lors, si le numérique marque de son empreinte ce scénario des territoires affinitaires, il ne s'agit que d'une amplification d'un mouvement déjà en marche. La vraie nouveauté et rupture de ce scénario se situe dans la qouvernance, où on observe une inversion des rôles entre les acteurs institutionnels et les acteurs individuels ménages, entreprises et associations - ces derniers assumant leur rôle de locomotive de l'innovation et s'autoorganisant pour des pans entiers des services de la vie quotidienne. Face à l'individualisation des modes de vie et à la complexité croissante du fonctionnement des territoires, la puissance publique n'arrive plus à anticiper les besoins des populations et à y apporter des réponses collectives pertinentes pour chacun. En effet, les acteurs publics - État, collectivités territoriales, établissements publics - sont restés sur un mode d'intervention global, s'adressant à la « masse » en standardisant à l'excès les prestations aux usagers. Or, dans les territoires affinitaires, la capacité des individus à se regrouper autour de projets concrets répondant spécifiquement aux attentes de chacun, prive les acteurs publics de ce rôle d'intermédiation entre les individus.

Ce scénario dépeint alors une France qui opère un virage à 180 degrés par rapport à sa tradition politique. En effet, ce scénario des territoires affinitaires célèbre une forme de libéralisme économique, culturel, sociétal, où le développement est porté par la capacité des individus et des entreprises à innover, en s'insérant dans des dynamiques collaboratives au plus près des usagers et bénéficiaires. Par conséquent, l'État et les collectivités territoriales adoptent une posture de régulateur, plus que d'acteur, dans la mesure où ce sont les ménages et les entreprises qui impulsent les changements.

Enfin, les territoires affinitaires traduisent avant tout une promesse pour la France, la promesse d'une responsabilisation de toutes les parties prenantes dans cette transition vers des territoires plus résilients socialement, économiquement et sur le plan environnemental. Il pointe surtout la nécessaire évolution du système de gouvernance, où le secteur public par sa posture et son poids, rigidifie les jeux d'acteurs, là où l'innovation sociale constitue une condition de réussite pour concilier l'impératif écologique et énergétique et une trajectoire progressive pour laisser le temps aux populations de s'adapter. Un changement de paradigme s'impose alors à l'intervention publique : le partenariat et le contrat, qui remplacent l'édiction des règles et la sanction des écarts.

L'expérimentation pour aller plus loin: les enseignements des 6 territoires d'investigation

3. L'expérimentation pour aller plus loin : les enseignements des 6 territoires d'investigation

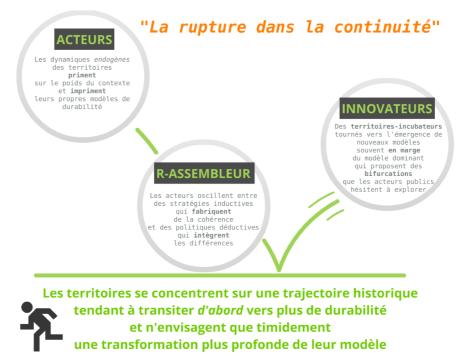


Les 6 grands territoires d'expérimentation - Picardie, Haute-Normandie, Bretagne, Aveyron, Savoie et Limousin - se sont prêtés à l'exercice de la prospective, à travers le prisme des 4 scénarios Territoire Durable 2030 (TD 2030). Leurs travaux se sont révélés très riches d'enseignements, autant sur le fond des scénarios - leur degré de réalisme, leurs contradictions internes, leur pertinence pour les territoires, les pistes de réflexion qu'ils ouvrent - que sur la forme, aidant à clarifier les concepts, préciser les idées, illustrer le propos, enrichir et compléter les scénarios. Certains enjeux apparaissaient insuffisamment traités dans le premier jet des scénarios ; cette expérimentation territoriale aura permis d'y revenir et de les intégrer de manière plus poussée dans la réflexion TD 2030.

Ces 6 territoires se sont portés volontaires pour contribuer à la démarche TD 2030, en répondant présent à l'appel à candidature du CGDD début 2013, auprès des services déconcentrés du Ministère en charge du développement durable, de l'énergie, des transports, du logement et de l'aménagement.

Ces 6 grands territoires nous ont permis d'aborder une grande diversité d'enjeux de développement territorial.

Trois messages à retenir de l'expérimentation territoriale pour une trajectoire de développement durable



Source STRATYS : séminaire de prospective territoriale, CréActive Place, Deauville, 2013.

La déclinaison des scénarios TD 2030 sur les territoires d'expérimentation met en évidence trois lignes de force sur les stratégies de développement durable. Ainsi, malgré la pluralité des enjeux liée à la diversité des 6 territoires, à leur hétérogénéité socio-économique, à la variété des configurations spatiales, et à la nature des jeux d'acteurs, quand on plonge ces 6 territoires dans un futur tel qu'il peut être décrit dans nos scénarios, ils envoient trois messages limpides, directs et fermes.

Le premier message, c'est celui de l'action, de l'affirmation des territoires, de leur volonté d'influer sur leur devenir, de se mobiliser pour relever à leur manière les enjeux auxquels ils sont confrontés. « Nous sommes des ACTEURS » clament les territoires, qui refusent d'être reléqués à un rôle de simples exécutants d'une politique pensée ailleurs, en France ou en Europe. En Bretagne, le scénario d'une métropolisation concentrant le développement sur le pays de Rennes nourrit les inquiétudes des autres territoires bretons, dans une région très attachée aux équilibres territoriaux et à une certaine autonomie de chaque territoire. Ainsi, ce scénario des territoires leviers prendrait une forme polycentrique, assise sur une métropole régionale qu'est Rennes et un réseau de villes littorales Saint-Brieuc - Lannion - Brest - Quimper -Lorient - Vannes. En Haute-Normandie, l'ombre de Paris plane sur la Vallée de Seine et brouille dès le départ l'intention des territoires leviers, qui sont perçus comme une annexion pure et simple de la Normandie à l'Île-de-France. Un sentiment de déni de démocratie locale travaille également les esprits des acteurs locaux, à qui on ne demanderait que d'être au service de la ville-monde qu'est Paris, au détriment de l'intérêt des Normands. Plus encore, ce scénario de concentration métropolitaine, poursuivi depuis les années 1970, s'est traduit dans les faits par une périurbanisation diffuse massive pour les agglomérations rouennaise et havraise, une accentuation des risques technologiques, une augmentation des pressions sur l'environnement et le cadre de vie, une dépendance toujours plus forte aux centres de décision à l'extérieur du territoire, qu'ils soient à la Défense, à Rotterdam ou à Shanghai. La crédibilité du scénario des territoires leviers est en cause pour la Haute-Normandie, qui tente en vain de le mettre en œuvre depuis 40 ans.

Alternativement, le scénario des territoires inversés, qui s'appuie sur l'armature territoriale existante, notamment les villes moyennes, les petites villes et les bourgs-relais, pourrait mobiliser davantage les territoires, dans la mesure où il apparaît plus pragmatique et donne la possibilité aux collectivités de jouer pleinement leur rôle d'acteurs.

Cette posture volontariste ne constitue toutefois pas le principal enseignement, sans doute parce que c'est le contraire qui eût étonné, voire choqué. L'éclairage se situe ailleurs, sur le poids non déterministe des scénarios nationaux sur les trajectoires territoriales.

Si le contexte mondial, européen et national influe évidemment sur l'évolution des territoires, leur devenir est tout autant la résultante des choix locaux. La territorialisation des scénarios TD 2030 montre clairement, non seulement une sensibilité très contrastée à un même scénario, selon les territoires, mais aussi de véritables marges de manœuvre pour l'application de ce scénario, qui n'exonère pas les acteurs territoriaux de leur responsabilité, les obligeant à procéder à de vrais arbitrages politiques.

Certes, les territoires n'en sont plus à une contradiction près, quand ils attendent de l'État, de l'Europe, de contribuer au financement de leur projet, en même temps qu'ils s'offusquent d'un droit de regard de l'État sur lesdits projets... L'État central non plus n'évite pas les écueils, quand il se perd dans une hyper-inflation législative et réglementaire, que plus personne, y compris en son sein, n'arrive à suivre ni ne parvient à comprendre la cohérence générale des circulaires indigestes.

« ACTEURS » de leur futur, surtout dans cette grande ambition partagée d'un développement plus soutenable que par le passé, les participants aux travaux de l'expérimentation territoriale, dans les 6 territoires, ont tous rappelé l'importance des aspects culturels, des valeurs, de l'identité, du changement de société, sous-jacents aux différents scénarios, qui postulent tous une rupture avec les paradigmes socio-économiques antérieurs, où l'environnement n'était qu'une variable d'ajustement. Parce que ces scénarios induisent « un nouveau vivre-ensemble », ils ne peuvent être dictés par Paris, mais doivent être co-construits localement.

Par ce message, l'expérimentation territoriale confirme le postulat de départ de la démarche TD 2030, qui considérait qu'il n'existait pas qu'une seule forme, un seul modèle, une stratégie unique identique à tous les territoires de France sur ces défis de durabilité et de résilience des territoires.

Le deuxième message, c'est celui du rassemblement, de la coordination, de la cohérence et de l'articulation entre les différentes échelles - local, meso, régional, inter-régional et national - et les territoires. De la même manière que les scénarios produisent des effets contrastés pour les 6 grands territoires, il en est de même à l'intérieur de ces 6 territoires. Dès lors, même s'il n'en a jamais été question, il apparaît illusoire de considérer qu'il existerait un scénario préférentiel parmi les quatre (ou d'autres) pour la Bretagne, l'Aveyron ou la Picardie, a fortiori pour la France et l'Europe. Ce qui apparaît positif pour Rennes dans le scénario des territoires leviers, peut être perçu comme une menace pour Saint-Brieuc, Brest ou Fougères, ville moyenne à 30 km de la métropole. De même, le scénario des territoires inversés peut séduire les zones rurales et périurbaines de la Somme et de l'Oise, tout en rappelant l'étalement urbain massif du sud de l'Oise, soumis à l'influence du pôle de Roissy et de l'Île-de-France. Aussi, quels enjeux communs entre Figeac dans l'Ouest Aveyron et Millau dans le pays des Causses, dans un scénario des territoires singuliers, basé sur les coopérations territoriales ?

Par conséquent, quelque soit le scénario national qui dominera dans les vingt prochaines années, quelque soit le modèle dominant de société, le modèle économique, agricole, énergétique, les conséquences sur les territoires locaux s'avéreront dans tous les cas très contrastées. La déclinaison des 4 scénarios de TD 2030 a confirmé certaines disparités territoriales ou en a révélé d'autres. Toujours est-il que ces disparités d'évolution soulignent un enjeu commun à toutes les régions : la capacité à mener un projet régional tenant compte des spécificités de chaque territoire infra-régional, tout en poursuivant un cap clair. Le rôle de la région en tant qu'assemblier est aujourd'hui consensuel et partagé par les autres acteurs institutionnels (Département, Pays et intercommunalités). Ce qui est plus nouveau, surtout en France compte tenu du caractère relativement récent du fait régional et de la construction

purement artificielle de certaines régions, c'est d'attendre de la Région qu'elle rassemble et fédère les territoires autour d'un projet commun de développement régional.

L'institution régionale se voit confrontée à un enjeu externe de positionnement par rapport aux territoires infra-régionaux et cela indépendamment des scénarios. Il s'agit donc d'un choix stratégique, d'une décision politique à prendre.

