

Territoires 2040

Aménager le changement



Territoires 2040 Aménager le changement

Territoires 2040

Revue à caractère scientifique de la DATAR consacrée
aux territoires et à la prospective

DATAR

Délégation interministérielle à l'aménagement
du territoire et à l'attractivité régionale

8, rue de Penthièvre, 75800 Paris cedex 08

Directeur de publication

Pierre Dartout

Délégué interministériel à l'aménagement
du territoire et à l'attractivité régionale

Responsable des publications scientifiques

Stéphane Cordobes

Conseiller «Prospective & études» à la DATAR

Coordination éditoriale

Karine Hurel, chargée de mission à la DATAR

Florian Muzard, chargé de mission à la DATAR

Camille Rognant, chargée de mission à la DATAR

La revue *Territoires 2040* éditée par la DATAR et disponible en ligne sur www.datar.gouv.fr publie des textes à caractère scientifique concernant les domaines de l'aménagement du territoire, des sciences humaines et de la prospective. Ouverte à des contributions variées, la revue est le vecteur privilégié de valorisation et de diffusion des résultats de la démarche de prospective *Territoires 2040, aménager le changement*.

La revue *Territoires 2040* se veut un lieu de débats et de controverses. De ce fait, les articles n'engagent que leurs auteurs.

Pour toute remarque, proposition d'article ou demande de renseignements : prospective@datar.gouv.fr

SOMMAIRE

Aménager le changement

AVANT-PROPOS // 5

Prospective et territoires : une grande ambition pour la France

Michel Mercier, Ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire

INTRODUCTION // 7

Territoires 2040 : un défi à relever pour la nouvelle DATAR

Pierre Dartout, Délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale

LES RAISONS D'UNE DÉMARCHE DE PROSPECTIVE APPLIQUÉE AU TERRITOIRE NATIONAL

Les plis de *Territoires 2040* // 11

Stéphane Cordobes

Le choix d'une prospective // 27

Martin Vanier

Un processus d'apprentissage organisationnel // 33

Patrick Crézé

Toutes les cartes en main // 35

Karine Hurel

Une lecture du rapport : « Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire » // 43

Florian Muzard

La DATAR et la prospective, 50 ans d'histoire // 51

Raphaëlle Ducret

PREMIÈRES CONTROVERSE PROSPECTIVES

L'urbanisation, horizon du monde // 59

Michel Lussault

Des métropoles ingouvernables aux métropoles oligarchiques // 65

Gilles Pinson

Des sociétés et des territoires mobiles // 71

Nadine Cottan

La localisation des activités de R&D, au cœur d'un nouveau rapport de l'industrie au territoire // 75

Gilles Le Blanc

Et si les choix résidentiels des ménages s'émançaient des contraintes de localisation liées à l'emploi...? // 79

Francis Aubert

2040 et le postfordisme // 85

Bernard Pecqueur

Des communautés rurales aux sociétés locales apprenantes // 89

Laurence Barthe

La nature, partenaire des politiques d'aménagement? // 95

Philippe Estèbe

AVANT-PROPOS

Prospective et territoires : une grande ambition pour la France

Michel Mercier,

Ministre de l'espace rural
et de l'aménagement du territoire

Personne ne peut savoir avec précision ce que seront les territoires à l'horizon 2040. Mais il est plus que jamais essentiel d'anticiper et de préparer les conditions pour une France plus forte, plus équitable et plus cohérente. C'est ce triple objectif qui inspire la démarche de prospective Territoires 2040, aménager le changement portée par la Datar.

En créant ce rendez-vous entre des acteurs de toutes disciplines (démographes, géographes, économistes, sociologues, etc.) et de légitimités diverses (Europe, Etat, collectivités, société civile, etc.) autour de préoccupations d'avenir et donc déconnectées des enjeux et rivalités de court terme, la prospective possède cette capacité à capter des idées-forces utiles pour tous les territoires. Penser les territoires en 2040 consiste avant tout, pour les acteurs publics nationaux, à créer les conditions optimales d'un développement cohérent et harmonieux de ces territoires.

Il faut rappeler que prospective et aménagement du territoire sont historiquement liés, pour ne pas dire consubstantiels. Si l'on relit Philippe Lamour, voilà ce qu'il écrivait dès 1967 dans 60 millions de français, un texte demeuré célèbre : « L'aménagement du territoire est l'instrument d'une démocratie moderne [...]. Il lui offre le champ d'action et la possibilité de son épanouissement. C'est l'œuvre de la nation, une œuvre permanente qui déborde les soucis immédiats. C'est la croisade de tous les Français pour la conquête et la construction de leur avenir ».

En 2010, comment envisageons-nous l'avenir territorial? Notamment par la mise en œuvre de connexions nouvelles ou modernisées pour dynamiser la croissance interne, améliorer la compétitivité et l'attractivité de la France dans un contexte économique tendu. Du fait de l'étendue et de la diversité du territoire national, les solutions requièrent adaptabilité et ergonomie pour répondre aux besoins : via le développement des lignes à grande vitesse pour les métropoles et les zones urbaines très denses, via la rénovation des lignes (ferroviaires) d'équilibre du territoire, « les trains Corail », pour promouvoir l'attractivité des villes moyennes.

Nous pensons également à la couverture numérique, en particulier pour les territoires ruraux. Le déploiement du très haut débit sur l'ensemble du territoire devrait en effet permettre le développement de services à très haute valeur ajoutée pour les entreprises. Il devrait réduire l'écart aujourd'hui problématique, pour l'accès à l'information, aux services aux publics et aux marchés entre les habitants des métropoles et ceux qui vivent dans les territoires ruraux.

Les politiques d'aménagement du territoire interviennent aujourd'hui dans de multiples autres champs, actionnant les leviers de la polarisation et de la coopération. Ceux-ci, apparemment moins lourds en termes d'infrastructures, sont tout aussi essentiels : la répartition des services publics, l'anticipation

Avant-propos

des mutations économiques, les stratégies d'innovation et de constitution de grappes d'entreprises, la contractualisation État-régions, etc.

La démarche de prospective Territoires 2040 devra prendre en considération de très nombreux paramètres : le contexte économique et politique international, les changements institutionnels, les valeurs sociétales, la variabilité climatique, etc. S'il ne fallait en aborder ici qu'un seul, ce serait assurément le facteur démographique car nous travaillons avant tout pour les habitants d'aujourd'hui et de demain dans les territoires. La population française augmente alors que celle d'autres nations industrialisées fléchit ou est sur cette voie. Elle est urbaine à plus de 80 % et son implantation évolue en débordant largement les villes pour façonner le périurbain et transformer profondément les territoires ruraux. Qu'a-t-on prévu en pronostiquant son vieillissement ? Peu de chose assurément si l'on ignore tout des tendances qui s'esquissent quant à son état général de santé, à son usage des TIC, aux nouvelles formes des solidarités intergénérationnelles, etc. Il est fondamental de s'interroger sur ce que sera la population française de 2040 et sur les manières qu'elle adoptera pour occuper l'espace.

Face à ces défis, la DATAR a vocation à inspirer et à porter des politiques innovantes, à anticiper les mutations, pour préparer les territoires de demain. Elle a d'ailleurs publié un rapport : « Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire » qui a contribué à arrêter les nouvelles orientations nationales de la politique d'aménagement.

L'aménagement du territoire est un outil prestigieux et réputé dont de nombreux pays se sont inspirés. Sans nostalgie, il s'agit aujourd'hui de faire évoluer sa stratégie d'action pour qu'elle soit en prise directe avec les évolutions de la société et les nouvelles attentes des citoyens. L'objectif est de promouvoir une nouvelle intelligence des territoires, qui tienne compte de leur diversité, de leurs difficultés et de leur potentiel de développement.

La démarche de prospective Territoires 2040, aménager le changement trouve toute sa place dans le cadre de ce renouveau. C'est à travers elle notamment que nous renouons avec la belle tradition de la DATAR : celle d'une grande institution capable de donner un sens et de nouveaux champs de projets aux territoires, celle d'un lieu d'excellence et de rayonnement, une administration en avance sur son temps, qui s'impose par la qualité de ses analyses, l'indépendance de son esprit et la force de ses propositions.

Ainsi que l'exprimait Antoine de Saint-Exupéry : « L'avenir ne se prévoit pas, il se prépare. » Avec la démarche Territoires 2040, nous devons prendre la mesure que le changement ne se décrète pas mais qu'il est plus que jamais indispensable de savoir l'aménager.

INTRODUCTION

Territoires 2040: un défi à relever pour la nouvelle DATAR

Pierre Dartout,

Délégué interministériel
à l'aménagement du territoire
et à l'attractivité régionale

Penser l'avenir de nos territoires fait partie des missions traditionnelles de la DATAR, une tradition à renouveler à l'heure où la DATAR est amenée à se rénover. Cette nouvelle revue Territoires 2040 constitue l'un des vecteurs privilégiés de la relance de la prospective à la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale et je suis heureux d'en initier le lancement.

Depuis sa création en 1963, la DATAR a réalisé de grands travaux de prospective pour imaginer les futurs possibles de la France et de ses territoires et concevoir les politiques d'aménagement correspondant à des enjeux de société. En 1971, on pense à «Une image de la France en l'an 2000» (qui a produit le très célèbre «Scénario de l'inacceptable»); dans les années 1990, à l'exercice «France 2015» et par la suite à «Aménager la France de 2020, mettre les territoires en mouvement» et son fameux scénario du «polycentrisme maillé».

Le programme «Territoires 2030» lancé en 2004, s'il a permis de poursuivre une réflexion prospective de qualité centrée sur des approches thématiques comme le périurbain, les services ou les cyber-territoires, etc., s'est aussi attaché à organiser des universités d'été de la prospective territoriale en Europe et des séminaires trimestriels Prospective Info.

C'est avec cet historique et à l'occasion de la présentation du rapport stratégique «Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire» que Michel Mercier, Ministre de l'Espace rural et de l'Aménagement du territoire, m'a demandé de remettre la DATAR sur les rails de la prospective. C'est pour la politique nationale d'aménagement du territoire, une priorité, une des clefs de la crédibilité de notre action et, par là même, de notre reconnaissance par les autres acteurs publics et privés.

Ce contexte est celui du lancement officiel de notre démarche de prospective, le 22 octobre 2009, pour une restitution finale des travaux au début de l'année 2011. Les sept groupes de prospective nationaux et le conseil scientifique qui ont été installés devront faire preuve d'excellence et d'audace intellectuelle pour mettre à jour, voire refonder, notre socle d'analyses territoriales.

Les hypothèses émises par ces différents groupes seront ensuite testées auprès des acteurs locaux sur le terrain : c'est une démarche itérative indispensable, où la territorialisation n'est pas envisagée d'en haut mais dans une logique de partenariat. Les conclusions des sept groupes nationaux, que nous souhaitons ambitieuses, devront faire autorité. Nous attendons également de cet exercice, des propositions d'actions publiques novatrices qui permettent à l'administration de fonder des alternatives stratégiques et au politique de choisir.

Introduction

Des résultats seront présentés tout au long de la démarche dans le cadre des parutions successives de cette revue et lors des séminaires Prospective Info ouverts au grand public.

C'est sur cette base renouvelée que la DATAR pourra répondre à la triple mission qui est la sienne : d'anticipation, de cohérence et d'action, et de convergence. L'anticipation est une mission de moyen et long termes. C'est le sens et l'enjeu de la démarche de prospective Territoires 2040. Un des rôles fondamentaux de la DATAR est de construire des scénarios d'évolution des territoires en anticipant les facteurs de changement, en imaginant les grandes mutations à venir qui auront un impact sur les territoires, mais aussi en prévoyant les actions correctrices qui permettront de mieux maîtriser ces évolutions.

La deuxième mission de la Délégation est l'action et la mise en cohérence : Territoires 2040 s'inscrit pleinement dans le cadre de la stratégie nationale d'aménagement du territoire et l'implication directe de l'ensemble de ses équipes au sein des sept groupes de travail en est un des signes manifestes. Le champ d'action est très vaste et pose d'incroyables défis : des métropoles aux territoires ruraux, des services aux publics au numérique, des pôles de compétitivité aux restructurations de défense, des mutations économiques au transfrontalier...

La nouvelle DATAR doit enfin répondre à une mission de convergence. Elle doit se définir comme un lieu de synthèse entre les différents acteurs publics que sont l'État et les collectivités. Le rôle de l'État a en effet changé, le contexte institutionnel a également évolué. La création de la Délégation, au début de la V^e République, et plus globalement la philosophie de l'aménagement du territoire n'a pour ainsi dire, plus rien à voir avec la problématique « Paris et le désert français » popularisée par le célèbre ouvrage du géographe Jean-François Gravier.

L'État disposait alors du monopole de l'intervention, grâce à de nombreux leviers nationaux et locaux. La décentralisation, la construction européenne et la montée en puissance de l'intervention publique locale depuis trente ans nous conduisent désormais à parler des territoires. Ce pluriel que l'on retrouve au futur dans Territoires 2040 illustre la pluralité des acteurs et des politiques d'intervention publique qui font désormais partie du paysage de l'aménagement du territoire.

Dans cette dynamique, la DATAR doit jouer pleinement son rôle d'innovation, de coordination et de chef de file. À l'aune des mutations qui touchent les territoires et leur gouvernance, il lui revient d'être inventive et de devenir un lieu où l'État et les collectivités sauront trouver de la cohérence, du service, et des analyses de qualité au service des territoires. La diversification des acteurs implique que l'État, plus que jamais, soit stratège, en définissant les grandes priorités, en donnant les impulsions, en coordonnant les actions, dans un objectif de cohérence et d'équité.

Voici les perspectives audacieuses qu'une démarche de prospective d'ampleur comme l'est Territoires 2040 doit concourir à explorer.

**LES RAISONS
D'UNE
DÉMARCHE DE
PROSPECTIVE
APPLIQUÉE AU
TERRITOIRE
NATIONAL**

LES RAISONS D'UNE DÉMARCHE DE PROSPECTIVE APPLIQUÉE AU TERRITOIRE NATIONAL

Les plis de *Territoires 2040*

Stéphane Cordobes

Conseiller à la DATAR,
professeur associé au CNAM

« Depuis longtemps il y a des lieux où ce qui est à voir est au-dedans : cellule, sacristie, crypte, église, théâtre, cabinet de lecture ou d'estampes. »

Gilles Deleuze,
Le Plî – Leibniz et le baroque (1988)

La DATAR lançait officiellement, le 22 octobre 2009, en présence de Michel Mercier, ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, et sous la direction de Pierre Dartout, délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, une démarche de prospective à l'échelle nationale intitulée *Territoires 2040, aménager le changement*. Celle-ci s'inscrit dans la tradition presque cinquantenaire de la délégation en la matière tout en s'en démarquant : par l'initiation de ce cycle de réflexion tournée vers la stratégie et l'action, la DATAR renouvelle en effet profondément sa manière de faire de la prospective. Au-delà des résultats proprement dits qui feront l'objet d'une diffusion sous la forme de publications, de conférences et de débats, il paraissait intéressant de présenter la démarche à travers la description de son déroulement, de sa genèse, des choix conceptuels et méthodologiques qui la sous-tendent. Il s'agit ainsi de rendre explicite ce qui, le plus souvent, dans les exercices de prospective, demeure implicite et de préciser le sens de *Territoires 2040* en dévoilant les plis. C'est l'objet de cet article.

L'origine

À l'origine des démarches de prospective territoriale, il y a toujours trois éléments qui en déterminent le sens : une situation, une intention et un projet.

Les démarches de prospective s'inscrivent, de fait, dans une situation territoriale qui les rend possibles. Ces situations, malgré leur diversité, ont souvent pour point commun une dimension négative : faiblesses, difficultés, crises, ruptures, etc. Les territoires concernés peuvent souffrir de handicaps, dérèglements économiques, sociaux, identitaires, environnementaux ; ils peuvent pâtir d'un développement exsangue, d'une perte de repères, de valeurs, de dynamique collective, d'une absence de vision ou, tout simplement, d'élan pour le futur. Ainsi, la prospective est convoquée lorsque la situation est suffisamment incertaine pour que l'on se pose la question de l'avenir des territoires et de ses acteurs.

Les plis de *Territoires 2040*

Nul besoin de réaliser un état des lieux exhaustif des territoires français aujourd'hui pour discerner la confusion, voire l'inquiétude, que leur situation réelle ou simplement vécue, suscite. Nombreux sont les facteurs de changement qui nourrissent cet état : la mondialisation, l'urbanisation, la métropolisation, les mobilités et la démultiplication des temporalités, l'accessibilité et la consommation des ressources naturelles, les tendances démographiques, les évolutions et aléas climatiques, les nouvelles technologies, etc. ont une force et un impact qui cristallisent la part anxigène inhérente à tout changement.

Parallèlement, de nombreuses réformes politiques sont en cours tant aux niveaux français qu'europpéen qui visent à renouveler le fonctionnement de nos institutions et à renforcer nos territoires : Grenelle de l'environnement, réforme des collectivités, réorganisation des services aux publics, aménagement numérique, prochaine Politique agricole commune, Fonds structurels européens post 2013...

Cette volonté réformatrice ne semble pas aujourd'hui parvenir à rasséréner les acteurs concernés. Est-ce la singularité de la période historique et, ce que d'aucuns présentent comme un changement de paradigme majeur, qui transforment l'incertitude en peur de l'avenir ? Rares sont les époques à ne pas avoir été pensées par leurs contemporains comme singulières et seuls les historiens pourront, rétrospectivement, dire ce qu'il en était de la nôtre. Reste que le futur, en découlant en grande partie de nos actions, relève de fait de notre responsabilité. Dès lors, il paraît judicieux pour dépasser ce sentiment paralysant d'initier un exercice qui, par nature, pourvoit à y donner sens et forme. L'idée de mener une démarche de prospective territoriale à l'échelle nationale est née de ce constat.

Car, loin de constituer une nouvelle fabrique d'utopie, la prospective se veut opératoire. En tant qu'ingénierie, elle participe d'un processus rationnel qui vise à mieux maîtriser cette dimension temporelle particulière qu'est l'avenir en réduisant son indétermination ; en tant qu'attitude¹, la prospective répond de manière pragmatique² à une inquiétude fondamentale et

existentielle vis-à-vis de ce futur, laquelle a dans toute culture suscité des pratiques visant à l'apaiser : voyance, divination, astrologie, prévision, oniromancie, cartomancie, haruspiscation, etc. Leur liste est longue³. Afin de satisfaire ce dessein, la prospective est amenée à analyser la situation territoriale, à imaginer ses futurs possibles, à identifier les enjeux cruciaux pour son avenir et à concevoir les actions qu'il faudra déployer pour assurer un développement soutenable et désiré.

Pour être mis en œuvre, l'exercice requiert une réelle intention. En effet, réfléchir aux futurs territoriaux oblige à impliquer les acteurs qui participent de leur construction à la fois comme sujets et objets de la réflexion : quels sont leurs analyses, leurs actions, leurs souhaits, leurs systèmes de croyances, etc. De ce point de vue, les démarches de prospective sont, dans leur phase initiale, de vastes entreprises d'analyse et de déconstruction de la réalité territoriale qui s'accompagnent de remises en cause, parfois douloureuses, de la représentation qu'en ont ses acteurs. Sans une solide intention de mener l'initiative dans les formes et à son terme, la tentation peut s'avérer grande de renoncer ou de biaiser, avant même d'engager la phase de construction d'une nouvelle réalité territoriale, possible et souhaitable.

Fort de ces constats, de son histoire et de son expertise en matière de prospective territoriale, la DATAR avait toutes les raisons pour entreprendre une telle démarche. C'est à l'intention de son délégué, Pierre Dartout, que l'on doit *Territoires 2040* ; intention qui s'est affirmée à l'occasion d'un premier travail d'analyse stratégique mené en 2009⁴, lequel concluait à la nécessité de relancer la prospective et confirmée par l'intérêt marqué de Michel Mercier, pour celle-ci. Si sa conception et son pilotage sont confiés à l'équipe de la délégation en charge de la prospective, elle associe un nombre important d'acteurs territoriaux : l'ensemble de la direction et des équipes de la DATAR, les représentants de plusieurs ministères, de très nombreux scientifiques, experts et acteurs locaux qui ont accepté de travailler ensemble pour relever le défi posé.

1. G. Berger, « L'Attitude prospective », *L'Encyclopédie française*, 1959.

2. W. James, *Le Pragmatisme*, Paris, Flammarion, 2007, 350 p.

3. B. Cazés, *Histoire des futurs : les figures de l'avenir, de saint Augustin au XX^e siècle*, Paris, L'Harmattan, 2008, 507 p.

4. DIACT, *Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire*, La Documentation française, 2009, 81 p.

LES RAISONS D'UNE DÉMARCHE DE PROSPECTIVE APPLIQUÉE AU TERRITOIRE NATIONAL

Une fois constituées cette association et cette organisation, l'intention s'est traduite en projet. On connaît le succès contemporain du terme, ainsi que sa dimension anthropologique⁵. Fondamentalement « prospective » et « projet » ont parti lié. Tous deux traitent du « faire advenir » et s'inscrivent dans la même culture volontariste. On sait également que dans le champ territorial, la prospective débouche en général sur un projet dit d'aménagement du territoire. On oublie par contre couramment que les démarches de prospective elles-mêmes sont devenues des projets à part entière au sens contemporain et managérial du mot. En effet, depuis sa création dans les années 1950 par Gaston Berger⁶, la prospective s'est enrichie de concepts, de méthodes, d'outils, empruntés aux différentes sciences, essentiellement sociales et de gestion⁷. Ces apports ont profondément transformé les façons de faire. Une démarche de prospective, c'est aujourd'hui une succession formalisée d'étapes, un enchaînement de processus, la gestion de ressources temporelles, financières, informationnelles, humaines, la réalisation de tâches variées qui aboutissent à des livrables intermédiaires et finaux. La mise en œuvre de ces éléments suppose des actions de conception, d'animation, de pilotage et d'évaluation. Autant de conditions qui facilitent l'atteinte du but recherché : produire une connaissance utile du territoire considéré, une vision partagée par les acteurs de son avenir et des actions pour la concrétiser.

Les postulats

Tout travail d'analyse et de réflexion, *a fortiori* de prospective, repose sur des hypothèses structurantes. La description de la situation territoriale dans laquelle s'inscrit *Territoires 2040* en comprend implicitement déjà plusieurs. Plus fondamentalement encore le projet lui-même est bâti sur la base de trois postulats qui en donnent le ton.

Des territoires opérateurs de changement

Le premier postulat fait des territoires des opérateurs de changement. Remarquons que la déclinaison plurielle du terme « territoire » est relativement récente. Alors que les politiques d'aménagement sont reconnues en tant que telles après les années 1950, il faut attendre le tournant des années 1980 pour que les territoires deviennent incontournables tant politiquement qu'académiquement sous l'influence de la décentralisation, du développement local, de l'ingénierie territoriale, et évidemment de la géographie qui en fait un objet d'investigation et de controverse à part entière. Aujourd'hui encore, le concept de « territoire » demeure polysémique : de l'espace à métrique topographique au périmètre circonscrit par des frontières, du lieu d'exercice du pouvoir politique et de l'intentionnalité des acteurs au support identitaire, la définition a autant été entendue de manière extensive⁸ que l'objet acquerrait une plus grande reconnaissance politique. Des citoyens aux élus, en passant par les acteurs qui le dessinent, le territoire est devenu central dans la représentation, l'appropriation et la gestion que l'on a de notre espace. Réciproquement les territoires sont aujourd'hui également sous tension : les transformations structurelles, dont plusieurs ont été citées précédemment, semblent s'accélérer, gagner en intensité et bouleverser notre monde en même temps que les territoires qui sont d'autant plus en première ligne que nous avons fait d'eux, face à ce que l'on considère couramment comme des menaces exogènes, des refuges, tant réels que symboliques, dont on attend beaucoup. Est-ce un hasard si les interrogations sur l'organisation territoriale française interviennent simultanément à un sentiment de doute et d'inquiétude alimenté par des transformations sociétales dont le cours semble inexorable ?

Quoi qu'il en soit, les territoires paraissent aujourd'hui devoir tenir un rôle majeur : d'échelles variées, ils disposent tous de capacités endogènes, d'excellences propres pour conduire leur changement et non le subir. Éclairer ces capacités « locales » de changement, c'est tenter d'anticiper les comportements

5. J.-P. Boutinet, *Anthropologie du projet*, Presses universitaires de France, coll. « Quadrige », 1990, 405 p.

6. G. Berger, *Phénoménologie du temps et prospective*, Paris, PUF, 1964.

7. M. Godet, *Manuel de prospective stratégique*, Dunod, Paris, 2007.

8. J. Lévy, M. Lussault (dir.), *Dictionnaire de géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 2003, 1032 p. et Th. Paquot, Ch. Younés (dir.), *Le Territoire des philosophes. Lieux et espace dans la pensée au XX^e siècle*, Paris, Éd. de La Découverte, 2009, 396 p.

réactifs, ou parfois proactifs, des territoires français dans un monde incertain, afin de mieux reconnaître et faire valoir leur potentiel stratégique et tactique. Fort de ce postulat, *Territoires 2040* considère les territoires, quels que soient leur périmètre et leurs missions, comme des acteurs politiques majeurs qui participent de la construction de la France. La démarche vise à imaginer des leviers, des pistes d'action qui traduites en politiques permettront de les consolider et ainsi de contribuer au développement du pays.

Des systèmes spatiaux pour appréhender la réalité territoriale

Le second postulat fait du concept de système spatial un mode pertinent d'analyse du territoire national. Si, comme on l'a posé, les territoires constituent des acteurs politiques essentiels et des opérateurs de changement à part entière, encore faut-il souligner que leur développement ne dépend plus uniquement de facteurs endogènes propres à chacun. La densité des interrelations, que celles-ci soient simplement constatées et découlent de la pratique des individus ou qu'elles entrent dans des modalités de gouvernance et de régulation dûment recherchées et maîtrisées, fait qu'on ne peut plus appréhender les territoires indépendamment les uns des autres ni les considérer telles des « monades sans portes ni fenêtres »⁹. Ils sont intimement liés dans leur dimension morphologique, fonctionnelle, voire organisationnelle, à leur environnement, environnement qui pour chacun varie tant en taille que par la nature des éléments qui le composent.

Que l'on songe aux différentes mobilités qui dessinent des réticulations. Dans un registre différent, que l'on imagine, les pôles de compétitivité saisis à travers leur siège et les lieux d'implantation des établissements qui y émergent : les logiques fonctionnelles et organisationnelles à l'œuvre débordent largement les périmètres territoriaux institutionnellement définis. La question récurrente de la maille ou de l'échelle pertinente que se posent tant les géographes que les politiques semble emblématique de cette difficulté. Le « territoire », entendu comme unique concept et perspective d'analyse ne paraît plus adapté pour

saisir convenablement cette réalité complexe qui l'intègre en même temps qu'elle le dépasse. De fait, les territoires entrent dans des systèmes hybrides et, souvent, multiscales. La forme même de ces ensembles évolue selon la perspective qui permet de les définir et de les poser en tant que systèmes dans une logique constructiviste¹⁰. Ainsi, loin d'être figé une fois pour toutes, le périmètre d'analyse pertinent varie en fonction du temps, de la perspective ou des enjeux considérés. Celui-ci ne saurait donc par définition être unique ou fixe dans la durée.