Si la Région considère que son mandat est d'élaborer et de mettre en œuvre un projet régional unique, décliné de manière homogène sur l'ensemble des territoires, alors les politiques publiques viseront à faire converger les territoires vers un modèle commun de développement. Les moyens financiers, techniques et humains seront fléchés sur cette stratégie régionale. Autrement dit, les Régions deviendraient alors des artefacts de mini-État, tourné vers la réduction des inégalités par la solidarité entre les territoires. Par exemple, si la Région Picardie mène un projet d'organisation du territoire autour de la centralité d'Amiens et si les villes sud-isariennes se tournent plutôt vers l'Île-de-France, ou l'Aisne vers l'agglomération rémoise, les politiques régionales ne feront rien pour accompagner ces stratégies (elles feront même le contraire). Il en serait de même dans le Limousin où la Région pourrait opter pour une approche très volontariste de concentration du développement résidentiel sur les seuls 10 plus grands pôles, elle assumerait le ralentissement très net, voire un gel de la croissance démographique des zones rurales et des espaces périurbains. C'est le modèle de l'intégration qui l'emporte dans ce premier cas. L'efficacité du projet tient à son homogénéité, qui évite une gouvernance des cas particuliers d'application.

L'autre positionnement possible consiste à considérer la Région comme un territoire devant composer par essence avec les stratégies locales des territoires infra-régionaux. La Région chercherait dans ce modèle davantage à construire sur ce qui rassemble les territoires, les enjeux qu'ils ont intérêt à aborder collectivement, les objectifs globaux qu'ils pourraient partager. La Région accepte consciemment de porter uniquement les enjeux régionaux, les politiques, projets et actions, qu'elle seule serait capable de piloter. Ce positionnement entraîne une gouvernance inclusive, qui fabrique de la cohérence, de manière progressive, politique par politique, action par action, de façon à articuler les stratégies locales entre elles, en vue d'une stratégie régionale. C'est donc tout l'inverse du modèle de l'intégration régionale qui peu ou prou, impose des orientations normatives aux territoires. La région est avant tout un animateur des territoires, plus qu'un producteur de normes à respecter.

Le troisième message, c'est celui de l'innovation, de l'inventivité, de la prise de risque, de l'expérimentation, de la réversibilité, de la société civile.

Les différentes visions plus ou moins conservatrices ou entraînant des changements radicaux pour les territoires, se révèlent à l'examen des scénarios, tout à fait plausibles, quand on prend les idées une à une, de manière indépendante. L'expérimentation territoriale montre que nombre de changements envisagés dans les scénarios sont déjà à l'œuvre, soit de manière embryonnaire, soit de manière plus profonde et structurante.

Les monnaies locales du scénario des territoires affinitaires ont vu le jour dans certains systèmes d'échanges locaux (SEL), en Picardie, en Bretagne, dans le Nord-Pas-de-Calais.

L'apparition de nouveaux gisements de richesse à partir de l'exploitation des ressources énergétiques renouvelables concerne de plus en plus de territoires. C'est déjà une réalité structurante pour les massifs alpins et pyrénéens avec l'hydroélectricité, cela devient un relais de croissance majeur pour la Picardie avec les agro-ressources à valorisation énergétique et l'éolien, un potentiel considérable pour la Normandie avec l'éolien offshore et l'hydrolien, de même que sur la façade atlantique, etc.

L'implication de la société civile dans l'élaboration des projets de territoire s'est nettement accentuée dans les années 2000, avec des démarches exemplaires en Gironde, avec l'Agenda 21 départemental, le projet métropolitain de Bordeaux, le projet de Mérignac, ou encore le dispositif d'intelligence territoriale et de prospective du Grand Lyon et ou de la métro à Grenoble, qui sont des précurseurs en France d'un dialoque constructif entre les acteurs, dans l'esprit du scénario des territoires singuliers. Dans la même logique, on retrouve les initiatives dans l'Estuaire de la Seine, autour de la structuration et du développement d'une filière d'écologie industrielle, qui rassemblent des territoires autrefois concurrents et des entreprises potentiellement rivales aujourd'hui et demain.

Sur un autre plan, on observe, sous l'effet du numérique, une transformation rapide des usages et pratiques de consommation, des formes d'organisation du travail, des comportements de mobilité, des modes d'interactions sociales. Avec une décennie de recul, on constate également que les fractures numériques s'expliquent plus par des facteurs culturels et sociaux, que générationnels et techniques. L'accès à l'information, aussi aisé virtuellement puisset-il être, est utilisé de manière très différente selon que l'on est un diplômé du supérieur habitant à la campagne, ou un ouvrier à la retraite vivant avec les minimas sociaux dans une banlieue dortoir du sillon lorrain.

Ce mini tour des régions ne fait que confirmer l'incroyable vitalité des territoires et leur capacité à faire émerger des initiatives locales qui, par leur audace, contribuent à faire bouger les lignes, en rendant l'impossible réel, en montrant que le déclin n'est pas inéluctable, que les défis communs, s'ils sont relevés collectivement dès aujourd'hui, fondent des leviers pour accompagner une transition vers une modèle de développement plus résilient.

4 scénarios à appréhender globalement, qui éclairent les enjeux à relever collectivement par les territoires

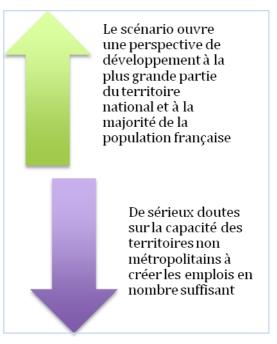
Pour poursuivre l'analyse et la mise en perspective des scénarios, à partir des enseignements de l'expérimentation territoriale, l'illustration suivante caractérise chaque scénario par deux idées-clé : une première portant sur l'apport principal du scénario, une deuxième sur ses limites objectives.

Mise en perspective des 4 scénarios en deux idées-clé

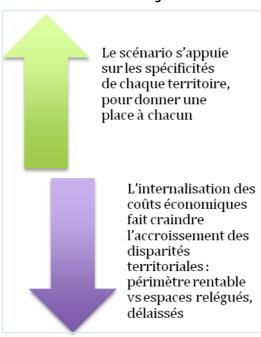
Territoires leviers

La concentration urbaine génère une maximisation du potentiel économique des grands pôles et implique une rationnalité de l'aménagement Le millefeuille territorial et la culture de "chapelles" des élus locaux vont rendre ingouvernables les métropoles

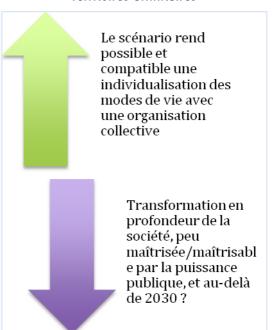
Territoires inversés



Territoires singuliers



Territoires affinitaires



Le scénario des territoires leviers peut être perçu comme un scénario au fil de l'eau, en raison du poids accordé aux métropoles dans le développement des territoires. Toutefois, pour certains territoires, notamment les territoires ruraux et périurbains, ce scénario serait celui où « la loi du plus fort » l'emporterait, avec des agglomérations urbaines qui fixeraient leurs règles à leurs périphéries. Cette inquiétude légitime, quand on observe la concentration spatiale de l'emploi et des grandes fonctions supérieures dans les cœurs d'agglomérations, est couplée à des doutes véritables sur la capacité d'entraînement des pôles métropolitains. Redistribueront-ils la richesse créée vers les zones périphériques ? Accepteront-ils de partager les pouvoirs au sein de ces grands espaces métropolitains ?

En Bretagne, la polarisation du développement autour de la locomotive rennaise interroge, autant par son réalisme que par le décalage avec les dynamiques territoriales à l'œuvre, où l'autonomie est souvent érigée comme un principe de base. En Picardie, le territoire levier qu'est la métropole francilienne se révèle davantage comme un facteur de non durabilité du développement (périurbanisation, dépendance extrême à des centres de décision extérieurs), alors que les territoires isariens se positionnent de plus en plus comme des territoires « fournisseurs » - de main d'œuvre, de foncier, de ressources naturelles, de denrées alimentaires, d'énergies - pour le glouton parisien. Dans le Limousin, le caractère rural du territoire ne fait aucun doute, et dans ce sens, la capitale régionale ne véhicule pas les mêmes craintes d'uniformisation et de concentration urbaine que certaines grandes villes comme Lille ou Toulouse. Il s'agit en revanche pour le Limousin de renforcer ses atouts métropolitains, dans les domaines de l'innovation, de l'enseignement supérieur, de la santé, du développement économique, de la culture, des transports à longue distance, et pour cela, de soutenir Limoges dans cette stratégie d'affirmation métropolitaine, tournée vers les espaces périphériques. En Aveyron, la donne se pose différemment. Pas assez proche, ni trop loin des agglomérations toulousaine et montpelliéraine, ce territoire a peu d'intérêt à porter un scénario du type des territoires leviers, tant son poids mineur dans un ensemble métropolitain conduirait à coup sûr à une faible prise en compte de ses enjeux propres, quand la décision sera prise de Toulouse ou Montpellier. Cette situation rappelle un peu celle de la Sarthe et de l'agglomération du Mans, dont les enjeux ne sont réellement intégrés ni dans les politiques régionales des Pays de la Loire, des stratégies de la métropole Nantes-St Saint-Nazaire ou encore des visions relatives au développement du Grand Paris.

En contrepoint de ce scénario des territoires leviers, le scénario des territoires inversés mise davantage sur les villes moyennes, les territoires intermédiaires et les zones rurales. En cela, c'est un scénario d'une France périurbaine et des campagnes, qui souhaitent se réapproprier un développement, sur des bases endogènes, ce qui induirait une rupture par rapport aux quarante dernières années, où leur attractivité résidentielle s'est autant nourrie du desserrement des villes que de leur dynamisme proprement dit. Cependant, ce scénario des territoires inversés, parce qu'il propose à la majorité des territoires de tendre vers un modèle de croissance autonome, recueille un accueil plus favorable des acteurs non métropolitains. Dans l'opposition entre les métropoles et les espaces en dehors des métropoles, l'enjeu est certes économique, mais une question plus profonde clive les partisans respectifs des deux camps. Cette question, c'est celle du cadre de vie, de l'identité, du choix de son mode de vie. Ainsi, si le scénario des territoires leviers brandissait comme argument une optimisation du fonctionnement urbain (consommation d'espace, transports, sobriété énergétique, etc.), il reste assimilé à un imaginaire de concentration urbaine, d'anonymat, de promiscuité, d'enfermement, qui génère des réactions épidermiques auprès de larges pans de la population. Ce défaut de vision positive sur la qualité de vie en ville nourrit directement l'attractivité des territoires périurbains et ruraux, qui répondent eux - à court terme - à ces aspirations des Français.

En Normandie, ce scénario des territoires inversés s'appuierait sur une trame de villes moyennes, de petites villes et de bourgs ruraux, sur laquelle les politiques d'aménagement peuvent s'appuyer pour structurer un réseau territorial, maillant les espaces ruraux et organisant la répartition du peuplement dans ces pôles. Dans l'Aveyron, le dynamisme productif de l'Ouest avec les filières aéronautiques et de l'Est dans le secteur agroalimentaire et agro-pastoral atteste de cette possibilité de développement endogène de territoires ruraux éloignés des métropoles. Le paradoxe tient au fait que ces deux territoires - la Normandie et l'Aveyron - présentent des profils économiques très ouverts vers

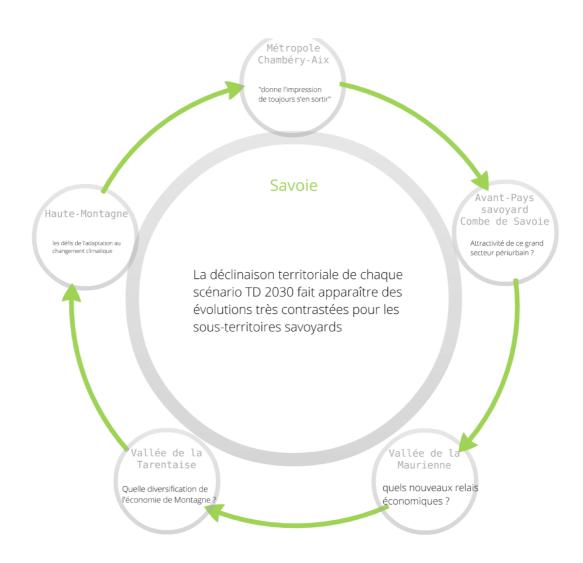
l'extérieur, dans la mesure où les marchés des entreprises implantées dépassent largement leur périmètre local et régional. Cela signifie que ce scénario des territoires inversés est totalement étranger au repli sur soi, à la tentation isolationniste et autarcique, et que cette base endogène constitue un atout pour se projeter vers les marchés extérieurs. En revanche, cette composante endogène ne garantit pas la robustesse du mode de développement. L'actualité récente en Bretagne, avec la crise du modèle agroalimentaire breton, les difficultés structurelles des industries traditionnelles des secteurs automobile ou des télécoms, montre effectivement une forte sensibilité aux changements du contexte général, en l'occurrence les évolutions de la PAC, les mutations des usages en matière de mobilité et la concurrence mondiale.

Dès lors, le premier enjeu, qu'on pourrait relever à la lecture et l'interprétation des scénarios, en fonction des contributions de l'expérimentation territoriale, concerne la composante sensible, symbolique, affective et subjective, des territoires dans lesquels la démarche Territoire durable 2030 nous plonge. Cette transition vers des territoires plus durables ne pourra se faire qu'à la condition d'un projet générateur de progrès en termes de qualité de vie pour les habitants. La notion de bien-être se révèle centrale dans l'appréhension du caractère souhaitable ou non, selon les points de vue, des différents scénarios. L'argumentation technique qui reviendrait à insister sur l'urgence écologique, les impératifs économiques et budgétaires, si elle est tout à fait pertinente, pèse moins que les considérations concrètes du quotidien des ménages et des entreprises.

Le second enjeu est intimement lié au cadre de vie, à la qualité de vie, au vivre-ensemble de manière générale. C'est un enjeu très largement partagé par l'ensemble des territoires en France, qu'on intitule souvent « les interfaces villes-campagnes » et qui recouvre une diversité de problématiques, allant de la préservation des terres agricoles, à l'organisation des déplacements, la maîtrise de l'étalement urbain ou encore une dimension plus identitaire sur les rythmes et les modes de vie. L'expérimentation territoriale fait également remonter cet enjeu de cohérence territoriale à l'échelle du bassin de vie, du bassin versant, de la vallée ou du rivage, en tout cas, d'un territoire qui inclut et englobe à la fois une composante dite urbaine, une composante agricole, naturelle et périurbaine.

Le troisième enjeu est particulièrement mis en scène dans le scénario des territoires singuliers, avec cette idée que les territoires doivent bien sûr coopérer et travailler ensemble, autant qu'ils doivent affirmer un positionnement différencié, de même qu'un projet de territoire plein et entier, qui soit plus que la déclinaison d'orientations générales données par le niveau macro (européen, national, régional ou métropolitain). Ce troisième enjeu, c'est donc celui d'une gouvernance à géométrie variable, qui accorde des marges de manœuvre aux acteurs locaux et qui crée les conditions d'une gestion des affaires publiques structurée par la poursuite d'objectifs partagés par les différentes parties prenantes, publiques, privées, institutionnelles, associatives et citoyennes.

A ce titre, le cas de la Savoie illustre parfaitement cet enjeu de gouvernance à géométrie variable, dans un département où les territoires sont animés par des dynamiques propres, tout en partageant des problématiques tout à fait communes. La formule « ce qui nous rapproche est plus fort que ce qui nous sépare » exprime d'une autre manière la philosophie de ce 3e enjeu.



Le scénario des territoires singuliers met en évidence le rôle structurant des problématiques de gestion des risques naturels, de gestion de la ressource en eau, d'articulation des dynamiques économiques locales avec les logiques de filières qui transcendent les limites administratives et territoriales (notamment pour les filières bois, mais aussi montagne, solaire, tourisme, agriculture). Le scénario introduit également l'idée d'une implication plus forte du secteur privé dans le développement et l'aménagement du territoire, avec des applications intéressantes dans le secteur des stations de ski (immobilier, équipements), dans le domaine de l'eau (problématique des risques dans l'Isère et coût de la ressource pour les usages agricoles et industriels).

Cette nouvelle forme de gouvernance public-privé est basée sur une approche partenariale et régulée par un système économique d'internalisation des coûts environnementaux sur les activités et les usages (par ex : verdissement de l'industrie, financements des transports collectifs, mesures de gestion de la ressource en eau, adaptation au changement climatique pour une évolution des pratiques agricoles, de types de culture, diversification des activités de montagne).

Plusieurs territoires de projet sont susceptibles de fournir une plate-forme commune de coopération interterritoriale et de concilier intelligemment les projets de développement des différents secteurs avec les enjeux environnementaux prégnants inhérents à la géomorphologie et à la nature des activités agricoles, agro-forestières, touristiques de la Montagne, ainsi qu'à la pression urbaine très marquée sur la plaine et l'avant-pays Savoyard. L'atelier a mis en évidence plusieurs territoires de projet, qui pourraient être regardés de plus près dans la démarche Savoie 2040:

- **Études & documents** n° 93 bis Mai 2016
- le lac du Bourget comme un territoire de projet à part entière ;
- le sillon alpin + Combes de Savoie ;
- le massif forestier alpin;
- l'axe Annecy-Chambéry-Lyon;
- la Vallée de la Maurienne avec les dynamiques transfrontalières.

Un quatrième enjeu peut également être formulé à partir de l'analyse des scénarios et des travaux de l'expérimentation territoriale. C'est celui de l'innovation territoriale, prise dans son acception la plus large et qui touche toutes les composantes de la vie dans les territoires : innovation sociale et sociétale, innovation technique, innovation d'usages, innovation technologique, innovation économique, etc. Le scénario des territoires affinitaires véhicule ces valeurs d'innovation, en partie parce que c'est un scénario technophile bien sûr, mais surtout à travers l'idée que l'intelligence collective y prend toute sa place. Face à la complexité des enjeux de gestion durable des territoires, il est temps de rééquilibrer leur gouvernance, en aidant la société civile à s'impliquer encore plus et à travailler en intelligence avec les pouvoirs publics. Le dilemme entre une approche libérale favorisant la prise de risque assortie d'un principe de responsabilité, et une approche plus administrée et dirigée, reste tout à fait d'actualité.

Enfin, le cinquième enjeu revient sur cette notion de trajectoire. Cette transition vers des territoires plus durables, plus soutenables, conciliant les impératifs écologiques, un réalisme et pragmatisme économique et une acceptation sociale solide, a tout intérêt à voir le verre à moitié plein, lorsque de petites avancées, certes mesurées mais réelles, sont faites. Les résistances au changement nécessaire pour vivre dans un territoire durable, pour de multiples raisons, sont particulièrement vives et puissantes. L'utopie écologique, aussi belle et vraie, puisse-t-elle être, résonne creux, en cette période de crise économique et sociale, où les intérêts particuliers pèsent à court terme beaucoup plus que l'intérêt général. Ainsi, si certaines des idées du programme Territoire Durable 2030 peuvent amener les acteurs à se lancer dans des expérimentations, des réflexions, des actions, toute initiative, même la plus modeste, un des objectifs de cette démarche aura été rempli.

Conclusion et perspectives

Les travaux de prospective ici présentés contiennent des éléments d'appréciation qui ont évolué depuis 2010 et certaines tendances, alors qu'elles étaient sous leur forme encore embryonnaire au moment des réflexions du groupe, sont apparues plus évidentes en 2015.

C'est le cas notamment des changements institutionnels en cours dans la réforme territoriale qui voit la mise en place progressive, à partir de 2016, de 13 régions métropolitaines au lieu de 22 - changements qui ont été soulignés dans le scénario des territoires singuliers. Avec, en toile de fond, les incertitudes financières au sein de l'Europe, où le risque terminal de "banqueroute" pèse lourdement dans les esprits et engendre un climat de défiance vis-à-vis des Etats quant à leur capacité à maintenir le cap de la croissance...

C'est le cas aussi de la prise de conscience plus accrue qu'ont les territoires d'entrer véritablement dans la transition énergétique et écologique, en redoublant d'efforts pour traiter/anticiper les effets des changements climatiques : ce qui correspond par exemple à la dynamique importante de la Région Nord-Pas-de-Calais, qualifiée de 3° révolution industrielle, et lancée récemment par ses acteurs territoriaux en s'inspirant des travaux de Jérémy Rifkin et plus récemment des dynamiques engagées lors de la COP 21.

Ce sont enfin des changements de société, induits par l'ampleur de la révolution numérique dans laquelle nous sommes plongés depuis deux décennies, qui rendent la voix citoyenne de plus en plus actrice sur les territoires et font la part belle à l'innovation sociale, que cette dernière émane d'un citoyen, d'un groupe, d'une communauté... L'économie elle-même s'en trouve bouleversée autour de l'économie collaborative et l'économie du partage, et d'une manière plus souple, avec l'économie circulaire et de fonctionnalité pour et par les entreprises - ces approches ont été appréhendées tout particulièrement dans les scénarios des territoires inversés et affinitaires.

D'autres concepts et notions appliquées aux territoires sont venues nourrir le terme générique de "développement durable" depuis le démarrage de l'exercice, en affinant les champs d'investigations pour nos politiques publiques dans des visées plus opérationnelles.

Il s'agit par exemple du concept de résilience, cette capacité qu'a un territoire de se remettre dans un état d'équilibre après avoir subi une forte perturbation (on pense aux risques d'inondation) et pour lequel de nombreux travaux réalisés au sein du Ministère et ailleurs ont contribué à mieux entrevoir la manière qu'ont les territoires de s'organiser en vue de s'adapter aux effets du changement climatique - où comment l'on passe d'un système donné à un autre système sans trop de "pertes et fracas".

Il s'agit aussi de celui de bien commun, réinvesti depuis peu : "(...)le bien commun relève davantage d'un processus que d'une matérialité ; il constitue un nouveau prisme pour aborder différemment les grands enjeux territoriaux ; il repose enfin sur l'existence de "communautés" et, à ce titre, peut poser des questions". 27 Soit l'idée que l'intérêt général concernant la préservation des ressources et la sobriété dans la consommation des matières premières n'est pas le seul apanage de l'Etat, que cette nécessité de partager les préoccupations pour sauvegarder les richesses précieuses de nos territoires est l'affaire de tous, à toutes les échelles.

En parlant des territoires et de leur évolution, on s'adresse bien évidemment à leurs populations avant tout : ce à quoi de nombreux travaux de recherche font référence aujourd'hui lorsqu'ils expriment la notion de bien-être territorial.

^{27&}quot; A la recherche du bien commun territorial. 35° rencontre des agences d'urbanisme. Paris " in La Revue Urbanisme, Hors-Série n°, mars 2015.

Les "indicateurs de bien-être" - suggérés en premier lieu par Stiglitz -, le "bonheur intérieur brut" du Bhoutan comme révélateur d'une prospérité territoriale, montrent à quel point la quête existentielle rejoint la quête matérielle et contribue à un développement territorial "apaisé", sachant tirer bénéfice de tous ses atouts - ce que l'on nomme capital territorial, nouvel essor pour une attractivité des territoires.