Pour dépasser cette aporie, la distinction des périmètres et échelles d'analyse de ceux de l'action paraît intéressante. La recherche de congruence peut, elle, intervenir ultérieurement par l'adaptation des modalités d'organisation et de gouvernance selon des logiques territoriales ou interterritoriales¹¹.

Néanmoins, la tension perçue entre le territoire comme catégorie cognitive et la réalité spatiale qu'il tente d'appréhender n'est pas moins liée à la notion de périmètre qu'à celle plus fondamentale de la nature même de cette réalité.

La géographie contemporaine nous apprend que le territoire n'est qu'une des formes possibles d'appréhension et de construction de l'espace. Les lieux et plus encore les réseaux en constituent deux autres modalités tout aussi importantes. Ainsi pour analyser et tenter de comprendre la réalité spatiale actuelle, dans toute sa richesse et sa complexité, il paraît essentiel d'élargir, voire de changer notre grille de lecture.

Territoires 2040 fait sienne cette posture. Pour appréhender les enjeux futurs du territoire national, choix a été fait de partir de systèmes spatiaux. On définit ceux-ci comme des configurations géotypiques et un ensemble d'acteurs, caractérisés par des composantes morphologiques, fonctionnelles, organisationnelles, intentionnelles et structurellement liées.

Ces systèmes spatiaux associent donc les deux logiques d'appropriation et de construction de l'espace qui sont les nôtres : topographique et topologique. Dans le premier cas, on retrouve

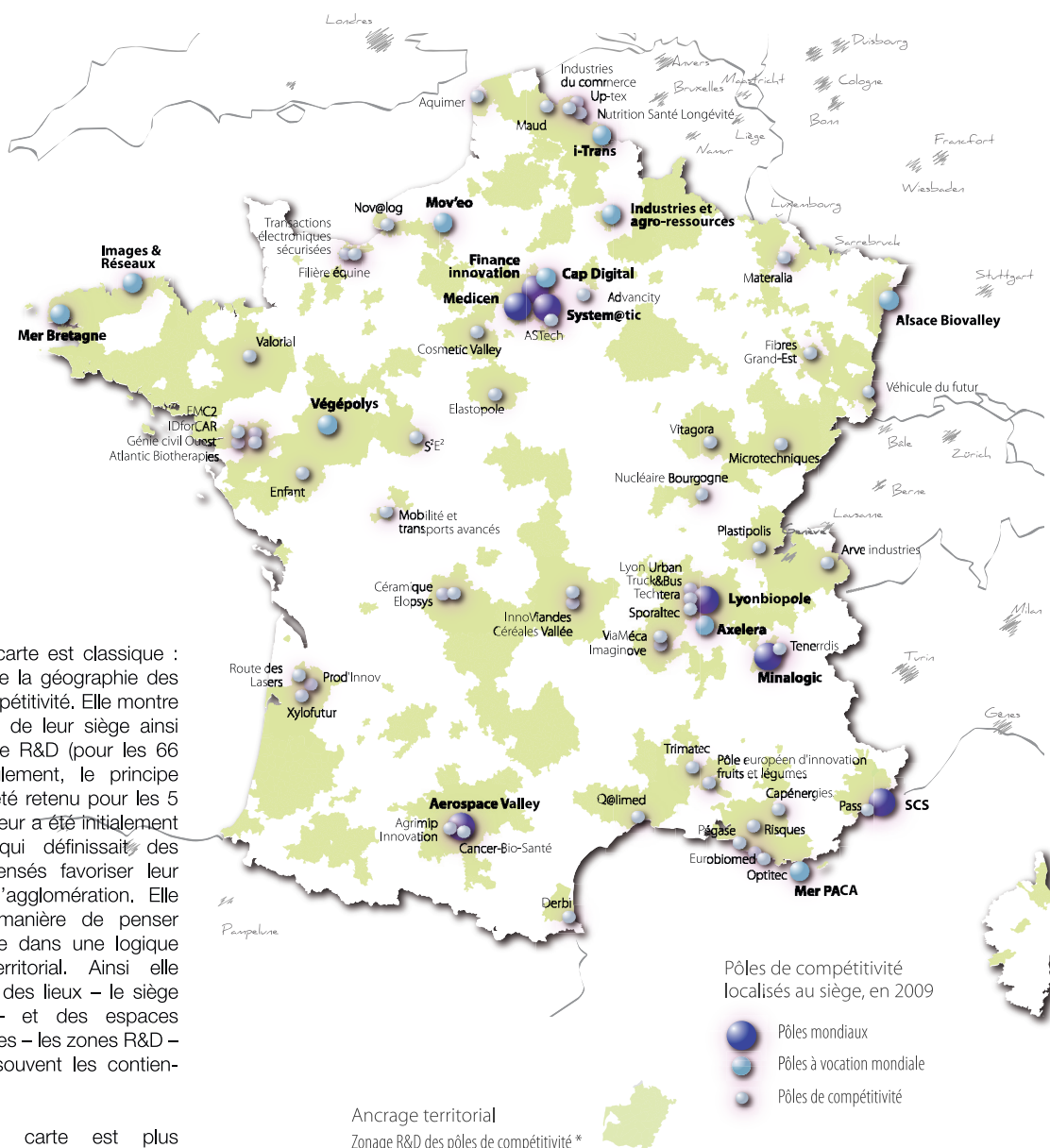
9. G.-W. Leibniz, *La Monadologie*, Paris, Librairie générale française, 1991, 314 p.

10. J.-L. Lemoigne, *Le Constructivisme*, Paris, L'Harmattan, coll. « Ingenium », 2001.

11. M. Vanier, *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Anthropos-Economica, 2008, 160 p.

LES RAISONS D'UNE DÉMARCHE DE PROSPECTIVE APPLIQUÉE AU TERRITOIRE NATIONAL

Figure 1. L'espace des pôles de compétitivité: entre territoires et réseaux

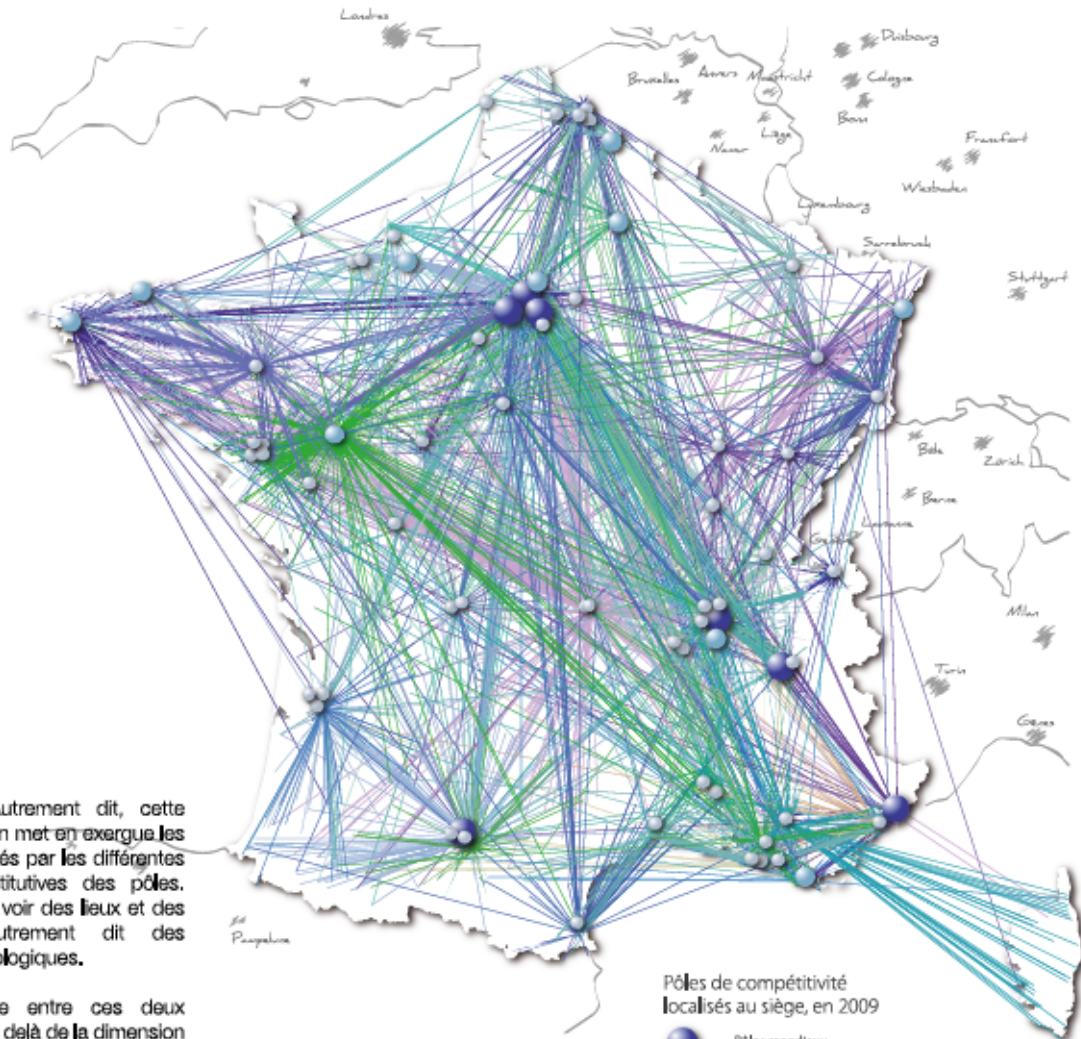


La première carte est classique : elle représente la géographie des pôles de compétitivité. Elle montre la localisation de leur siège ainsi que le zonage R&D (pour les 66 premiers seulement, le principe n'ayant pas été retenu pour les 5 derniers) qui leur a été initialement associé et qui définissait des périmètres censés favoriser leur dynamique d'agglomération. Elle illustre une manière de penser cette politique dans une logique d'ancrage territorial. Ainsi elle donne à voir des lieux – le siège des pôles – et des espaces topographiques – les zones R&D – qui, le plus souvent les contiennent.

La seconde carte est plus originale. Elle illustre le même dispositif mais dans une logique fonctionnelle, cette fois. Elle lie les sièges des pôles aux établissements d'entreprises qui en sont

* Une zone géographique concentrant l'essentiel du potentiel de R&D (chercheurs, équipements...) a été délimitée pour chaque pôle de compétitivité par un décret en Conseil d'Etat. Afin de favoriser les dynamiques d'agglomération, des financements complémentaires sont octroyés aux entreprises implantées dans la zone de R&D lorsqu'elles participent à un projet de recherche collaboratif (au moins deux entreprises et un centre de recherche) labellisé par un pôle et financé par l'Etat ou ses agences.

Les plis de Territoires 2040



membres. Autrement dit, cette représentation met en exergue les réseaux formés par les différentes entités constitutives des pôles. Elle donne à voir des lieux et des réseaux, autrement dit des espaces topologiques.

La différence entre ces deux images va au delà de la dimension esthétique, Elle traduit deux manières profondément différentes de comprendre le fonctionnement de ce dispositif. La première correspond aux idées couramment admises et partagées de ce que doit être une politique d'aménagement du territoire basée sur de l'ancrage et de la proximité. La seconde

montre que ce dispositif d'innovation obéit à une logique réticulaire et repose avant tout sur les notions d'accessibilité et de communauté d'intérêt. Elles pourraient traduire aussi deux modes d'aménagement de l'espace très différents,

Pôles de compétitivité localisés au siège, en 2009

- Pôles mondiaux
- Pôles à vocation mondiale
- Pôles de compétitivité



Fonds cartographiques: Franceville © Tous droits réservés
Rédaction: Data - Territoires 2040 - Stéphane Cordelet & Karine Hunt

Source : Data, 2009

LES RAISONS D'UNE DÉMARCHE DE PROSPECTIVE APPLIQUÉE AU TERRITOIRE NATIONAL

l'approche classique territoriale où les objets spatiaux sont distribués dans une logique de continuité et de contiguïté ; dans le second on se dote d'un moyen pour saisir les objets que l'on peinait à faire rentrer dans les précédents cadres en vigueur et dont le mode d'existence est réticulaire : leurs rapports à la distance entrent dans une logique de discontinuité et d'accessibilité.

Les systèmes spatiaux comprennent donc une pluralité d'objets géographiques qui se superposent et interagissent : lieux, territoires, réseaux et acteurs. L'ensemble qu'ils composent favorise l'émergence de fonctions : croissance économique, développement, production industrielle, services de proximité...

La représentation comme concept opératoire

Le troisième postulat affirme que la représentation est un concept opératoire central pour *Territoires 2040*. La représentation est ici comprise dans ses acceptions psychosociologique, sémiotique et esthétique et non dans son sens politique. Car la prospective est autant une question de représentation que d'action. Réaliser un diagnostic, imaginer les futurs possibles, concevoir une vision, etc. sont autant de manières de produire des représentations du territoire, qu'elles prennent la forme de monographies, de récits, d'images ou de documents de planification.

Mais le lien entre celles-ci et la prospective ne se limite pas à ces produits de sortie. Les représentations constituent également des données de base qui conditionnent les démarches. En effet, pour chaque individu, elles forment et s'inscrivent dans des systèmes de valeurs, de perception, d'interprétation qui font de la réalité phénoménale un monde. C'est à travers la représentation que l'on se forme de la réalité sous l'influence de ses connaissances, expériences, croyances, besoins et affects que l'on peut décrire celle-ci et la construire.