Il serait intéressant de coupler alors la notion "d'attractivité" à celle de "recentrage", c'est à dire la possibilité de tirer judicieusement parti des forces d'un territoire à des fins de développement et de bien-être pour la population qui y travaille, y réside, s'y divertit, s'en occupe, en vue de l'exposer au monde extérieur qui y trouvera alors une multitude de bonnes raisons pour l'investir - et y investir!

Parce que l'attractivité d'un territoire passe tout d'abord et inévitablement par la conservation, la restauration, l'entretien de ses qualités singulières - que l'on peut récapituler sous le mot de "terroir",... mais un terroir actif et évolutif.

Pour conclure, l'idée force qui est à soutenir de nos jours et pour l'avenir des territoires - est celle de la mise en systèmes des ressources, des individus, des compétences qui créent les conditions d'un nouveau processus de développement plus intégrateur, et qui participent non seulement d'une production industrielle et servicielle, mais aussi d'une production et d'une transformation de connaissances et de richesses présentes sur le territoire, ce qui fait la "plusvalue territoriale".

En cela, l'exercice de prospective "Territoire durable 2030" annonce une autre période où les politiques publiques devront compter sur l'intelligence collective territoriale, la nouvelle ingéniérie climatique et énergétique, la nouvelle inclusion sociale par "l'entreprise citoyenne", en somme tous les bagages nécessaires afin d'engager les territoires vers leur sortie de crises, et en faire pour longtemps des "territoires à énergie positive"!

ANNEXES

ANNEXE 1 : quantification des scénarios (BIPE)

Spécificités régionales versus scénarios durables : les territoires peuvent-ils infléchir leur trajectoire?

Encart 1: Prospective exploratoire et prospective économique? Deux démarches méthodologiques complémentaires.

Le BIPE, cabinet de conseil en stratégie et prospective économique fondé en 1958, a une longue tradition d'analyse et d'animation prospective. Il a accompagné et accompagne les services de l'Etat, les collectivités et les grandes entreprises dans leur compréhension de l'avenir, en partant d'une connaissance fine des réalités sociodémographiques et économiques, des filières et des spécificités régionales ou territoriales avec le souci d'une cohérence nationale et macroéconomique. Le plus souvent, le BIPE fonde ses projections sur des travaux économétriques ou de modélisation quantitative. Le BIPE a ainsi réalisé de nombreuses missions de prospective économique. Fort de ces travaux qui constituent « son ADN », le BIPE appuie plus ponctuellement, des exercices de prospective exploratoire, comme il en a été de la mission « Territoire durable 2030 » pour la Mission prospective du MEEM. Le BIPE a intégré fin 2010, le cycle de réflexion animé par la Mission prospective du CGDD pour aider à transcrire quantitativement les réflexions et les visions exploratoires élaborées par le groupe de travail, en indicateurs économiques et de bien-être, puis à ordonnancer la variation de ces indicateurs par scénario dans une modélisation nationale et régionale qui tienne compte des spécialisations économiques régionales et des caractéristiques démographiques des territoires. Le raisonnement et la mobilisation des données quantitatives à l'appui de la réflexion sont en somme « inversés dans le temps » par rapport à un exercice de prévision économique. La mission prospective « Territoire durable 2030 » est une démarche d'appréciation de l'impact de la proactivité des acteurs sur le développement des territoires. Il s'agit d'un exercice exploratoire selon une approche socioéconomique top-down qui invite à réaliser, dans un second temps, un travail plus fin à l'échelle des territoires en tenant compte des spécificités infrarégionales.

Des comportements d'acteur innovants, une gouvernance ré-agencée, de nouveaux arbitrages peuvent-ils permettre d'inscrire les territoires sur une trajectoire de développement durable? Peuvent-ils contribuer au dynamisme économique du territoire, en y améliorant la qualité de vie et l'équité sociale, tout en préservant l'environnement ? L'anticipation des mutations socioéconomiques peut-elle inspirer l'action et permettre d'avoir prise nouvelle sur son avenir à l'heure où les tensions économiques se font fortes et les modes de production et de consommation difficilement soutenables ? Telles sont les questions qui fondent la démarche « Territoire durable 2030 » avec la conviction que les acteurs locaux ont un rôle à jouer pour inscrire leur territoire sur des trajectoires de croissance plus durable, et que les engagements pris au sein des territoires conduiront, in fine, la France vers un avenir durablement porteur. Des « territoires leviers » aux « territoires créatifs ou affinitaires » en passant par les « territoires singuliers » et « inversés », quatre « voies d'avenir » ont plus particulièrement été explorées.

L'attention s'est ainsi résolument portée sur les territoires, là où la plupart des travaux traitant des conditions d'une transition vers le développement durable portent sur l'analyse de systèmes économiques au niveau national ou supranational. Peu d'analystes raisonnent à une échelle géographique plus fine, proche des individus et des entreprises, notamment des PME qui constituent l'essentiel du tissu économique. Pourtant, ce sont les comportements des acteurs microéconomiques qui peuvent faire basculer les évolutions futures, à l'échelle locale comme globale. Ce

sont ces comportements qui devront évoluer, soit de manière volontaire, soit de manière incitative pour assurer la transition de la croissance vers un cheminement plus soutenable à long terme.

A cette originalité d'angle problématique, s'est ajouté le souci d'étayer la réflexion par la quantification économique. Y at-il des choix socioéconomiques et des comportements d'acteurs plus favorables que d'autres ? Peuvent-ils être transcrits dans une série d'indicateurs ? Ont-ils des effets similaires pour tous les territoires ? Le BIPE, cabinet de conseil en prospective économique, a été sollicité fin 2010, pour accompagner le groupe de travail de la Mission prospective du CGDD, et réaliser les chiffrages économiques en s'assurant d'une cohérence d'ensemble. Ce travail de cadrage ne constitue pas une prévision économique ; il s'agit de tester des hypothèses alternatives par rapport à un scénario central. Ainsi, pour apprécier l'effet propre de chaque « chemin d'avenir » sur des régions qui ont toutes leurs spécificités, les territoires ont été projetés à l'horizon 2030 dans un contexte macroéconomique de lente sortie de crise : il s'agissait de tester la capacité de résilience des territoires.

Ce cadre macroéconomique, perçu comme pessimiste à l'époque, s'avère aujourd'hui plutôt optimiste compte tenu de l'ampleur et de la durée des difficultés. Les hypothèses retenues seront présentées dans une première partie après avoir succinctement décrit la démarche mise en œuvre. Quelle France pourrait se dessiner à l'horizon 2030 si les freins à la croissance et les difficultés se prolongeaient jusqu'en 2017 ? Les conséquences de la proactivité des acteurs et des choix faits en matière de développement territorial seront ensuite analysées et permettront une comparaison de l'incidence de la mise en oeuvre de « territoires inversés » ou de « territoires singuliers » par rapport aux « territoires leviers » qui constituent la figure territoriale de référence.

Six grandes familles de territoires et de « chemins d'avenir » seront, alors dans une troisième et dernière partie, mises en évidence en tenant compte des spécificités régionales, de la nature des enjeux qui se poseront à eux d'ici 2030 et des capacités de levier ou de rebond dont dispose chacun des différents territoires.

« Territoire durable 2030 » : retour sur la démarche

« Territoire durable 2030 » est une démarche de prospective territoriale visant à élaborer, par un groupe pluridisciplinaire d'experts, des scénarios exploratoires susceptibles de mener progressivement le territoire national vers un « territoire durable » à l'horizon 2030.

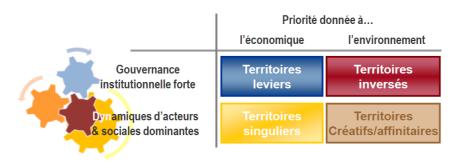
Les « champs du possible » ont été explorés en grandes composantes pour permettre d'imaginer des stratégies territoriales engageant des évolutions plus ou moins majeures du jeu des acteurs, de la gouvernance ou encore des comportements et attentes des individus (cf. accompagnement des cabinets Stratys et Geistel).

Tester la capacité des territoires à s'inscrire sur une trajectoire de développement durable

L'objectif du groupe de travail était de tester la capacité des territoires à forger des trajectoires de développement valorisant les ressources du territoire (naturelles, immatérielles ou infrastructurelles) en comptant sur « de nouveaux modes de qouvernance, à géométrie variable et ad hoc, qui, sans véritablement s'affranchir des logiques administratives, s'émancipent de leurs contingences et rendent possibles des collaborations et coopérations où la société civile prend toute sa place, aussi bien dans le débat public que dans la mise en œuvre des stratégies » (Rapport Stratys).

Quatre figures territoriales ont ainsi été élaborées au croisement de deux dimensions (cf. schéma ci-dessous) :

- la gouvernance a-t-elle une composante institutionnelle forte ou est-elle relayée par d'autres acteurs avec une place importante dévolue à l'initiative d'acteurs multiples ?
- la priorité est-elle donnée à la croissance économique ou bien à la préservation de l'environnement et à la recherche d'une qualité de vie individuelle et collective ?



Les « territoires leviers » sont fondés sur une gouvernance à forte dimension institutionnelle et une priorité donnée à l'économique ; ils s'inscrivent dans une forme de continuité avec la situation actuelle. Les « territoires inversés » modifient l'arbitrage des priorités en mettant l'accent non plus sur la performance économique, mais sur la qualité de l'environnement naturel, humain et social, dans un cadre institutionnel redynamisé par une forte mobilisation de la société civile.

Les « territoires singuliers » jouent quant à eux la carte de la performance économique en recherchant au sein des forces économiques et sociales du territoire, les porteurs d'une gouvernance territoriale à faible coordination

institutionnelle. Les « territoires créatifs ou affinitaires » constituent la figure territoriale la plus originale par rapport au contexte actuel, misant sur la recherche d'une qualité de vie individuelle, sociale et environnementale en s'appuyant sur une gouvernance locale désinstitutionnalisée.

Transcrire les dynamiques imaginées en indicateurs quantifiables

Le groupe de travail a ensuite brossé les contours possibles du monde de demain, avant de dégager un scénario macroéconomique de référence.

Des indicateurs socio-économiques et de qualité de vie ont alors été choisis avec l'appui du groupe de travail et en étroite relation avec la Mission prospective du MEEM, pour transcrire l'impact des figures territoriales en effets concrets. Les dynamiques à l'œuvre dans les « territoires leviers », les « territoires inversés » ou encore les « territoires singuliers » ont-elles un effet différent sur le PIB par habitant, sur l'emploi agricole, sur l'emploi dans les services et dans l'industrie, sur la part du salariat dans l'emploi total, sur le déficit d'emplois et la part des salaires versus des transferts dans le revenu, sur le taux de pauvreté moyen, sur la part du parc de logements anciens, la taille du logement ou encore sur le temps de loisirs des actifs, dimensions retenues comme des indicateurs de qualité de vie ? La biodiversité et la qualité de l'eau devront quant à eux, être appréciées à partir des travaux Aqua 2030 et Biodiversité 2030.

Cette transcription en indicateurs socio-économiques a nécessité la mise en œuvre, par le BIPE, d'une modélisation qui tienne compte des effets en chaîne et des spécificités régionales : certaines régions sont plus exposées aux conséquences d'une relocalisation en milieu rural par exemple, ou aux évolutions attendues des différents secteurs économiques, selon le poids respectif de ces derniers dans le territoire. La modélisation devait aussi assurer une nécessaire cohérence à l'échelle nationale : la somme des impacts régionaux d'un même scénario doit être égale à l'impact estimé à l'échelle nationale. Les « figures territoriales » imaginées ont ainsi été confrontées aux réalités socio-démographiques et socio-économiques des territoires pour opérationnaliser la réflexion.