A fortiori, ce sont ces mêmes représentations qui sont mobilisées lorsque l'on fait œuvre de prospective et tente d'imaginer des réalités futures voire des mondes possibles. Et la subjectivité inhérente à l'exercice est d'autant plus grande que l'on se projette à des horizons lointains ou que l'on tente d'imaginer des situations procédant de ruptures qui diffèrent fondamentalement de celles que nous connaissons ou avons connues.

Reconnaître cette dimension de la prospective paraît essentiel. Elle participe d'une saine humilité vis-à-vis du futur et de

la manière de le construire. Elle oblige également à tenter de se prémunir des limites mêmes de l'exercice en mettant en œuvre des procédures qui permettent de le rationaliser et de l'objectiver. Le recours à des experts et personnes qualifiées des territoires constitue un de ces moyens : on espère que leur connaissance du sujet, leur diversité et leur nombre apporteront un surcroît d'objectivité. La mise en œuvre d'une méthode d'animation et de réflexion en groupe, visant à mobiliser une « intelligence collective » est une autre manière de mettre à distance ce qui tient plus lieu de croyance personnelle que de jugement d'expérience solide. Un travail systématique de déconstruction des représentations puis de reconstruction permet d'écarter idées sans fondement solide et projections à caractère utopique.

Ces dispositifs paraîtront peut-être trop fragiles. N'oublions pas néanmoins que la vérité scientifique elle-même résulte en dernier ressort de sa reconnaissance par une communauté de chercheurs¹². N'oublions pas de surcroît que la prospective ne fabrique de la connaissance qu'au bénéfice de l'action. Or, agir requiert souvent un changement comportemental qui ne peut intervenir que s'il est précédé d'un changement de représentation. Au-delà de sa valeur heuristique, la prospective en possède une autre, conative. Son efficacité résulte de l'obligation qu'elle fait aux acteurs territoriaux à se pencher sur leurs représentations, à les analyser, les critiquer, les dépasser et ainsi se mettre en situation d'action là où, avant ce travail sur soi et collectif, leur manière même de percevoir des obstacles les en empêchait. En opérant ce travail sur les représentations, la prospective change la perception qu'ont les acteurs de la réalité, autant en renforçant sa vérité qu'en identifiant des marges de manœuvre pour la construire et la maîtriser.

Enfin, les représentations sont aussi tout simplement des images. Rappeler l'importance de ces dernières dans notre culture relève du truisme. Par contre, souligner combien l'image – carte, dessin, schéma, photographie – constitue en soi un autre langage et une autre manière de comprendre le monde, et particulièrement les territoires, est complémentaire

12. K. R. Popper, *La Logique de la découverte scientifique*, Paris, Payot, 2007, 480 p.

Les plis de *Territoires 2040*

et fondamental à l'approche textuelle¹³. Loin de constituer de simples illustrations, les images s'inscrivent dans une autre manière de penser en même temps qu'elles forment une matière à fort impact pédagogique et communicationnel.

Les objets et leurs interactions, fabrique de prospective

Forte de ces postulats, la démarche obéit à une logique discursive relativement simple qui repose sur le croisement de deux types d'objet d'analyse : d'un côté les systèmes spatiaux qui nous permettent d'appréhender synchroniquement la réalité territoriale ; de l'autre, des tendances et processus de transformation, « facteurs de changement » et « foyers de controverse »¹⁴, à l'œuvre ou émergents, qui diachroniquement les font évoluer. L'incertitude propre à chacun des deux types d'objets ainsi qu'à leur interaction ouvre le champ nécessaire à la réflexion prospective et fournit matière à hypothèses alternatives sur l'avenir.

Les systèmes spatiaux étudiés

Commençons par les systèmes spatiaux retenus : ce sont des configurations formées de lieux, de territoires, de réseaux et d'acteurs dont les différentes composantes morphologiques, économiques, organisationnelles, humaines, structurelles et culturelles, etc. sont en relation et concourent à une même logique fonctionnelle. En tant que tels, les différents systèmes sont des objets géographiques complexes qui jouent un rôle spécifique dans le système global qu'est le territoire national.

Pour traiter un nombre suffisant de problématiques et couvrir une grande variété de situations territoriales, sept systèmes spatiaux sont étudiés. Chacun a été construit empiriquement en posant comme hypothèse qu'il génère et/ou remplit une fonction qui à la fois le caractérise et joue un rôle dans l'écologie globale du territoire national. Il s'agit là d'une approche analytique dont la finalité est de se donner une perspective d'étude pertinente et opérationnelle des territoires. Il ne faut évidemment

pas y reconnaître une tentative qui s'avérerait pour le moins réductrice de décrire par ce seul prisme les territoires dans leur intégralité autrement dit, leur plurifonctionnalité.

Le premier système s'intéresse au « réseau des métropoles françaises dans l'économie monde », considéré comme condition de la croissance. De quoi s'agit-il ? Paris évidemment auquel s'adjoignent quelques grandes agglomérations telles que Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Strasbourg dans une logique réticulaire ; d'espaces beaucoup plus vastes qui intègrent d'autres lieux, territoires, contigus ou pas, réseaux d'acteurs, etc. Se dessine ainsi un complexe associant des objets qui se caractérisent, entre autres, par le dépassement qu'il opère des frontières étatiques et sa contribution à ce que d'aucuns appellent l'archipel mégapolitain mondial, compris comme l'armature et le cœur de la mondialisation. Comment demain la partie française de cet archipel se composera-t-elle ? Les grandes agglomérations formeront-elles un ensemble d'autant plus efficace qu'intégré ? Sur quelles fonctions supérieures pourront-elles compter : relations internationales, économie, recherche et enseignement supérieur, grands événements de la culture, du sport, circulation des « classes créatives », etc. ? Quels seront les ressorts de leur attractivité ? Comment ces objets territoriaux s'inscriront-ils dans la mondialisation demain ? Les métropoles françaises ne constituent pas uniquement des points d'ancrage et de production de la mondialisation, mais également de vastes systèmes qui contribuent de manière directe et indirecte au développement territorial français. Comment ces « systèmes métropolitains intégrés, leviers de développement territorial », deuxième système pris en compte, sont-ils composés et comment évolueront-ils demain ? Quels seront leurs sous-systèmes : ville-centre, polycentrisme, extension des banlieues, de l'espace périurbain, diminution des zones rurales... ? Quelles seront leurs échelles ? Comment seront-ils organisés, régulés, voire gouvernés, et avec quels partenaires ? Se dirige-t-on vers une ségrégation de plus en plus grande de ces espaces centrés sur un ou plusieurs pôles concentrant activités à forte valeur ajoutée et richesse ou au contraire vers de grands espaces à la fois ouverts et au sein desquels chaque partie contribue de manière harmonieuse à l'équilibre du tout ?

13. N. Goodman, *Langages de l'art : une approche de la théorie des symboles*, Paris, Hachette, 2005.

14. Ces deux notions sont explicitées *infra*.

LES RAISONS D'UNE DÉMARCHE DE PROSPECTIVE APPLIQUÉE AU TERRITOIRE NATIONAL

La mondialisation et la croissance exponentielle des échanges de personnes, de biens, d'informations et de capitaux ont donné à certains espaces une importance capitale. Ce troisième système spatial comprend «les portes d'entrée de la France dans les systèmes territoriaux des flux»: les ports, aéroports, métropoles pour les premières: les zones d'interface logistique et de transport, les hubs, les couloirs de transit qu'ils soient maritimes, terrestres ou aériens (LGV, autoroutes maritimes, réseaux numériques, etc.) pour les seconds. Les territoires français sont innervés par ces réseaux et de ces zones de transit. Comment demain ceux-ci évolueront-ils? Constitueront-ils des hubs incontournables dans le système monde ou des lieux de connexions secondaires? Quelles seront les conséquences territoriales de leur développement? S'intégreront-ils au territoire national ou constitueront-ils des zones à part, soumis à des logiques technicoéconomiques, des régimes de droits dérogatoires? Quelles interfaces alors avec le reste du territoire français? L'amélioration de l'accessibilité du territoire constitue-t-elle une menace ou une opportunité? Qu'en est-il en termes de performance économique? De cohésion sociale? Quelles sont la vulnérabilité et la dangerosité de ces espaces des points de vue environnementaux, économiques, sociaux, etc.?

Le quatrième système traite des territoires industriels français ou plus exactement des espaces qui disposent à la fois d'une base économique productive importante et qui se construisent sous l'influence de la dynamique industrielle. On sait les liens étroits qui existaient entre industrie et territoire, ne parlait-on pas de bassins? Qu'en sera-t-il? On sait, bien évidemment, les difficultés rencontrées par les territoires industriels, entre restructurations, reconversion ou situation de déclin avancée. Mais il ne faut pas, pour autant, oublier les dispositifs tels que les pôles, technopoles, grappes qui contribuent à renforcer la compétitivité des filières industrielles françaises et l'attractivité des territoires qui les accompagnent. Comment demain les activités industrielles s'articuleront-elles avec ces territoires français sous l'influence des nouvelles règles de la concurrence et des futurs facteurs d'attractivité: rapprochement des marchés ou des pôles d'activité majeurs, ancrage et polarisation autour de clusters spécialisés, délocalisation? Va-t-on voir émerger une nouvelle organisation spatiale des activités industrielles résultant de l'explosion des flux, de l'externalisation et du développement

exponentiel des services, des nouvelles configurations d'acteurs et modes de régulation? Les activités porteuses que sont les secteurs du numérique, de l'environnement ou de l'énergie changeront-elles la donne territoriale? Quels sont les leviers dont disposent les territoires pour interagir directement ou indirectement par rapport à ces évolutions?

Les «villes intermédiaires et leurs espaces de proximité» jouent un rôle essentiel dans l'armature urbaine française et le maillage du territoire national. Malgré leur grande diversité, tant en termes de démographie (de 30 000 à 500 000 habitants au niveau de l'aire urbaine) que de statut, elles ont toutes la particularité de faire le lien entre les métropoles d'un côté et un arrière-pays périurbain et rural auquel elles sont fonctionnellement, culturellement et historiquement attachées. Les phénomènes à la fois de polarisation des activités et des ressources et les réorganisations en cours des services publics sur le territoire national ne sont pas sans incidences sur les villes intermédiaires, en particulier sur leurs facteurs d'attractivité. Au-delà des villes elles-mêmes, c'est d'ailleurs tout l'espace périurbain des petites villes satellites et du rural qui les entoure qui est concerné. Comment évolueront demain ces villes moyennes et la complémentarité urbain-rural? Quelles fonctions administratives, économiques et servicielles de proximité seront amenées à remplir ces villes intermédiaires? Comment mobiliseront-elles les ressources des espaces ruraux et joueront-elles un rôle d'intermédiation pour ces espaces vis-à-vis d'influences ou d'enjeux plus vastes notamment portés par les métropoles?

De manière plus transverse, certains espaces semblent connaître un succès important: en raison de leurs aménités naturelles, de leur qualité de vie, de la richesse de leur offre de service, de leur connectivité, «les territoires à base économique résidentielle et touristique» sont aujourd'hui les plus attractifs pour la population. Asseyant leur développement, non sur la production de richesse exportable, mais sur la captation de revenus acquis dans d'autres territoires et pour partie dépensés sur place, la pérennité de leur modèle interroge. Comment se développeront-ils demain? Ce développement est-il durable? Or, ces espaces, littoraux (Côte-d'Azur, façade atlantique), de montagne, périurbains, etc. connaissent déjà une forte pression foncière, des problématiques environnementales, des conflits d'usage, etc. Quel est leur degré

de vulnérabilité? Leur évolution est évidemment fonction de leur capacité à rester attractifs, mais également des dynamiques des autres territoires dont ils dépendent et avec lesquels ils sont parti lié, au premier rang desquels les métropoles qui produisent l'essentiel de la richesse redistribuée. Quels nouveaux liens de mobilité créent-elles? Peut-on imaginer que ses espaces de fait spécialisés, parce qu'ils attirent une population nombreuse, génèrent une dynamique vertueuse et accueillent des entreprises intéressées par les ressources humaines disponibles ou la présence d'un marché important? Faut-il s'attendre – et anticiper – à une accentuation de la traduction spatiale de ségrégations sociales qui verraient certaines parties de la population s'accaparer ces espaces?

Le septième système interroge «Les espaces de faible densité, des territoires multifonctionnels entre dépendance et attractivité». Avec une densité de population inférieure à 30 hab./km², comment demain les espaces de faible densité valoriseront-ils leurs excellences pour se développer? Comprenant le rural profond, des zones de montagne, des espaces où la base économique agricole ou forestière est prépondérante, ceux-ci sont très hétérogènes, mais ont comme dénominateur commun la prédominance des espaces et paysages naturels ou cultivés. *De facto*, derrière la faible densité, on trouve des situations d'isolement dramatiques, mais aussi des havres de quiétude; des espaces paupérisés et d'autres connectés au monde *via* les grands marchés agricoles; comment mieux valoriser ces espaces en dehors des critères d'attractivité et de compétitivité auxquels ils ne répondent pas toujours: styles de vie spécifiques, nouvelles économies telles que le tourisme vert ou les bioénergies, retour à des pratiques de proximité, présentement dénommées boucles locales, systèmes de valeur à mieux affirmer, pour ne citer que quelques exemples? Quels seront les impacts de la réforme des politiques européennes agricoles ou des besoins alimentaires d'une population mondiale grandissante? Comment mieux valoriser les ressources forestières, agricoles et environnementales hautement stratégiques qui se trouvent dans ces espaces en structurant de nouvelles filières économiques? Comment repenser leurs modèles de développement à l'aune d'une modernité qui questionne autant les logiques productivistes des marchés mondialisés que celles nostalgiques des particularismes et du repli sur des microcosmes locaux?