Encart 2 : Prospective exploratoire et prospective économique ?

Donner la priorité à la préservation de l'environnement plutôt qu'à la croissance économique : une valeur montante, notamment dans les BRICS Extrait d'analyses du BIPE réalisées en 2013 dans le cadre d'une démarche prospective pour la chimie biosourcée

Les enquêtes World Value Survey (WVS) réalisées en 1990, 2000 et 2007, permettent d'apprécier l'attachement des individus à un certain nombre de valeurs ou de positions. Deux premiers exemples permettent d'expliciter combien les évolutions peuvent être contrastées, révélant l'apport des enquêtes WVS à la compréhension des évolutions des normes et valeurs, notamment en matière de conscience environnementale.

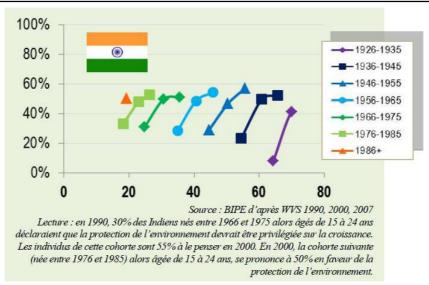
Premier exemple introductif, l'attachement à la famille. Quel que soit le pays, en Europe, en Amérique du Nord comme dans les BRICS, les individus attachent une importance capitale à la famille, de façon constante dans le temps. Partout dans le monde, à tout âge et de toute génération, plus de 95% des individus déclarent leur attachement à la famille.

Deuxième exemple, l'auto-appréciation de son état de santé. Dans tous les pays, elle varie avec l'âge (dans des proportions plus ou moins fortes) : plus les individus sont jeunes, plus ils sont enclins à se dire en bonne santé, inversement avec l'avancée en âge. *Point plus intéressant, les enquêtes montrent une amélioration du niveau de santé* avec le renouvellement des générations : au même âge, les nouvelles générations se disent en meilleure santé que ce que déclarent les anciennes, notamment dans les BRICS, mais aussi en Europe du Sud ou au Japon. La croissance économique de 1990 à 2007 (date de la dernière enquête disponible) a ainsi permis une amélioration de l'état de santé des populations. Seuls les Etats-Unis se démarquent par l'absence d'effet générationnel : le niveau de bonne santé étant déjà très haut en 1990, la croissance n'a pas eu d'effet vertueux supplémentaire.

Croissance économique versus protection de l'environnement, qu'en est-il des priorités affichées par les *individus ?* Cette question est d'un intérêt tout particulier dans la mesure où elle renvoie à l'un des deux axes de différenciation des figures territoriales de la démarche *Territoire durable 2030*.

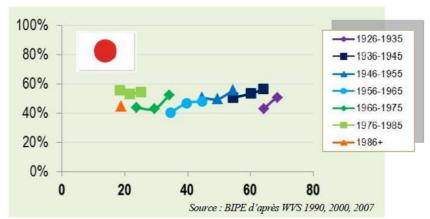
Au-delà de certains écarts nationaux, *donner la priorité à la protection de l'environnement sur la croissance* économique a progressé dans tous les pays en 15 ans et est devenu l'attitude majoritaire : si seulement 30% des personnes interrogées en Inde en 1990 donnaient la priorité à la préservation de l'environnement sur la croissance (privilégiant à 70% la croissance), elles sont en 2008, 50% à souhaiter privilégier l'environnement sur la croissance économique. *Cette proportion est désormais proche de 60% aux USA, en Chine, au Brésil, en Espagne...*

En Inde et au Brésil, cette valeur a très fortement progressé entre 1990 et 2000 avec un effet de diffusion et de rattrapage des générations les plus âgées. Si au même âge, les nouvelles générations donnent davantage la priorité à la préservation de l'environnement que ne le faisaient leurs aînés dans les années 1990, depuis 2000, l'effet d'âge et les écarts générationnels tendent à disparaître, cette valeur est, de plus en plus, une valeur partagée par l'ensemble de la population (cf. graphique générationnel ci-après).



Proportion d'interviewés en Inde privilégiant l'item « Protéger l'environnement devrait être une priorité même si cela conduit à une croissance économique moins dynamique et moins pourvoyeuse d'emplois » selon l'âge et la génération

Au Japon et aux Etats-Unis, cette priorité donnée à l'environnement sur la croissance est plutôt plus prégnante au sein des générations d'après-guerre que parmi les générations plus anciennes. Elle ne semble néanmoins, plus progresser avec le renouvellement des générations, et touche de façon assez similaire toutes les tranches d'âge.



Proportion d'interviewés au Japon privilégiant l'item « Protéger l'environnement devrait être une priorité même si cela conduit à une croissance économique moins dynamique et moins pourvoyeuse d'emplois » selon l'âge et la génération

La France, quant à elle, n'a intégré le panel de l'enquête WVS qu'en 2005 ; elle se situe dans la tendance mondiale avec 52% d'individus privilégiant la préservation de l'environnement sur la croissance économique.

Ces données d'enquêtes soulignent combien le scénario des « territoires inversés » rejoint l'aspiration d'une majorité d'individus, même si d'autres, également nombreux, préfèrent donner la priorité à la croissance économique. Se projeter dans ces différents scénarios et comparer leurs effets s'avère tout à fait pertinent et stimulant pour le débat public.

La France de 2030 émergera des réponses et des initiatives prises par toute une série d'acteurs, des plus locaux aux plus macroscopiques : des individus tour à tour citoyens, consommateurs ou travailleurs, des collectivités locales à l'Etat ou l'Europe, des TPE/PME, aux multinationales ou aux instances internationales de régulation... La France de 2030 émergera de leurs réponses et de leurs initiatives en matière économique, culturelle, démocratique, en matière de choix d'investissement comme de modes de vie. Si la France de 2030 est donc encore à écrire par nos actions, nos hésitations, nos choix, elle sera façonnée par trois types de facteurs : les tendances lourdes, les incertitudes et les germes de changement.

Les tendances lourdes correspondent à des phénomènes de lonque période dont l'infléchissement ne peut être que lent. Ces tendances déjà profondément à l'oeuvre en 2010, le seront encore d'ici 2030. Il en est ainsi du vieillissement démographique, de la poursuite de la mondialisation ou de la course aux ressources naturelles, comme à une échelle plus microscopique, de la bi-activité au sein des couples et de la recherche de qualité de vie.

Les incertitudes sont des facteurs qui auront un poids important sur le devenir de toute une série d'acteurs et de domaines, mais dont on ne peut aujourd'hui prévoir le cours des événements, plusieurs options étant ouvertes : l'évolution de la construction européenne et les réponses apportées par les acteurs localement ne peuvent être anticipées qu'en prenant des hypothèses contrastées sur les futurs possibles.

Les germes de changement joueront également : ils sont les événements précurseurs de certains aspects du monde de demain tels qu'il n'existe pas encore aujourd'hui : pensons à internet, aux bâtiments à énergie positive, aux matériaux composites, aux nanotechnologies ou à l'impression 3D. Ces innovations ne sont pas que technologiques, elles portent en elles des changements culturels ou sociétaux d'envergure.

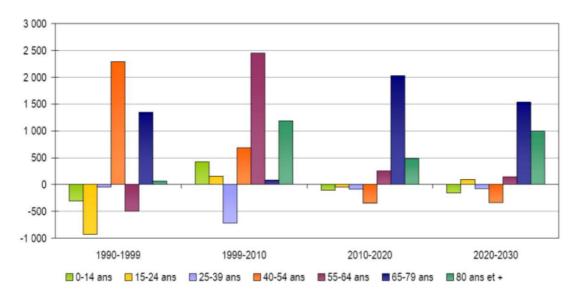
Tendances lourdes, incertitudes et facteurs de changement feront la France de demain, mais pour mettre en évidence l'incidence des choix faits en matière de développement territorial et l'impact des comportements des acteurs au sein des différents territoires, il importait d'analyser les trajectoires futures des territoires dans un contexte macroéconomique européen et mondial unique, défini comme le plus vraisemblable en l'état du monde. Le scénario économique retenu – « l'enlisement » (cf. cabinets Stratys et Geistel) – est proche du scénario tendanciel tel qu'il pouvait être défini début 2011.

Quelles sont d'une part, les tendances lourdes et d'autre part, les hypothèses retenues concernant les incertitudes de la période 2010-2030 ?

Le monde de 2030 comptera 8,5 milliards d'habitants : le défi alimentaire sera une question majeure infléchissant les équilibres géopolitiques, les flux migratoires entre régions du monde et les prix des matières agricoles. La population française en 2030 avoisinera 70 millions d'habitants et poursuivra donc sa croissance contrairement à l'Allemagne.

Le processus de vieillissement relatif se poursuivra, soutenant notamment les secteurs économiques liés à l'accompagnement du grand âge : la part de la population française âgée de 65 ans et plus dans la population totale (immigrants inclus) passera de moins de 17% en 2010, à 20% en 2020 et 23% en 2030.

Une réelle incertitude demeure néanmoins concernant le financement de l'accompagnement du grand âge et son impact sur les dépenses publiques. Qu'en sera-t-il notamment pour les territoires qui financent une partie croissante des aides aux personnes dépendantes ? Comment arbitreront-t-ils parmi les dépenses ? Quelles alternatives peuvent-ils explorer?



Source : BIPE d'après INSEE (scenario de projection centrale 2005-2050)

Une rareté nouvelle apparaîtra sur la période 2010-2030 : la force de travail. En effet, malgré l'augmentation de la population française, le nombre de personnes âgées de 15 à 64 ans, population considérée comme en âge de travailler, diminuera à partir de 2012-2015. L'évolution de la population active dépendra donc fortement des taux de participation de chaque tranche d'âge sur le marché du travail, en particulier de celle des 55-64 ans. En effet, l'âge d'entrée dans la vie active ne devrait plus reculer et le taux de participation des 25-54 ans a atteint son maximum

L'hypothèse retenue pour l'exercice Territoire durable 2030 est celle d'une progression réqulière et continue du taux de participation des 55-64 ans, de 60% en 2010 à 65% en 2030, du fait de l'augmentation du taux d'activité des femmes, de l'espérance de vie en bonne santé et d'évolutions législatives repoussant l'âge de départ à la retraite. Mais ces tendances à la hausse du taux de participation des seniors seront contrariées par les difficultés d'insertion professionnelle.

Malgré cette hypothèse de hausse du taux d'activité des 55-64 ans, la population active dite « de plein emploi » (les individus qui souhaitent travailler, ont tous un emploi) se stabilisera à l'horizon 2015, puis diminuera. Ce facteur est un facteur limitatif pour la croissance (moins de forces vives disponibles et plus d'individus pris en charge par des transferts sociaux). Il aura néanmoins un effet vertueux sur le taux de chômage. Il s'agit là d'une première hypothèse forte du scénario macroéconomique retenu pour l'exercice Territoire durable 2030.

À l'échelle des territoires, les régions connaîtront des évolutions contrastées : cinq trajectoires devraient se réaliser selon d'une part que la population en âge de travailler (15-64 ans) augmentera ou diminuera, et selon d'autre part que la croissance de la population du territoire entre 2010 et 2030 sera inférieure, identique ou supérieure à celle des vingt années précédentes.