Ces systèmes n'épuisent pas l'ensemble des systèmes spatiaux que l'on pourrait isoler sur le territoire national. Ils nous paraissent néanmoins englober suffisamment de problématiques pour nous permettre d'identifier les grands enjeux auxquels le territoire national sera confronté.

Néanmoins, il est d'ores et déjà envisagé d'étudier d'autres systèmes, ou des problématiques transversales aux différents systèmes.

Ainsi, un huitième système spatial est à l'étude: il comprend les territoires d'outre-mer, situés entre insularité ultrapériphérique et ancrage français dans des espaces continentaux plus vastes; un système défini autant par ses fonctions géopolitiques et économiques que par des caractéristiques morphologiques et géographiques particulières. Quels sont les modes de développement de ce système spatial? Sur quelles bases économiques? Quelles articulations existe-t-il avec la métropole d'un côté et les pays/blocs continentaux qui les entourent de l'autre? Quelle incidence aura sur ceux-ci l'évolution des flux à l'échelle mondiale? Peut-on imaginer un développement durable conciliant économie résidentielle et productions locales? Comment appréhender et répondre à une vulnérabilité causée tant par leur éloignement, leur situation d'insularité qu'à des caractéristiques naturelles génératrices d'un haut niveau de risque?

Une approche transversale des différents systèmes pour aborder les problématiques de risque et de sécurité publique et civile est également projetée.

Imaginer les évolutions de ces systèmes spatiaux nécessite évidemment de prendre en compte leurs caractéristiques, leurs dynamiques propres, leurs capacités endogènes de changement, les politiques actuellement à l'œuvre qui contribueront à dessiner leur avenir. Mais cela ne suffit pas. D'où la nécessité de recourir à deux autres objets d'analyse qui vont permettre d'interroger ces systèmes et d'imaginer alternatives, bifurcations, etc.

Les facteurs de changement

Les évolutions possibles des systèmes spatiaux précédemment décrits ne dépendent pas uniquement de forces endogènes, mais se conçoivent à la confluence de grands facteurs de changement.

LES RAISONS D'UNE DÉMARCHE DE PROSPECTIVE APPLIQUÉE AU TERRITOIRE NATIONAL

Parmi ceux-ci figurent de grandes tendances qui peuvent faire l'objet de prévisions plus ou moins fines, mais aussi de facteurs dont l'impact potentiel peut être proportionnel à l'incertitude qui les caractérise, ce qui en fait des sujets hautement controversés et stratégiques.

L'identification et la qualification de ces « facteurs de changement » sont donc indispensables. Il s'agit de dresser un état de l'art de la problématique abordée et en présentant de manière la plus objective possible ce qui est du domaine du prévisible, mais aussi ce qui fait débat, et les grandes alternatives explicatives en présence.

Une première liste de facteurs de changement qui semblaient plus particulièrement nécessiter la confection d'un état de l'art a été arrêtée. Elle pourra être complétée selon les besoins.

- Vieillesse démographique et territoires
- France et flux migratoires internationaux
- Mobilités interrégionales et attractivité territoriale
- Variabilité climatique et évolution des espaces
- Énergies, normes environnementales et mobilités
- Énergies, bioressources et territoires
- Agriculture, besoins alimentaires et espaces
- Mondialisation et localisation des activités économiques
- Modes et lieux de consommation
- Avancées technologiques
- Géographie de l'innovation
- Temporalités professionnelles et sociales

Les foyers de controverse

La notion de « foyer de controverse » suppose, quant à elle, qu'en matière d'aménagement et de développement durable des territoires, les doctrines ne sont pas fixées, que l'incertitude domine et que les stratégies sont durablement conduites à arbitrer entre des contradictions, des tensions et des conflits. Construire des stratégies visant à renforcer la robustesse des systèmes spatiaux suppose de mettre en lumière, pour chaque système, la façon singulière dont ces contradictions s'expriment et d'être capable d'indiquer un chemin (un scénario) de nature à gérer/dépasser ces contradictions dans le temps. Il faut être conscient, concomitamment, que le traitement des

contradictions ou leur dépassement ne les abolit pas, mais qu'elles sont appelées à se reformuler ou à se transformer.

C'est ce que l'on veut indiquer à travers la notion de « foyer de controverses ». Le terme « foyer », employé à dessein, suppose que la controverse ouverte ne s'éteint pas et qu'au contraire, elle est porteuse d'une tension dynamique qui est au cœur de l'action collective.

- Le rapport nature/territoires : tension entre une logique de prédation et une logique de production.
- Le rapport société/territoires : tension entre une logique de migration et une logique de mobilité.
- Le rapport économie/territoires : tension entre une logique de sécurité et une logique de compétitivité.
- Le rapport politique/territoire : la tension entre une logique de l'habitant et une logique de la collectivité.
- Le rapport espace/territoire : tension entre une logique de compacité et une logique d'accessibilité.
- Le rapport services collectifs/territoire : tension entre une logique d'équité et une logique de performance.

Le déploiement

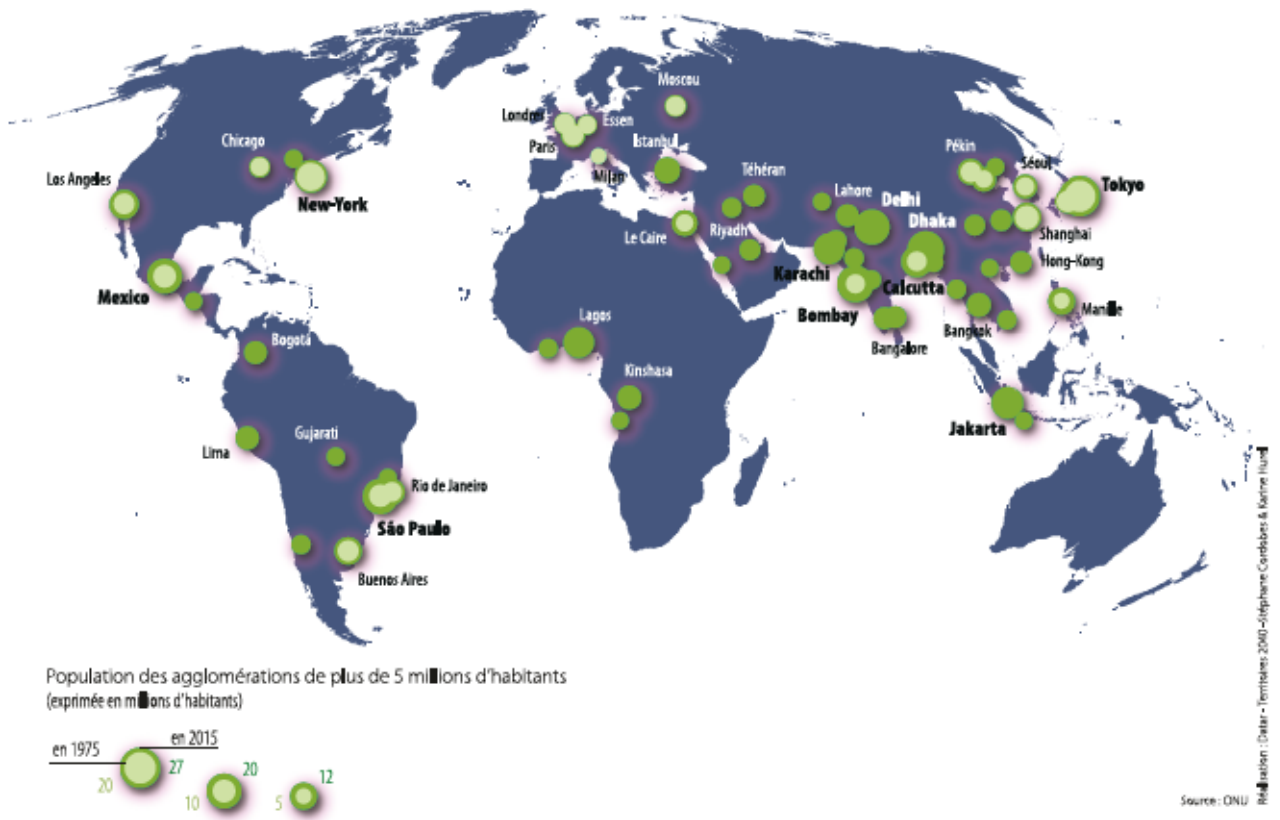
Reste pour finaliser la description du projet *Territoires 2040*, après avoir explicité ses postulats et décrit les objets mis en tension, à préciser sa mise en œuvre.

Trois étapes

Territoires 2040 comprend trois étapes. La première d'entre elles vise à qualifier plus précisément les systèmes spatiaux retenus. Quels sont-ils ? Comment sont-ils structurés ? Comment fonctionnent-ils ? Quels sont leurs composants, leurs interactions et leur dynamique ? Comment s'articulent-ils avec d'autres objets ou systèmes dans leur environnement, national ou mondial ? Comment les représenter ? Où les trouver sur le territoire national ? Mais, au-delà de cette description, que l'on ne veut pas exhaustive, mais synthétiquement étayée, c'est avant tout les problématiques qui caractérisent ces systèmes que l'on souhaite identifier. Il s'agit bien de réaliser dans le sens premier du terme leur diagnostic, diagnostic d'un état de santé (forces et

Les plis de *Territoires 2040*

Figure 2. Les villes millionnaires dans le monde



faiblesses) actuel et potentiel, non pas état des lieux clinique ou modélisation : on cherche ainsi à détecter, au sein des systèmes, les points névralgiques à surveiller et à interroger, les zones critiques. Ce sont ces problématiques qui doivent donner lieu à la réflexion prospective, parce qu'ils se caractérisent par leur importance pour le système spatial considéré, ont une incidence sur sa durabilité, sont par nature incertains et nécessitent, dans la mesure du possible, le recours à une action thérapeutique ou dynamisante. Les résultats de cette première étape doivent intervenir en juin 2010.

La seconde étape est à proprement dit, prospective. Il s'agit d'interroger ces grandes problématiques au regard de leur

évolution, en tenant compte à la fois des processus endogènes et exogènes, distinction dont la pertinence, il faut bien l'avouer, est souvent remise en cause, tant les phénomènes appréhendés sont souvent multiscalaires, à la fois subis et produits, intérieurs et extérieurs au système considéré. Que cherche-t-on à faire ? Tout simplement à nourrir une controverse prospective qui oblige pour anticiper le futur, à poser des hypothèses contrastées sur ce que celui-ci pourrait être : quelles sont les grandes figures alternatives à l'horizon 2040 qui peuvent se dessiner ? Quels grands processus peuvent conduire à ces figures alternatives ? Quels scénarios possibles doivent être envisagés ? Loin de constituer une finalité, la production des scénarios, dont on sait

LES RAISONS D'UNE DÉMARCHE DE PROSPECTIVE APPLIQUÉE AU TERRITOIRE NATIONAL

le rôle en prospective et la critique qui les vise lorsqu'on limite les démarches à leur seule production, doit permettre d'identifier les enjeux prospectifs qu'ils recèlent. Pour le dire autrement, l'intérêt des scénarios, leur valeur dans l'économie de la démarche n'est pas tant de décrire de possibles réalités futures que d'identifier ce que les situations futures possibles portent en elles d'enjeux : au sens littéral du mot, les scénarios doivent permettre d'identifier les places qui comptent, les points de vulnérabilité ou les atouts, là où l'on a intérêt à miser, là où le risque est acceptable ou au contraire intolérable. La diversité des scénarios doit permettre d'identifier des enjeux transversaux qu'il faudra relever quel que soit le cours des événements ; et d'autres, spécifiques à certains scénarios et dont la survenue est davantage conditionnée par le cours à venir des événements. Les résultats de cette seconde étape interviendront en octobre 2010.

Ce sont évidemment ces enjeux qui fournissent matière à réflexion stratégique. Quels enjeux faut-il privilégier ? Quelles actions ou politiques sont susceptibles de les relever ? Quelle est la robustesse de ces politiques ? Sont-elles pertinentes quels que soient les scénarios envisagés ? Sont-elles complémentaires ou exclusives ? Cette troisième étape doit à la fois permettre d'identifier des solutions stratégiques et de mesurer leur degré de pertinence et de cohérence en fonction des différentes situations futures étudiées. Elle se terminera en fin de premier trimestre 2011 par des propositions d'actions stratégiques.

Trois strates

Parallèlement à ce découpage, la démarche sédimente trois strates. La première strate comprend les experts nationaux qui ont pour charge durant les trois étapes de qualifier et de problématiser les systèmes spatiaux, de construire les scénarios, d'identifier les enjeux et de fournir des préconisations. Ces experts sont mobilisés de manière différenciée. La plus grande partie d'entre eux sont regroupés au sein de groupes de travail, qui prennent en charge chacun des systèmes spatiaux. Ces groupes de travail sont sous la responsabilité d'un président, assisté de plusieurs rapporteurs. Certains experts interviennent plus ponctuellement lors d'auditions ou en fournissant des communications écrites pour décrire les tendances à l'œuvre et circonscrire les « facteurs de changement ». D'autres enfin, et c'est la mission dévolue aux

membres du conseil scientifique, ont pour rôle de porter un regard critique, constructif, sur les différentes productions tout en alimentant les « foyers des controverses ».

Si la première strate relève d'un grand classicisme dans les exercices de prospective, la seconde l'est beaucoup moins. Prenant acte que la réalité territoriale qui se construira demain sera l'œuvre de l'ensemble des acteurs territoriaux, nationaux et locaux, cette phase vise à élargir le débat en associant une plus grande diversité de personnes, du fait de leurs connaissances, compétences, activités, échelles d'action. Mais il s'agit également de tester sur le terrain, les hypothèses prospectives – système, scénarios, enjeux – formulées par les groupes nationaux ; une mise en situation donc, pour amender et enrichir les productions de l'expertise des acteurs de terrain qu'ils soient élus, chef d'entreprises, techniciens ou citoyens, engagés dans la vie de leur territoire. En termes savants, cette strate permet de passer des géotypes à leur singularisation, les géons, du modèle au cas. Cette articulation est essentielle dans la démarche : c'est le moment de la coconstruction qui va également permettre de territorialiser la réflexion prospective, de la partager et enfin de détecter, localement, par ceux qui les porteront ou les mettront en œuvre demain, les actions qu'il faut imaginer, et qui peut-être ici ou là existent à l'état embryonnaire, de simples idées ou d'expérimentations. Les deux strates ne sont évidemment pas disjointes : au contraire, c'est sur la base de ces échanges de terrain que les groupes nationaux entrèrent dans la réflexion stratégique et pourront aboutir, après analyse, complémentation et sélection, à la formulation de préconisations, tenant compte à la fois de l'état des connaissances scientifiques, de la réalité locale et des dynamiques du terrain, voire de la diversité des situations régionales. Les nombreux séminaires locaux qui doivent constituer cette seconde strate interviendront durant la troisième étape de la démarche. Pour chaque système, au moins trois séminaires locaux seront organisés en des lieux représentatifs.

La troisième strate de *Territoires 2040* est plus politique. Elle vise à utiliser les productions des groupes, la matière des séminaires locaux et les différentes contributions, pour construire une vision nationale du territoire français. Elle répond à deux impératifs. Le premier est une condition nécessaire à la crédibilité de

Les plis de *Territoires 2040*

l'exercice : les experts et acteurs territoriaux doivent pouvoir travailler en toute liberté et sans pression d'aucune sorte : la prospective est une forme d'indiscipline intellectuelle qui oblige à poser toutes les questions qui paraissent pertinentes, à brusquer les représentations, à ne pas se censurer. La participation des commanditaires et décideurs n'est évidemment pas interdite, mais elle doit nourrir la controverse et non imposer un point de vue qui serait plus autorisé que les autres. La prise en compte politique des résultats de la réflexion, l'élaboration de la vision stratégique et la décision ne doivent pas, sous peine de biaiser l'intérêt même de l'exercice, intervenir pour orienter la réflexion. D'où cette troisième strate, qui garantit à la fois la liberté et l'indépendance des experts dans leur réflexion tout en s'assurant que celle-ci fera bien l'objet d'une lecture et d'une traduction politique. Ce passage de la dimension cognitive à

la dimension décisionnelle est une manière de répondre à un deuxième impératif : on ne fait pas de la prospective pour le plaisir de réfléchir et de connaître, mais pour agir et œuvrer à la construction effective du futur. Un des écueils majeurs des démarches de prospective tient au défaut d'articulation, voire de lien entre les producteurs de la réflexion et les décideurs qui sont censés l'utiliser. Cette troisième strate doit assurer ce passage. Elle mobilisera, le délégué, le comité de direction de la DATAR et les responsables opérationnels de la démarche. C'est ce matériau qui pourra servir à l'élaboration de futures politiques et viendra donc nourrir l'action des ministères, à commencer par le ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire qui parraine l'exercice, et des collectivités locales, selon une logique interministérielle et partenariale qui est au fondement même de la mission de la DATAR.

LES RAISONS D'UNE DÉMARCHE DE PROSPECTIVE APPLIQUÉE AU TERRITOIRE NATIONAL

Éléments bibliographiques

- Berger G., *Phénoménologie du temps et prospective*, Paris, PUF, 1964.
- Boutinet J.-P., *Anthropologie du projet*, Presses universitaires de France, coll. « Quadrige », 1990.
- Castells M., *La société en réseaux*, Paris, Fayard, 1998.
- Cazes B., *Histoire des futurs : les figures de l'avenir, de saint Augustin au XX^e siècle*, Paris, L'Harmattan, 2008.
- Cordobes S., Durance P., *Attitudes prospectives. Éléments d'une histoire de la prospective en France après 1945*, Paris, L'Harmattan, 2007.
- Dartout P. (dir.), Cordobes S. (coord.), *DIACT, Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire*, Paris, La Documentation française, 2009.
- Deleuze G., Guattari F., *Capitalisme et schizophrénie 2. Mille plateaux*, Paris, Éditions de Minuit, 1980.
- Destatte P., Durance P. (dir.), *Les mots-clés de la prospective territoriale*, Paris, La Documentation française, 2009.
- Estèbe Ph., *Gouverner la ville mobile*, PUF, 2008.
- Godet M., Durance P., *La prospective stratégique, pour les entreprises et les territoires*, Dunod, 2008.
- Goodman N., *Manières de faire des mondes*, Nîmes, Jacqueline Chambon, 1992.
- Goux-Baudiment F., *Quand les territoires pensent leurs futurs*, La Tour-d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2001.
- Jouvenel H. (de), *Invitation à la prospective*, Paris, Futuribles, 2004.
- Lefèbvre H., *La Production de l'espace*, Paris, Anthropos, 1974.
- Lemoigne J.-L., *Le Constructivisme*, Paris, L'Harmattan, coll. « Ingenium », 2001.
- Lévy J., *Le tournant géographique. Penser l'espace pour lire le monde*, Paris, Belin, 1999.
- Lussault M., *L'Homme spatial : la construction sociale de l'espace humain*, Paris, Éd. du Seuil, 2007.
- Paquot T., Younés C. (dir.), *Le Territoire des philosophes. Lieux et espace dans la pensée au XX^e siècle*, Paris, Éd. de La Découverte, 2009.
- Putnam H., *Raison, vérité et histoire*, Paris, Éditions de Minuit, 1984.
- Vanier M., *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Anthropos-Economica, 2008.

LES RAISONS D'UNE DÉMARCHE DE PROSPECTIVE APPLIQUÉE AU TERRITOIRE NATIONAL

Le choix d'une prospective

Martin Vanier

Géographe, professeur à l'université
Joseph Fourier (Grenoble 1),
à l'Institut de géographie alpine

L'ère est dite incertaine mais fait pourtant grand cas de ses capacités paradoxales d'anticipation. Dans un ouvrage devenu de référence, Jean-Pierre Boutinet faisait déjà ce constat : « Disons en première approximation que tout se passe comme si les individus étaient d'autant plus contraints d'inventer leur propre futur qu'aucun système prévisionnel ne peut aujourd'hui leur dire de quoi demain sera fait » (Boutinet 1990). C'est une estimation dans le même ordre d'idées que formulait quelques années plus tard Milan Kundera, dévoilant au passage la fonction profonde de la prospective : « Toutes les prévisions se trompent, c'est l'une des rares certitudes qui a été donnée à l'homme. Mais si elles se trompent, elles disent vrai sur ceux qui les énoncent, non pas sur leur avenir, mais sur leur temps présent » (Kundera 2003).

Pourtant, si l'on devait mettre bout à bout les certitudes contemporaines concernant le réchauffement climatique global, celles qui ont trait à l'épuisement proche des ressources énergétiques fossiles, celles du vieillissement des pays de l'OCDE, et celles qui annoncent un basculement géoéconomique en faveur de la Chine et/ou de l'Inde, on se demande à quelles marges d'incertitude aurait encore affaire un pays comme la France dont l'avenir (plutôt sombre) serait à ce point balisé.

Les tenants d'une prospective inquiète et « déjà là », qui se fondent sur les facteurs de changement dits lourds, n'oublient qu'une partie de la réalité : celle qui peut faire des territoires, en tant que systèmes d'acteurs jouant de leurs spécificités dans le système global, de véritables opérateurs de changement, et non pas des témoins passifs ou victimes de phénomènes inéluctables survenant à l'échelle globale. Tel est l'objet de la prospective *Territoires 2040*, qui justifie la méthode choisie pour l'ensemble des groupes de travail de cet exercice national qui se consacreront chacun à un système spatial.

Le choix d'une prospective

Une prospective pour des scénarios exploratoires, sans valeur prescriptive *a priori*

Dans l'exercice de l'anticipation, il y a un risque constant de mettre la prospective au service d'une pensée unique, légitimement correctrice des problèmes du présent, mais incapable de lire à long terme les changements possibles qui se préparent contradictoirement. La méthode des scénarios exploratoires doit pouvoir garantir la pluralité attendue, à condition toutefois de renoncer *a priori* à trois figures caricaturales de la prospective scénarisée : le scénario tendanciel dit « au fil de l'eau », le scénario catastrophe dit « de l'inacceptable » (qui se confond souvent avec le premier, comme un aveu implicite d'un « présent inacceptable »), et le scénario médian « du souhaitable », qui empiète déjà sur l'acte stratégique.

Au cœur du programme de prospective *Territoires 2040* s'affirme cette conviction : il n'y a pas de « fil de l'eau », parce que les territoires ne sont pas engagés dans les mêmes trajectoires ou les mêmes dynamiques, et ne manifestent pas davantage les mêmes aptitudes à s'y mouvoir. Certes, on entend bien que des facteurs climatiques, énergétiques, technologiques, démographiques et autres, qualifiés de « lourds », imposent des réalités incontestables pour demain. Mais ce qui reste à anticiper, imaginer, mettre en culture, faire émerger, c'est la façon dont chaque contexte situé – villes, régions, États ou autres configurations territoriales – va affronter demain ces réalités, et les transformer à son tour. Sauf à prophétiser ou décréter la fin de la géographie, et avec elle la fin de l'histoire, il y a quelques raisons de penser que chacun des grands facteurs de changement énoncés, et quelques autres actuellement mal identifiés encore, entreront dans un jeu de mutations radicalement différent d'un territoire à l'autre, d'un contexte à l'autre. Écarter le « fil de l'eau », c'est simplement réaffirmer cette évidence : il n'y a pas de monde d'action sans acteurs, et ces derniers ont tout leur rôle à jouer dans le cours des événements.

Quant aux deux autres figures un rien clichés à dire vrai de la prospective par scénarios (l'inacceptable et le souhaitable), elles ont le grand inconvénient de décrire des horizons univoques, monocolors ou en noir et blanc, là où tout l'art politique consiste à agir dans un monde de contradictions, demain

comme aujourd'hui. À la place des scénarios caricaturés dans la catastrophe ou dans l'idéal, il s'agit de construire les « mondes de contradictions » de demain, ceux auxquels les stratèges territoriaux auront à se confronter à coup sûr.

Imaginer l'hétérogénéité et les contradictions de demain

À la place d'alternatives au « fil de l'eau », de « l'inacceptable » et du « souhaitable », l'exercice prospectif *Territoires 2040* se donne pour objectif de produire, pour chaque système spatial mis en débat, quelques scénarios probables, tous tissés de leurs contradictions, avec leurs perspectives positives et leurs perspectives négatives, chaque acteur concerné ne les appréciant d'ailleurs pas forcément dans le même sens. Aucun scénario ne doit au final être absolument acceptable, ou absolument inacceptable, de sorte que le travail de prospective ne préoriente pas l'arbitrage stratégique. Prendre la prospective au sérieux et donner ensuite toute sa chance à la stratégie, c'est d'abord partir en quête de l'hétérogénéité du futur.

Comment produire des récits hétérogènes, contrastés, mais tous crédibles, qui ouvrent avec le maximum d'amplitude le débat stratégique ? Deux modalités sont essentielles ici.

La première concerne les représentations qui font le matériau de l'anticipation. Comment se défaire un tant soit peu de celles qui encombreront notre présent ? Comment éviter de penser les mondes de demain avec les figures obligées d'aujourd'hui ? Il n'y a guère d'autres voies que celles de l'imagination, de la créativité, de l'intuition et de l'exploration. Certes, il y a sans doute des limites dans ce qui est envisageable (au sens propre du terme : ce à quoi on peut donner visage), mais précisément : on ne sait pas très bien où sont ces limites à l'avance. Autrement dit, la prospective exploratoire en quête d'hétérogénéité, si elle veut être rigoureuse, doit renoncer à être assagie. Raison pour laquelle on se détachera résolument de la méthode usuelle d'élaboration des scénarios prospectifs qui consiste de manière parfois trop systématique à repérer des tendances lourdes, à les croiser avec des variables de contexte, et à perturber les résultats par des hypothèses de rupture ou des signaux faibles de bifurcation. Si tous ces intrants (tendances lourdes,

LES RAISONS D'UNE DÉMARCHE DE PROSPECTIVE APPLIQUÉE AU TERRITOIRE NATIONAL

variables de contexte, signaux faibles) étaient si bien avérés, classés et étiquetés, comment pourrions-nous encore nous laisser surprendre à l'avenir?

La seconde modalité consiste donc à permettre une transaction accrue des représentations comme matériau d'une construction collective et surtout non préformatée. L'atelier de prospective est un cadre collectif où doivent fuser les propositions prospectives individuelles: il repousse le plus tard possible l'accord collectif sur les scénarios produits au final, et avance par la collecte et le mélange des énoncés personnels de ses membres, dans toute leur diversité.