Cinq trajectoires démographiques régionales d'ici 2030



Source : BIPE d'après projections INSEE

Profil démographique des territoires d'ici 2030 au regard de leur évolution passée 1990-2010

Certaines régions maintiendront un beau dynamisme démographique. Contrairement à la tendance nationale, ces régions devraient réussir à maintenir entre 2010 et 2030, un rythme de croissance démographique tout aussi soutenu que durant la période précédente (1990-2010), et devraient également connaître une hausse de la population en âge de travailler. Ce profil concerne quatre régions : les Pays-de-la- Loire, la Bretagne, Midi-Pyrénées et l'Aquitaine.

Dans d'autres territoires, la croissance démographique devrait se réduire tout en restant positive et soutenue et s'assortir d'une augmentation de la population en âge de travailler : il s'agit des régions Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Rhône-Alpes, ainsi que, dans une moindre mesure, de la région Provence-Alpes-Côtes d'Azur.

Ces deux premiers profils devraient converger vers un dynamisme socio-démographique très comparable à l'horizon 2030, PACA restant légèrement en retrait.

A contrario, parfois, le dynamisme démographique des décennies 1990-2010 viendra à s'essouffler : le maintien à l'identique du taux de croissance démographique (entre 1990-2010 et 2010-2030) masquera une baisse de la population en âge de travailler. La Basse-Normandie, le Centre, Champagne-Ardenne, la Lorraine et la Franche- Comté n'échapperont pas au vieillissement généralisé de la population française.

Certaines régions connaîtront même *un fort vieillissement démographique* au-delà d'une légère reprise de leur croissance démographique entre 2010 et 2030 : la diminution de leur population en âge de travailler (les 15-64 ans) sera particulièrement forte. Ces régions qui sont en 2010 les quatre territoires dont le ratio de dépendance aux âges élevés est le plus fort (la part des personnes de plus de 65 ans varie entre 32% et 36%), resteront en 2030 des territoires très marqués par le vieillissement démographique, avec un ratio de dépendance proche de 50% pour la Bourgogne et le Poitou-Charentes, de 52% pour le Limousin et de 48% pour l'Auvergne.

Cinquième et dernier profil : certaines régions resteront des territoires d'actifs malgré un ralentissement de leur taux de croissance démographique (restant légèrement positif) et une baisse de leur population en âge de travailler. L'Ile-deFrance, la Picardie, la Haute-Normandie, l'Alsace et le Nord- Pas de Calais qui sont en 2010 les territoires dont le ratio de dépendance aux âges élevés est le moins fort (la part des personnes de plus de 65 ans varie entre 19% et 24%), resteront en 2030 (avec Rhône-Alpes), les territoires les plus jeunes.

La Corse, enfin, est inclassable: ce territoire devrait connaître entre 2010 et 2030, un ralentissement de son taux de croissance démographique qui convergera vers la moyenne nationale, redoublé par une baisse de la population en âge de travailler (contrairement à la période 1990-2010). Aussi, la Corse pourrait voir la part de la population âgée s'élever très fortement, rejoignant un profil proche du Limousin à l'horizon 2020-30.

Ces cinq trajectoires auront des répercussions sur le dynamisme économique des régions avec un effet levier potentiel sur l'économie résidentielle ainsi que sur le niveau et les qualités des ressources humaines mobilisables sur le territoire. Quelles sont donc les tendances qui se dégagent dans la sphère économique ?

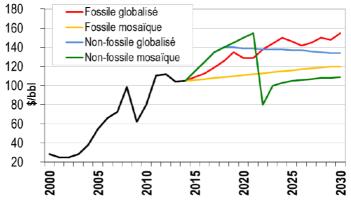
Quelles hypothèses ont été retenues par le groupe de travail « Territoires durables 2030 »?

Dans le domaine économique, la globalisation économique, financière et technologique se poursuivra mais à un rythme moins rapide qu'au cours des trente dernières années, du fait du niveau déjà atteint en 2010. L'endettement étant

Une croissance davantage dépendante des ressources valorisables du territoire

désormais davantage contrôlé ou craint des investisseurs suite à la crise des subprimes et à celle des dettes souveraines, la croissance devrait être davantage dépendante de la capacité à développer ou valoriser ses ressources (énergies, matières premières, produits recyclés...), à développer son capital productif (machines, équipements, infrastructures) et à disposer de ressources humaines compétitives. La diffusion des innovations de rupture à l'échelle mondiale devrait s'accélérer (nanotechnologies, chimie biosourcée, composites, biotechnologies...) et engendrer des phénomènes d'obsolescence. La demande de matières premières des pays émergents, dynamiques et voraces au stade de développement qui est le leur, soutiendra les prix tendanciellement à la hausse. La course aux ressources naturelles (eaux, énergies fossiles, récoltes, minerais rares...) et le niveau des interdépendances globales feront que les chocs futurs ne pourront être évités en l'état de la régulation internationale.

Volatilité des prix et cyclicité caractériseront les fragiles équilibres mondiaux, ce qui, dans un monde averse au risque, conduira à une croissance tendancielle plus lente que celle qui serait observée autrement.



Source: BIPE 2013, prospective énergétique

Le maintien d'une tendance haussière des prix des matières premières et de l'énergie conduira les pays industrialisés à faire des efforts importants pour réduire leur dépendance vis-à-vis de ces ressources importées et à développer des substituts : énergies renouvelables, pétrole et gaz de schistes, collecte et recyclage systématique des déchets, évolution des process vers plus de sobriété en ressources...

A ces contraintes externes, s'ajoutera en Europe, et singulièrement en France, la nécessité de mettre en œuvre des politiques de riqueur budgétaire et de maîtrise de la dette publique sous le coup d'une triple pression : des marchés financiers, de la régulation européenne mais aussi des forces vives intérieures désormais soucieuses de ne pas reporter sur les générations futures les charges des générations présentes. Les ajustements resteront très lents en dépit des efforts consentis du fait de l'impact du vieillissement démographique sur les dépenses publiques et du poids des intérêts de la dette publique. Cette contrainte budgétaire pourra conduire à un désengagement relatif de l'État sur des domaines non régaliens ou perçus comme non stratégiques, avec transfert des responsabilités vers le local ou le secteur privé, en matière de transports, de santé ou de culture par exemple.

En matière d'environnement, l'irréversibilité du changement climatique, les tensions croissantes sur l'eau (quantitatives et qualitatives) et la réduction de la biodiversité des espèces cultivées sont les principales tendances lourdes. Elles se traduisent, dans le domaine énergétique, par une accélération de l'augmentation de la part des énergies renouvelables dans le « mix » global des énergies disponibles, le nucléaire restant néanmoins en France, un contributeur important de la production d'électricité. Dans ce contexte, les conflits d'usage concernant les ressources et le foncier pourraient s'accroître.

Malgré plusieurs années éprouvantes depuis le choc de la crise des subprimes à l'âpreté de la crise des dettes souveraines en zone euro, la construction européenne devrait continuer de peser sur les politiques nationales et sur les exigences réglementaires.

Néanmoins, le scénario retenu est celui d'une Europe en 2030 à plusieurs vitesses avec de bonnes performances dans quelques zones d'excellence, mais avec une croissance globalement limitée par la capacité à mieux valoriser les ressources. Les pays émergents n'étant, quant à eux, pas encore soumis à la contrainte physique sur leurs ressources à l'horizon 2030, leur croissance sera dynamique mais progressivement limitée par leurs propres contraintes internes (démographiques pour la Chine, d'infrastructures pour d'autres). Les pressions sur les coûts et la compétitivité se maintiendront à l'échelle mondiale.

Dans ce contexte, les groupes français pourraient continuer de privilégier les investissements productifs vers les BRICS et les émergents, au détriment du territoire français. Les grandes firmes développeront des unités de production à proximité des marchés en croissance ou noueront des partenariats avec des acteurs locaux pour pénétrer les marchés porteurs. Ce mouvement stabilisera ou réduira d'autant l'intensité à l'exportation de la production nationale.

Les activités industrielles qui resteront ancrées en France dans les vingt prochaines années seront plus que jamais celles qui reposent sur un avantage comparatif concret : proximité du marché, dépendance par rapport à une ressource locale, délocalisation limitée par un coût élevé des investissements. Cela est notamment le cas pour la production d'électricité, l'agriculture, la sylviculture ou la pêche, la production de plaques métalliques ou de matériaux composites de grande envergure comme celle de grands ensembles utilisés dans la construction navale et aéronautique, le développement de systèmes de précision adaptés aux besoins clients, etc.

Les activités industrielles qui resteront en France se tourneront donc de plus en plus vers les marchés régionaux ou locaux tandis que la part des « services » dans leur activité augmentera (chaîne logistique, maintenance, démantèlement, retrofitting, conseil...). De nouveaux domaines de services prendront de l'ampleur, parmi lesquels le calibrage et la customisation des équipements en fonction des besoins de l'utilisateur final. La préservation d'une capacité de R&D publique et privée sur certaines technologies-clé de demain devrait permettre dans le scénario retenu de conforter la

croissance par des améliorations de productivité et l'innovation en produits, services et process.

Néanmoins, lorsque de nouvelles technologies sont développées, leur diffusion tarde : la normalisation européenne des biens et des équipements n'intervenant pas, de multiples générations et gammes de produits ou d'équipements non compatibles entre eux coexistent, ce qui freine encore leur diffusion. Un cercle vicieux s'enclenche jusqu'à ce qu'émerge l'innovation « de rupture » qui supplante soudain toutes les autres et s'impose largement. Le manque de coordination au sein de l'Europe fait que cette innovation de rupture a et aura moins de chance d'être européenne qu'américaine ou japonaise, coréenne ou chinoise...

Enfin, sur un plan sociétal, la sensibilité aux qualités environnementales (qualité de l'air, absence de bruit, beauté des paysages...) et à la préservation des écosystèmes devrait s'accélérer. La bi-activité des couples et l'allongement de la vie professionnelle pour permettre la soutenabilité financière du système de retraite, accéléreront la recherche d'une meilleure qualité de vie et d'un bon niveau de conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle. Les pressions concurrentielles internationales pourraient conduire les entreprises à rechercher toujours plus de flexibilité salariale (externalisation auprès de sous-traitants de capacité, avec contractualisation en free-lance ou avec des autoentrepreneurs et recours au travail intérimaire...) entraînant le développement de l'emploi non-salarié.

Dans la France de 2030, les disparités sociales pourraient également s'accroître, du fait d'une ascension sociale grippée. Les tensions intergénérationnelles pourraient s'accentuer en raison du poids des prélèvements sociaux qui toucheront les générations d'actifs dont les parcours professionnels auront déjà été chahutés par le chômage des années 1980-1990, puis « la décennie perdue » des années 2007-2017 et dont les perspectives de retraite sont incertaines. Ces difficultés pourraient faire le lit des extrémismes, dans un contexte général de défiance maintenue vis-à-vis du politique. La conscience de ces risques pourra varier. Lorsqu'elle sera forte et diffuse, elle poussera les collectivités, les individus et l'ensemble du tissu social à trouver les ressorts locaux de l'entretien des solidarités et de la convivialité.

Quels sont les impacts du scénario tendanciel sur les différents secteurs d'activité ? Quel scénario de croissance pour la France entre 2010 et 2030 ?

Sous les hypothèses du scénario macroéconomique retenu, le secteur agricole devrait connaître une croissance

moyenne de l'ordre d'un demi-point par an (contre 1,4% entre 1990 et 2000), du fait de l'éparpillement des surfaces agricoles, de l'épuisement des sols et surtout de la

Une agriculture progressivement orpheline

Repositionnements industriels : déclin et belles réussites

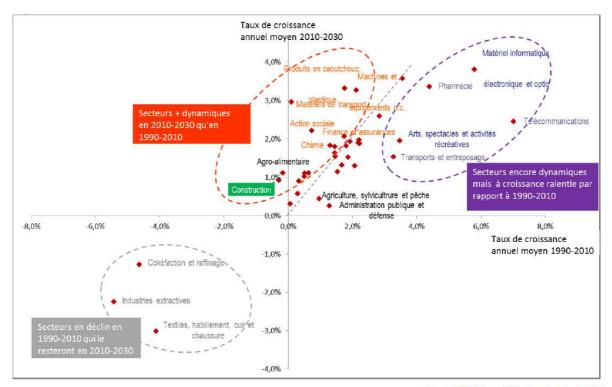
désaffection du secteur par les jeunes : la pyramide des âges compte aujourd'hui une proportion importante de plus de 55 ans (caractéristique distinctive par rapport aux

autres secteurs) qui seront partis à la retraite d'ici 2030 sans avoir souvent trouvé de relève pour leur exploitation.

La désindustrialisation se poursuivra, mais à un rythme plus mesuré que celui d'avant 2010 et avec des contrastes selon les sous-secteurs d'activités.

- Les secteurs en déclin sur les décennies 1990-2000 puis 2000-10 resteront en contraction : le secteur du textile, de l'habillement, du cuir et des chaussures, les industries extractives ainsi que de la cokéfaction et du raffinage.
- Certains secteurs dynamiques entre 1990 et 2010 devraient connaître une évolution nettement plus lente : les services de télécommunication, notamment, buteront sur la saturation du marché après deux décennies de fort développement ; les services culturels, récréatifs et de loisirs pâtiront des contraintes budgétaires qui limiteront les subventions de ces activités, ainsi que des arbitrages des ménages qui, dans ce scénario de croissance contrainte durable, pourraient finir par privilégier d'autres types de dépenses. Le matériel

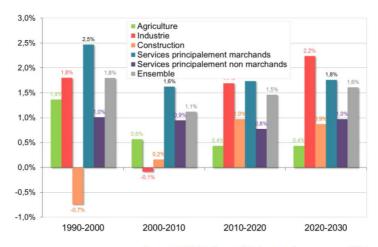
- informatique, électronique et optique, les transports et l'entreposage, et dans une moindre mesure la pharmacie devraient connaître une croissance encore dynamique, mais plus réduite qu'entre 2010 et 2020.
- D'autres secteurs connaîtront une croissance annuelle moyenne un peu plus dynamique entre 2010 et 2030 que lors des deux décennies précédentes : les produits en caoutchouc et les plastiques, le secteur de la chimie où la France est plutôt positionnée sur des produits de spécialité (cosmétiques, détergents) plutôt que sur la chimie de base ; la fabrication de matériels de transport en particulier l'aéronautique, mais aussi la construction navale et le ferroviaire qui s'exportent bien. La fabrication de machines et équipements sera tirée par la demande mondiale, alors même que l'Allemagne, butant sur ses capacités, devra de plus en plus sous-traiter vers ses partenaires européens.
- Pour les autres secteurs, 2010-2030 devraient s'avérer proches des vingt dernières années.



Source : INSEE, Comptabilité nationale, projection BIPE

Dynamisme des secteurs d'activité en France entre 1990 et 2010 et projection à l'horizon 2030 (TCAM de la valeur ajoutée)

La croissance de l'industrie reste portée par l'exportation exposée à la concurrence internationale et souffre du faible dynamisme de la demande intérieure, du fait des politiques de rigueur de la décennie 2010-2020 et de l'impact du vieillissement démographique dans la décennie 2020-2030. Le secteur de la construction s'inscrit à contre cycle : porté par la progression du nombre de ménages (environ 1% par an) et par la réalisation des travaux de rénovation énergétique des logements et de densification du bâti, le secteur devrait croître de 1,1% par an entre 2010 et 2020, avant de ralentir.



Source : INSEE, Comptabilité nationale, projection BIPE

Taux de croissance du PIB et de la valeur ajoutée par secteur d'activité en France, à l'horizon 2030 (TCAM, en %)

Enfin, les services marchands devraient voir leur croissance ralentir légèrement, du fait du moindre effet d'entraînement de l'économie dans son ensemble et de l'absence probable d'innovations de rupture comme celles de la téléphonie mobile ou de l'avènement d'internet au cours des deux décennies précédentes. Ils restent cependant les premiers créateurs d'emplois, contrairement aux services non marchands directement impactés par la nécessité de rééquilibrer les comptes publics.

Au final, la dualisation du système productif français qui accompagne depuis les années 1980 la globalisation des échanges internationaux, se poursuit. Avec d'un côté des secteurs productifs soumis à la pression de la concurrence internationale tant dans l'industrie, l'agroalimentaire que dans les services. Dans tous ces secteurs, pèse l'exigence de l'augmentation de la productivité du travail, avec de belles réussites comme dans l'aéronautique ou les matériels de transport (hors automobile). Et de l'autre, des secteurs moins exposés à la concurrence telle l'industrie du luxe, ou non délocalisables comme il en est du tourisme ou des activités directement liées aux populations résidentes (construction, services à la personne, santé, activités culturelles...). Les facteurs de freins à la croissance poursuivant leurs effets jusque vers 2017, la part de l'économie résidentielle devrait progresser dans la France de 2030.

En matière de croissance, le scénario retenu se traduit par une croissance moyenne du PIB sur la période 2010-2030 de l'ordre de 1,5% par an, légèrement en deçà de la décennie 1990-2000, équivalente à celle de la période 2000-2005 et surtout meilleure que celle de la décennie perdue 2007-2017 où doivent être absorbés les effets de la crise économique et financière de 2007 et ceux de la crise des dettes souveraines de 2011.

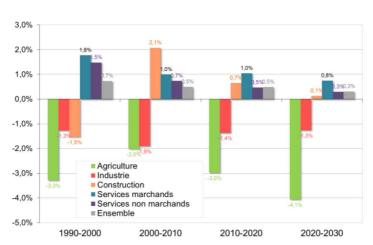
Comment l'évolution différenciée des secteurs d'activité se traduira-t-elle en matière d'emploi ?

Au-delà de la croissance, qu'en sera-t-il de l'emploi pour les différents secteurs d'activité? De quels emplois s'agira-til ? La croissance sera-t-elle ou non porteuse d'emplois à l'échelle nationale ?

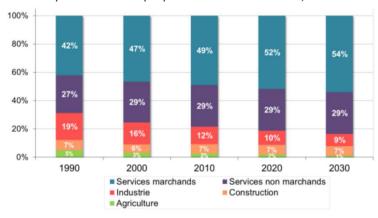
Les différences de dynamisme économique des secteurs ne se reportent pas de façon symétrique sur l'emploi dans la mesure où les services connaissaient jusqu'alors des hausses de productivité inférieures à celles de l'industrie.

Ainsi, entre 2010 et 2030, les créations d'emplois concerneront les services marchands, les services non marchands (à un rythme très inférieur au passé) et la construction tandis que l'industrie, et plus encore l'agriculture (souffrant du manque d'attractivité du secteur et de la baisse des aides de la PAC à l'échelon européen), devraient connaître des pertes d'emplois (avec même une accélération des baisses d'effectifs d'ici 2030 dans l'agriculture).

Des services moins dynamiques mais pourvoyeurs d'emplois



Taux de croissance de l'emploi total et de l'emploi par secteur d'activité en France, à l'horizon 2030 (TCAM, en %)



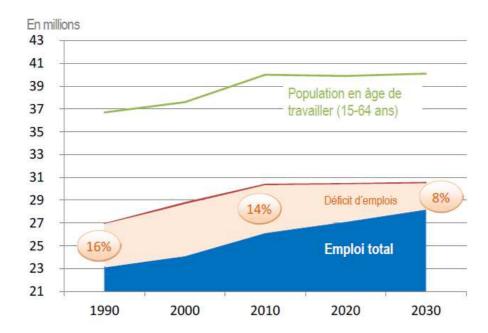
Source : INSEE, Comptabilité nationale, projection BIPE

Décomposition de l'emploi par secteur d'activité en France de 1990 à l'horizon 2030 (n %)

Au final, la trajectoire 2010-2030 reste porteuse de créations d'emplois, mais à un rythme nettement inférieur à celui observé entre 1990 et 2000. L'augmentation de la productivité du travail limite la croissance de l'emploi à un taux annuel moyen de 0,4% par an (contre 0,7% entre 1990 et 2010) pour une croissance annuelle du PIB de 1,5% sur la période.

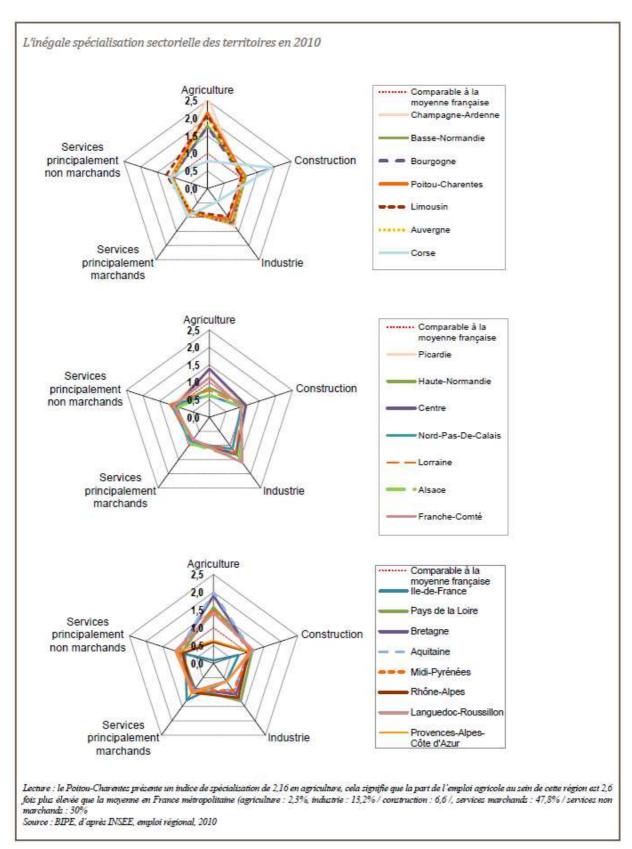
Les territoires ne seront pas touchés de manière homogène par ces évolutions. Les effets de spécialisation sectorielle régionale joueront nettement (cf. encadré ci-après) :

- la Basse-Normandie, la Bretagne, le Poitou-Charentes, l'Aquitaine, le Limousin, l'Auvergne, la Bourgogne et Champagne-Ardenne qui présentent un indice élevé de spécialisation agricole devraient être plus directement concernés par la baisse des effectifs dans l'agriculture et devront chercher à répondre aux défis de la compétitivité et des choix agro-culturaux ou agro-pastoraux ;
- la Franche-Comté et l'Alsace se distinguent par l'importance relative de l'emploi industriel au sein du territoire, l'Ile-de-France par celle des services marchands ;
- la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes se caractérisent par une spécialisation dans les services marchands et non marchands légèrement supérieure à la moyenne nationale, ainsi que dans la construction ce qui place ces territoires sur une trajectoire plutôt favorable, ce d'autant plus que l'emploi agricole y est sousreprésenté (ainsi que l'emploi industriel pour PACA là où la région Rhône-Alpes est davantage positionnée).