L'atelier de prospective: mode d'emploi

Pour cela, on procède dans le cadre de *Territoires 2040* en trois étapes de déconstruction / reconstruction successives:

- la première séance de l'atelier de prospective conduit des problématiques du temps présent (T0) aux perspectives à moyen ou long termes (T+10, T+20, voire T+30): c'est l'étape

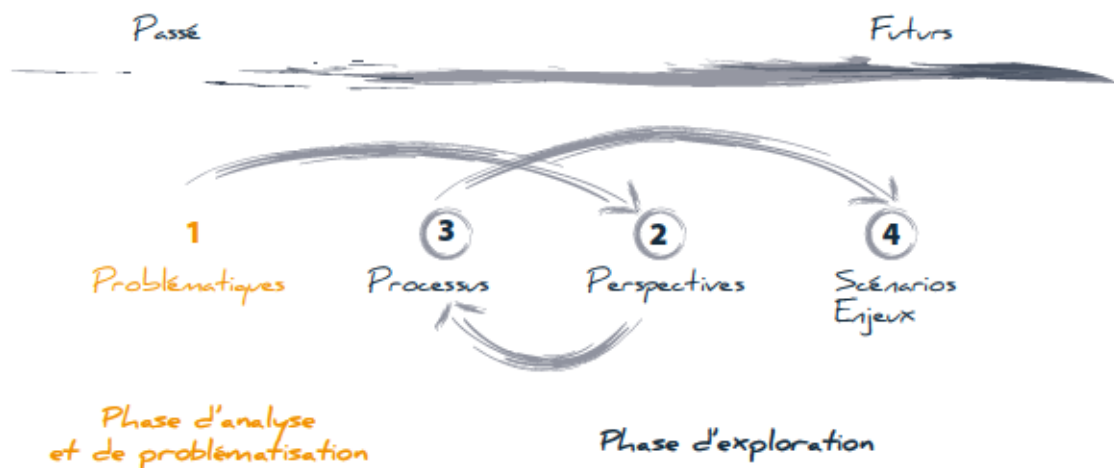
de la projection, «sans filet», celle où la créativité et l'intuition personnelles doivent s'exercer à plein;

- la deuxième séance reprend les perspectives produites par la séance précédente et énonce les chemins, ou processus, qui pourraient y conduire: on a renversé sciemment la logique des causalités pour mieux se défaire des chemins d'aujourd'hui. On a fait un saut intuitif dans le futur (séance 1), on reconstruit les logiques qui pourraient l'expliquer, de T0 à T+30 (séance 2);

- la troisième séance combine un nombre raisonnable de fois les processus repérés dans la séance précédente: ce sont ces combinaisons de processus qui constituent les scénarios recherchés.

Les deux premières séances travaillent donc par des énoncés personnels des membres de l'atelier de prospective, bribes de futur proposées par chacun, fragments de l'anticipation d'une image que personne ne peut dessiner encore dans sa totalité. De la collecte hétérogène de ce matériau, les rapporteurs du groupe préparent entre chaque séance un regroupement par catégories: les perspectives, à l'issue de la séance 1, puis les

Figure 1. Les temps de la prospective



Réalisation : Datar - Territoires 2040 - Stéphane Cordobes | Karine Huel

Le choix d'une prospective

processus à l'issue de la séance 2. À la différence des deux premières séances, moments d'accumulation des énoncés élémentaires nécessaires à la prospective, la dernière séance est collective et doit arrêter les quelques combinaisons de processus qui semblent essentielles au groupe. Le résultat final est collectif, mais les matériaux contributifs sont individuels et c'est leur groupage et dégroupage successifs qui produit, au sein de chaque scénario, l'hétérogénéité recherchée. À condition toutefois que le groupe lui-même soit porteur de cette hétérogénéité.

D'une prospective à dire d'experts aux choix stratégiques des acteurs

Le parti pris de cette méthode prospective est fondé sur des énoncés, deux fois collectés et retriés, proposés par des individus au titre de l'intuition, de l'intime conviction, de l'anticipation, voire de l'exercice d'imagination. Parler ici de «dires d'experts» mérite explication. Y aurait-il des «experts» des représentations du futur? C'est poser la question des aptitudes à l'anticipation. Qui peut affirmer que celles-ci tiennent seulement à une connaissance experte du présent? Bertrand de Jouvenel s'était, en son temps, longuement penché sur «l'art de la conjecture» (De Jouvenel, 1964): «La construction intellectuelle d'un futur vraisemblable est, dans la pleine force du terme, un ouvrage d'art», écrivait-il alors, parlant à cet égard de travail de «préférence». De son côté, Christian Bobin, qui n'est certes pas un prospectiviste, touche juste lorsqu'il affirme que «le professionnalisme est une maladie qui vient aux gens par leur métier, par la maîtrise qu'ils en ont, qui les asservit...» ou bien que le professionnel est «quelqu'un qui sait faire les choses et qui ne croyant plus qu'à ce savoir, ne laisse plus entrer dans son cœur l'inconnu de toutes choses – ce qui en elles est réfractaire à l'emprise de notre volonté» (Bobin, 1997). Trois principes tentent de prémunir l'atelier de prospective contre son invasion par le professionnalisme du présent, tout en sollicitant bel et bien la parole des experts.

D'abord, ceux-ci sont présents autant que possible *intuitu personae* et non pas en tant que représentants d'institutions, d'intérêts constitués, de champs professionnels ou de groupements militants. Certes, personne ne peut se défaire vraiment du système de valeurs qui le construit, mais chacun doit pouvoir exprimer

des intuitions qui ne le servent pas: puisque la prospective n'est pas la stratégie, son élaboration doit être le temps libre de l'irrévérence, de l'audace et de la surprise. C'est pourquoi, deuxième principe, «ce qui est dit est dit», et les séances d'élaboration de la prospective, si elles se nourrissent d'opinions contraires garantes de l'hétérogénéité finale, ne sont pas des temps de controverse. Enfin, troisième principe, chacun des membres du groupe engage, au fil de l'atelier, sa crédibilité aux yeux des autres. L'imagination n'est pas l'incongruité, l'irrationalité ou le délire. S'il peut arriver qu'un énoncé l'oublie, l'effet de masse de la collecte réalisée à chaque fois en tempèrera les conséquences.

Au total, s'agit-il de dire d'experts ou bien plutôt de paroles d'explorateurs, d'éclaireurs ou de veilleurs? Les unes et les autres ne sont pas incompatibles. Ce qui est certain, c'est que la prospective sera à l'image du groupe qui l'aura produite, de sa composition, de sa diversité et de sa fécondité. C'est pourquoi ce groupe n'est pas celui des stratèges, des acteurs qui expriment ensuite un choix pour l'avenir. La prospective prépare d'autant mieux la stratégie qu'elle en est radicalement distincte. Une fois les scénarios exploratoires forgés, le moment du débat politique pourra commencer, et l'inacceptable et le souhaitable auront alors toute leur pertinence.

Fragments d'un discours d'anticipation

La méthode adoptée pour *Territoires 2040* n'est qu'un dispositif théorique parmi bien d'autres. Elle doit beaucoup aux postures de la prospective préventive chère à Joseph Lusteau (Larroumet et Lusteau, 2006). Ce dernier ne conçoit pas les scénarios exploratoires comme une fin en soi, mais comme des référentiels sur la base desquels organiser la veille stratégique, au sein d'une entreprise, d'une collectivité, d'une institution. On n'en a jamais fini avec son futur (Augé, 2008). Pour en donner une lisibilité permanente aux territoires, opérateurs du changement, et pour nourrir plus largement les politiques publiques nationales de demain, un seul exercice prospectif ne suffit pas. D'autres méthodes et d'autres dispositifs sont certainement nécessaires, relevant, au choix, de la modélisation sectorielle, de la veille, du débat participatif, etc.

LES RAISONS D'UNE DÉMARCHE DE PROSPECTIVE APPLIQUÉE AU TERRITOIRE NATIONAL

La méthode retenue pour *Territoires 2040* prend le parti de travailler les représentations, y compris les représentations visuelles, de produire des récits, y compris sous la forme de fictions, et de livrer ainsi des cadres originaux au débat collectif et stratégique. Elle relève de la conviction selon laquelle les représentations sont l'énergie de la prospective (Debarbieux et Vanier, 2002). Si elle présente d'indéniables avantages à cet égard, elle comporte d'évidents inconvénients sur d'autres plans. En dehors du socle statistique et analytique constitué lors de la phase d'état des lieux, cette prospective est, il faut le reconnaître, plus qualitative que quantitative même si elle n'exclut aucunement d'envisager par ailleurs ou *a posteriori* des exercices de prévision chiffrés. Relativement resserrée dans le temps – c'est une de ses forces, par rapport à des démarches qui nécessitent parfois jusqu'à deux ans pour se concrétiser –, elle est à même de façonner un matériau prospectif d'une grande qualité de synthèse, qui vaut moins par le caractère hyperdétaillé de l'information nouvelle que par sa puissance de

communication prospective sur de grands enjeux alternatifs bien identifiés. Les scénarios produits auront pour fonction principale de provoquer le débat à partir de visions d'avenir particulièrement nourries et évocatrices, d'organiser la controverse, et de contribuer à conduire aux choix stratégiques. De ce point de vue, les contester, ce sera leur rendre hommage.

Les différents systèmes spatiaux (sept à ce jour) qui constituent le cadre de l'exercice, représentent une grande diversité de territoires. Si chaque groupe en charge d'un système produit par hypothèse trois ou quatre scénarios, on imagine le foisonnement des visions, des figures anticipatrices, des évocations stimulantes. Cette production servira l'énoncé stratégique de son commanditaire, la DATAR. Mais le mode d'emploi de son élaboration comme le sujet même de l'exercice (les territoires, opérateurs de changements) interdiront tout monopole dans son usage. L'effort aura été collectif, le bénéfique le sera tout autant. La prospective ne s'use que lorsque l'on ne s'en sert pas.

Éléments bibliographiques

Augé M., *Où est passé l'avenir*, Paris, Éditions du Panama, 2008, 190 p.

Berger G., de Bourbon-Masset J., Massé P., *De la prospective. Textes fondamentaux de la prospective française (1955-1966)*, Paris, L'Harmattan, coll. « Prospective », 2^e édition, 2008.

Bobin C., *Autoportrait au radiateur*, Paris, Gallimard, 1997, 169 p.

Boutinet J.-P., 1990, *Anthropologie du projet*, Paris, PUF, 2008, 405 p.

Debarbieux B., Vanier M., *Ces territorialités qui se dessinent*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2002, 267 p.

De Jouvenel B., *L'art de la conjecture*, Monaco, Éditions du Rocher, 1964, 450 p.

Destatte P., Durance P. (dir.), *Les mots-clés de la prospective territoriale*, La Documentation française, Diact, collection « Travaux », 2009, 63 p.

Kundera M., *L'ignorance*, Paris, Gallimard, 2003, 180 p.

Larroumet A., Lusteau J., *Le management inventif*, Nantes, Éditions Diagonart, 2006, 214 p.

LES RAISONS D'UNE DÉMARCHE DE PROSPECTIVE APPLIQUÉE AU TERRITOIRE NATIONAL

Un processus d'apprentissage organisationnel

Patrick Crézé

Directeur, adjoint au délégué, chargé
de la coordination et de l'action
interministérielle à la DATAR

Territoires 2040 est une démarche de prospective qui se veut pragmatique. Au-delà de l'intérêt de réfléchir aux grandes tendances, aux ruptures, à l'ensemble des ingrédients qui vont dessiner le futur des territoires, il s'agit bien de penser en termes de politiques publiques et d'imaginer les actions qu'il faudra mettre en œuvre pour construire le territoire national que l'on appelle de nos vœux.

Les démarches de prospective – et la DATAR possède en la matière une grande expérience puisque depuis sa création, en 1963, elle a mené à bien plusieurs grands exercices – sont souvent d'une richesse extrême mais ont parfois une grande difficulté à « atterrir ». En langage plus châtié, la phase de production de connaissances – qui mobilise souvent des experts de très haut niveau – a régulièrement du mal à être dépassée pour se trouver pleinement transposée dans un programme d'action publique. Ce défaut et cette difficulté du passage de la prospective à la stratégie, voire à la décision tout court, sont d'ailleurs relativement courants dans les démarches de prospective. Tout simplement parce qu'a été négligée la dimension d'appropriation. Si les travaux de ce type menés par les collectivités ou d'autres acteurs locaux font de plus en plus appel à la dimension participative – qui n'est qu'une forme de réponse – les exercices pilotés par l'État en bénéficient beaucoup plus rarement. Du fait de cette difficulté récurrente, la démarche de prospective *Territoires 2040* a été conçue de manière innovante pour tenter, nous l'espérons avec succès, d'y remédier.

À un premier niveau, l'engagement des conseillers, chargés de missions et des équipes support de la DATAR, est sans commune mesure puisque environ la moitié des personnels de mission de la DATAR est directement impliquée dans la démarche *Territoires 2040*. Il ne s'agit pas d'une simple étude commandée et externalisée mais bien d'un exercice mené pour et avec les forces vives de la DATAR.

Cette implication des équipes de la délégation a été pensée pour répondre à deux objectifs : le premier est évidemment de contribuer directement à la production d'idées et de

Un processus d'apprentissage organisationnel

nouveaux savoirs ; le second est plus inhabituel puisqu'il a pour ambition de réaliser un véritable transfert de connaissances et de compétences, de sorte que la prospective ne soit plus de la responsabilité d'une équipe dédiée mais bien une compétence partagée et activée par l'ensemble des équipes de la DATAR dans leur champ ou domaine d'expertise souvent thématique (exemple : Équipes « Innovation, compétitivité et aménagement numérique » ou « Développement régional et politiques européennes », etc.). Pour le dire autrement, il s'agit de passer d'une organisation dotée d'une équipe prospective à une organisation prospective intégrant cette fonction de manière transversale mais également continue dans le temps.

Cette ambition est marquée par la forte volonté du délégué et de la direction de la DATAR et comme telle, a été considérée comme l'une des deux priorités de l'année 2010, à l'instar de la réflexion stratégique nationale sur les métropoles.