Champ: France métropolitaine - Source: BIPE, d'après INSEE

Evolution et projection à l'horizon 2030 de la population en âge de travailler, de la population dite de « plein emploi » et de l'emploi total en France métropolitaine



Ce mouvement de légère création d'emplois à l'horizon 2030 devrait intervenir dans un contexte de stabilisation de la population en âge de travailler à compter de 2010. Les taux d'activité devraient quant à eux, rester stables entre 2010 et 2015, en raison du niveau élevé de chômage qui crée un effet de découragement, puis légèrement progresser à partir de 2015 : d'une part, le recul de l'âge de départ à la retraite et les mesures d'encouragement à l'emploi des seniors devraient augmenter progressivement le taux d'emploi des 55-64 ans (de 55% en 2000 à 65% en 2030) ; d'autre part, le développement des études en alternance et de l'emploi à temps partiel des étudiants devrait dynamiser le taux d'activité des 15-24 ans. Mais au final, la population dite « de plein emploi » ne connaîtra qu'une très légère croissance entre 2010 et 2030.

La progression de l'emploi se traduira donc par une forte diminution du déficit d'emplois, de 14% en 2010 à 8% en 2030 dans le scénario tendanciel. Cela aura pour conséquence, d'accroître les tensions sur le système productif puisque le risque est fort, que les ressources ne soient pas allouées de façon optimale (écart entre les formations initiales des jeunes, les qualifications des salariés des secteurs en déclin et les besoins des secteurs créateurs d'emplois). Le chômage diminuera nettement mais les emplois en tension qui caractérisent certaines filières et certains métiers recherchés risquent de voir leur nombre augmenter d'ici 2030, et ceci même dans un scénario tendanciel de croissance lente.

Ces évolutions pèseront naturellement différemment selon les spécialisations économiques régionales et les effets induits de proximité locale. La structure démographique de la population jouera également un rôle déterminant tant sur la consommation locale que par son poids sur les finances publiques, obérant dans certains cas les capacités d'investissement des collectivités territoriales.

La mission Territoires durables 2030 a cherché à apprécier la capacité de levier des territoires et des acteurs locaux, en tenant compte des dynamiques sectorielles et de la structure démographique propres à chaque région. Pour pouvoir apprécier l'impact économique et social de chaque scénario, il importe de décrire plus finement les « chemins d'avenir » que les acteurs locaux pourraient souhaiter emprunter et d'apprécier la manière dont ils peuvent infléchir les réalités territoriales. Quel serait l'impact d'une évolution vers des « territoires inversés » misant sur la qualité de l'environnement naturel, individuel ou social, ou vers des « territoires singuliers » jouant la carte d'une gouvernance désinstitutionnalisée, par rapport à la situation tendancielle des « territoires leviers » ? Le bilan serait-il globalement positif pour la France?

Les réponses des acteurs locaux peuvent soutenir la croissance économique tout en contribuant à de meilleurs équilibres sociétaux

Quatre familles d'acteurs sont, par leur comportement et leurs interactions, capables de peser sur les perspectives des territoires:

- les entreprises et plus largement, l'ensemble des acteurs économiques,
- les collectivités territoriales et l'État,
- les ménages,
- les autres collectifs (associations, groupements...).

Les quatre figures territoriales : des choix de société et des logiques d'action distinctes

Dans les « territoires leviers », les grands équilibres nationaux et territoriaux sont dictés par l'impératif d'assainissement des finances publiques à toutes les échelles territoriales. Si, dans ce premier scénario, l'Etat garde une capacité d'influence, ses capacités financières sont limitées, elles sont de plus en plus concentrées sur les grandes fonctions régaliennes et subordonnées à la recherche de rentabilité. Ne pouvant plus contrecarrer les inégalités territoriales, l'Etat opte pour une gestion décentralisée des conséquences territoriales (économiques et sociales) de l'atonie économique, en s'appuyant sur les différents échelons territoriaux comme structure de gouvernance. Conséquence induite : l'emploi public se maintient sans néanmoins se développer.

Dans cette logique de retour sur investissement, les territoires cherchent eux aussi à miser sur « les faiseurs de croissance » avec une attention particulière donnée aux infrastructures régionales de transport et aux métropoles pour

leur capacité à tirer l'innovation et à être source d'attractivité internationale. Les infrastructures poursuivent donc leur développement, mais à un rythme inférieur à celui connu avant 2010. Dans ce scénario, certains territoires se développent, en tirant profit de la mondialisation. D'autres, confrontés à la concurrence internationale sans avoir les moyens de maintenir un haut niveau de performance, abandonnent des parts de marché. D'autres territoires encore trouvent des relais de croissance dans l'économie présentielle, agricole ou patrimoniale misant sur le tourisme et parviennent à maintenir un certain équilibre entre espaces urbains et espaces ruraux. En revanche, quelques territoires moins dotés en potentiel de croissance s'enclavent sans plus disposer désormais des ressources de redistribution d'une péréquation nationale autrefois plus équilibrée.

Dans les « territoires leviers », l'agriculture résiste, tout en poursuivant sa dualité. Les territoires de production agricole intensive appuyés sur de grandes exploitations et de l'élevage hors sol cherchent à assurer une rentabilité toujours meilleure pour servir l'industrie agro-alimentaire et les marchés d'exportation. Les territoires de production agricole extensive cherchent à valoriser leur patrimoine et savoir-faire (produits biologiques, produits des terroirs, forêts et cultures cellulosiques dédiées à l'énergie) pour satisfaire la demande sociale et la grande distribution. La surface agricole utile arrête donc sa chute libre et se stabilise pour satisfaire les différents marchés.

Les territoires « leviers » : priorité à l'assainissement des finances publiques et aux secteurs « faiseurs de croissance »

Les capacités de l'Etat étant limitées, la régulation sociale s'opère de plus en plus à l'échelle des territoires, avec des niveaux de ressources inégaux du fait des écarts de densité économique. Dans nombre de territoires, la précarisation croît, les disparités augmentent et les tensions sociales s'expriment avec force. Les territoires les plus déséquilibrés, en particulier les régions à ancien socle industriel déclassé ou à faible potentiel résidentiel, deviennent des territoires d'émigration d'actifs.

En matière environnementale, l'écologie reste importante dans le discours politique, l'Union européenne accentue donc la réglementation environnementale en renforçant les dispositifs Natura 2000 par exemple, en obligeant à augmenter la surface des aires protégées ou les exigences de compensation écologique. L'Etat qui consacre peu de moyens d'incitation, s'en remet aux collectivités territoriales pour la mise en oeuvre de programmes cibles, ce qui occasionne de forts contrastes d'un territoire à l'autre : les choix technologiques et le niveau de diffusion des technologies vertes sont variables et produisent moins d'effets leviers à l'échelle de la France que ce qu'il en serait d'une politique nationale proactive.

Dans les « territoires leviers », les grandes agglomérations continuent leur développement combinant verticalisation et périurbanisation, avec un tropisme vers le Sud et le littoral. Cette dynamique entraîne des pressions foncières fortes dans et autour des métropoles. L'espace en zone rurale fait peu l'objet de compétition, hormis en proximité péri-urbaine, la surface des forêts reste donc stable mais celles-ci sont davantage sollicitées au prix d'une érosion de la biodiversité.

Dans le domaine de l'eau, le maintien d'une production agricole intensive dans certains territoires, la densification et l'étalement urbains pour d'autres et/ou la concurrence saisonnière du tourisme entraînent des prélèvements importants localement, voire des crises ponctuelles et une forte dégradation des débits d'étiage, surtout dans le Sud. Les métropoles étendent leurs compétences à la gestion de l'eau brute et développent des partenariats avec les acteurs locaux. Les efforts se focalisent sur la lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole ou urbaine, avec notamment une conditionnalité des aides de la PAC au respect des normes. Néanmoins, les efforts peinent à prendre en compte les nouveaux polluants, comme à se coordonner à un niveau suffisant. L'érosion des moyens des services publics de l'eau conduit à des retards dans le renouvellement des réseaux et des équipements, les pertes restent donc importantes : le prix de l'eau augmente jusqu'à encourager les pratiques de forage privé dans l'industrie ou de récupération des eaux de pluie.

Le scénario des « territoires leviers » est celui d'un État affaibli financièrement, recentré sur les grandes fonctions régaliennes, s'appuyant sur la gouvernance des différentes collectivités territoriales. Les territoires connaissent, dans ce

scénario, une évolution asymétrique, avec des territoires innovants, dynamiques et connectés à l'économie-monde, et d'autres en déclin ou en marge de l'intensité internationale, recentrés sur leurs forces intrinsèques, dans un Etat affaibli. La France fait montre de frilosité et est marquée par une nette fragmentation sociale et territoriale, avec un faible niveau de solidarité et de coopération interrégionale.

Dans les « territoires inversés », l'heure des choix est repoussée jusqu'à buter sur les limites du système : contrairement aux « territoires leviers » où l'Etat et les collectivités, face à la contraction des ressources publiques, choisissent de concentrer les moyens sur les fonctions régaliennes et les secteurs les plus productifs, les acteurs tentent ici de pérenniser l'ensemble du système mais avec moins de ressources.

Des effets de seuil finissent par se faire sentir et le système connaît de forts dysfonctionnements. La croissance est particulièrement faible, l'emploi se flexibilise pour tenter de prolonger l'activité qui peut l'être. Pour limiter la baisse du pouvoir d'achat, le self-service et l'automatisation des tâches sont poussés à l'extrême : après l'automatisation des moyens de paiement, on assiste à la généralisation du scanning de leurs achats par les clients, au réassort des rayons

de supermarché par des automates, à la mise en fonction de tramways, métro et liaisons ferroviaires régionales sans chauffeur, au suivi post-opératoire à domicile avec relevé et télétransmission centralisée des données physiologiques captées par des appareils miniatures, hyper mobiles, souvent gérés par smartphone, développement de l'enseignement virtuel à distance dans les écoles élémentaires reculées... La généralisation de ces pratiques déshumanisent la vie quotidienne et contribuent à la destruction d'emplois de service. Le chômage connaît dans ce scénario, une forte progression jusqu'en 2020 : la volatilité croissante des temps de travail et des

Les territoires « inversés » : dos au mur, refonder un nouvel équilibre de société sobre, durable et porteur de relation humaine

revenus favorise les activités de débrouille, y compris illégales : marché noir, trafics divers. La criminalité connaît un net regain, l'insécurité se développe.

Le manque de moyens financiers publics ne permet par ailleurs pas d'améliorer les réseaux de transport urbains, les incidents de fonctionnement et retards sont quotidiens, ils pèsent sur la disponibilité des salariés, leur productivité, et gênent considérablement l'organisation des ménages. L'augmentation des temps de transport du fait de la fréquence des aléas ou de l'éloignement résidentiel occasionne une diminution du temps « arbitrable » que tout un chacun peut consacrer à ses proches, aux loisirs, à l'entretien de son logement ou à de petits bricolages... Ce « mangue de temps » nourrit un sentiment de frustration croissant.

La qualité de vie se dégrade nettement, le chômage explose, les tensions sociales se font particulièrement vives, certaines digues cèdent...

La faillite du système fait finalement consensus et provoque un changement assez radical des attentes et des arbitrages des ménages, acteurs décisifs du changement social : la recherche de sens conduit au rejet du consumérisme de masse comme du productivisme, les individus aspirent à plus de tranquillité, à un meilleur équilibre professionnel, à jouir de la nature et de liens sociaux davantage développés. La vie rurale, profondément renouvelée par l'essor des TIC, du travail à distance et des formes de consommation privilégiant les circuits courts, retrouve de sa superbe.

Commissariat général au développement durable Délégation au développement durable Tour Séquoia 92055 La Défense Tél: 01.40.81.21.22

Retrouver cette publication sur le site : http://www.developpement-durable.gouv.fr/developpement-durable



Dépôt légal : mai 2016 ISSN : 2102-4723