À un second niveau, les conseillers de la DATAR, à la fois experts et à ce titre, parties prenantes des sept groupes de prospective de *Territoires 2040* et membres du comité de direction, ont la possibilité, à tout moment, de rendre compte et d'échanger en temps réel sur l'avancée de la démarche. L'intérêt n'est bien sûr

pas d'interférer dans le travail des chercheurs et experts mobilisés – une règle très claire rappelée tant par le ministre Michel Mercier que par le délégué Pierre Dartout, à savoir, une totale liberté de parole au sein des groupes de prospective qui se traduit notamment par l'intégrité des contenus publiés et une ligne de séparation marquée avec l'exploitation qui en sera faite par la suite par la DATAR – mais bien que la délégation puisse nourrir sa propre vision stratégique de manière endogène et puisse ainsi considérablement dynamiser sa force de proposition.

Une autre des innovations de la démarche réside dans le fait qu'elle s'interdit d'emblée d'être un simple travail en chambre déconnecté des problématiques concrètes des territoires. C'est pour cette raison qu'il a été prévu que les hypothèses prospectives nationales soient testées sur les territoires, partagées, amendées et *in fine* coconstruites avec les acteurs territoriaux, ceux-là mêmes qui seront susceptibles ensuite de porter les politiques qui pourraient résulter de la démarche de prospective *Territoires 2040*.

C'est dire le niveau d'interactions particulièrement important que cette nouvelle prospective datarienne est à même de favoriser entre État et territoires sur des enjeux de long terme.

LES RAISONS D'UNE DÉMARCHE DE PROSPECTIVE APPLIQUÉE AU TERRITOIRE NATIONAL

Toutes les cartes en main

Karine Hurel

Chargée de mission à la DATAR,
enseignante à l'université Paris-Sorbonne
et à Sciences-Po Paris

Les représentations, tout en participant au processus cognitif qui permet d'appréhender le réel, agissent sur lui et contribuent à la création d'un imaginaire individuel et collectif (Debarbieux, 2004). Au sein du large éventail de celles-ci, la cartographie est sans doute le média le plus efficace et le plus pratiqué pour représenter les territoires. Les acteurs de l'aménagement du territoire, politiques, techniciens ou chercheurs, quelles que soient leurs échelles d'analyse et d'intervention, imaginent, fabriquent et « consomment » tous de nombreuses cartes.

Malgré la diversité des cartographies existantes, on observe actuellement la surreprésentation d'un type d'entre elles en particulier : les cartes de « données ». Or, le langage cartographique, appuyé notamment sur les concepts d'une géographie renouvelée, fait appel à un très large spectre de représentations possibles, que les acteurs de l'aménagement du territoire, producteurs comme utilisateurs de cartes, doivent pouvoir mobiliser et surtout maîtriser.

Ainsi, la variété des représentations possibles peut être appréhendée en croisant deux critères. Le premier est fonction du mode de production de l'information – statistique ou graphique – ; le second, de la fonction assignée aux formes géographiques représentées – espace singulier (géon) ou modèle spatiale (géotype)¹.

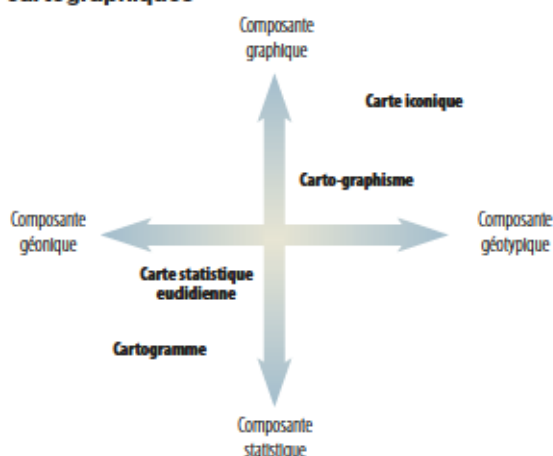
L'hégémonie actuelle d'une cartographie statistique euclidienne automatisée

La représentation cartographique aujourd'hui la plus courante, est la carte de « données ». Ces dernières sont de deux ordres : les données statistiques, d'une part, les données « géographiques » d'autre part. On entend par « géographiques », des objets localisés dans un référentiel euclidien normé (coordonnées géographiques x,y,z) et représentant des lieux (points), des territoires (surfaces) ou des réseaux (lignes).

1. Géon : objet géographique unique identifié et identifiable. De façon simple, on peut dire qu'un géon est un *nom propre géographique* (Poncet P., Lévy J. in Lévy J., Lussault M., 2003). Géotype : situation géographique type, agencement spatial (Poncet P., Lévy J. in Lévy J., Lussault M., 2003). Ainsi, un géotype désigne un espace générique, comme par exemple, la ville, alors qu'un géon va désigner un objet géographique singulier, comme par exemple, Paris.

Toutes les cartes en main

Figure 1. Spectre des représentations cartographiques



Réalisation : Datar - Territoires 2040 - Karim Huel

Le recours massif à des cartes associant données statistiques et géographiques repose sur deux principaux facteurs ; l'accessibilité des données et leur facilité de traitement. Elles sont de plus en plus nombreuses et de moins en moins coûteuses. La politique actuelle de diffusion de l'Insee² est représentative de cette tendance. L'institut offre par exemple, sur son site, la possibilité de télécharger les données du recensement de la population à des échelons géographiques fins, informations qui, il y a encore quelques années, étaient proposées à l'achat.

Concomitamment à la libéralisation des données et à leur plus large diffusion, les cartographes ont changé d'outil. Les systèmes d'information géographique (SIG), il y a encore récemment affaire de spécialistes, notamment des informaticiens, et extrêmement coûteux et complexes à mettre en œuvre, sont aujourd'hui des solutions techniques légères, quasi bureautiques. Avec une gamme de prix abordable, des interfaces graphiques et intuitives, des procédures standardisées et automatisées, les SIG sont devenus l'outil privilégié du cartographe « institutionnel » et se sont introduits dans tous les organismes,

collectivités ou structures techniques, s'intéressant à l'aménagement du territoire (ex. : conseils régionaux, agglomérations, agences d'urbanisme, etc.).

Dans ce contexte « d'hégémonie » des SIG et « d'opulence statistique », les cartes fabriquées sont de plus en plus le fruit de l'immensité des données produites et de la standardisation « minimaliste » d'une sémiologie fortement contrainte par les fonctionnalités des logiciels. En quelque sorte, les données et l'outil créent la carte. Si la qualité, la construction des données ou même les choix de représentation sont parfois sujets à débat, ces cartes bénéficient d'un sentiment partagé d'objectivité, et sont, aujourd'hui, très largement utilisées, voire plébiscitées par les acteurs des territoires, techniciens ou politiques.

Cartographe avec de nouvelles métriques

Or, cette « prédominance euclidienne »³, portée par une certaine géographie et sa traduction cartographique « littérale » renforcée par l'utilisation massive des SIG, a eu notamment pour conséquence de masquer le fait que le « fond de carte » est, lui aussi, une donnée traitable en tant que telle et non un préalable intangible à la cartographie. Ce que l'on appelle le « fond de carte » est en fait déjà une première carte et le choix de celle-ci est déterminant pour la réalisation de l'image finale et dans l'expression du message (Huel, Poncet, 2008).

Si le choix de la projection cartographique, notamment à l'échelle mondiale, est reconnu comme un acte important dans la construction de l'image, le choix de la métrique⁴ du fond de carte, lui, n'était pas, jusqu'à récemment, considéré comme une « liberté » du cartographe. Cette situation résultait d'une valorisation – réfléchie ou non – d'une cartographie aux mensurations euclidiennes (kilométriques), jouant sur la correspondance homothétique entre superficie sur la carte et superficie sur le terrain. Cette visée, légitime dans certains domaines comme celui de la construction ou du bâtiment, assignant à la carte

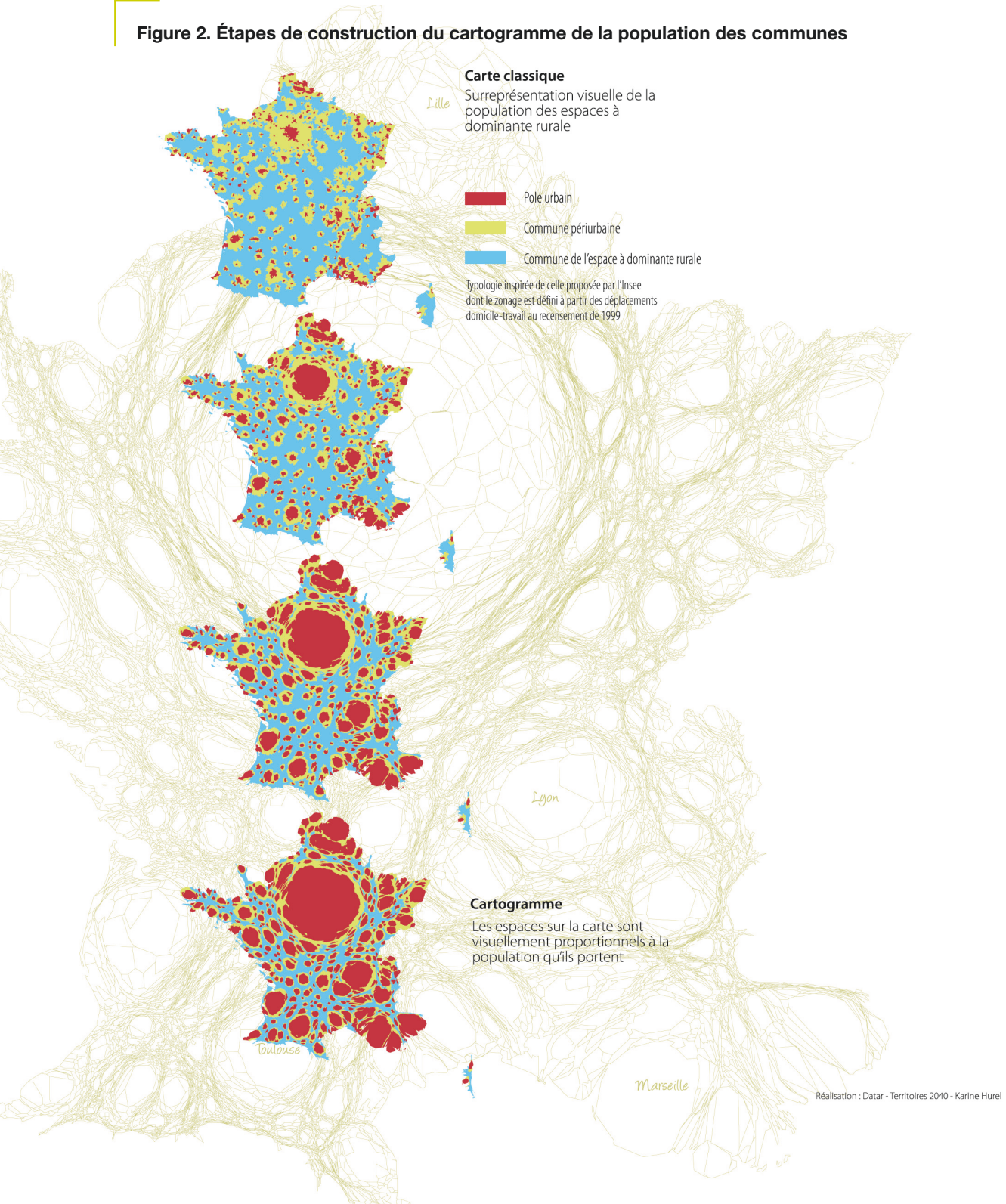
2. Institut national de la statistique et des études économiques.

3. Espace euclidien : espace qui suppose la continuité, la contiguïté et l'uniformité des métriques (Lévy J. in Lévy J., Lussault M., 2003).

4. Métrique : mode de mesure et de traitement de la distance (Lévy J. in Lévy J., Lussault M., 2003).

LES RAISONS D'UNE DÉMARCHE DE PROSPECTIVE APPLIQUÉE AU TERRITOIRE NATIONAL

Figure 2. Étapes de construction du cartogramme de la population des communes



Toutes les cartes en main

une fonction similaire à celle du plan d'architecte, n'est pourtant pas pertinente pour représenter des phénomènes sociaux aux métriques plus élaborées, définitivement non euclidiennes.

La population mondiale est désormais majoritairement urbaine. La France compte, par exemple, aujourd'hui plus de 80 % d'urbains. En voyant sa concentration dans les agglomérations augmenter, la société française en vient ainsi à n'occuper qu'une proportion toujours plus faible du territoire. C'est cette dynamique sociétale majeure que les cartes euclidiennes masquent de plus en plus, survalorisant par exemple la croissance surfacique marginale du périurbain – problématique par bien des aspects, certes, mais « superficielle » en termes de population concernée – quand ce qui change advient massivement au cœur des taches urbaines.

Ainsi, en n'utilisant jusqu'à présent que des fonds de carte basés sur une métrique euclidienne, les acteurs de l'aménagement du territoire ont très largement minoré les phénomènes concernant la société urbaine. Pour mieux visualiser les enjeux d'une urbanité dominante, a été inventée une cartographie dont le fond n'est pas construit sur une métrique kilométrique mais sur une métrique adaptée à la problématique représentée. À titre d'illustration, le nombre d'habitants est souvent utilisé pour cartographier les phénomènes sociétaux. La surface de

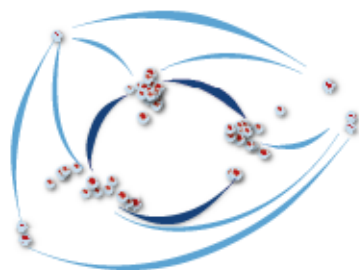
la carte ne correspond alors pas à la superficie du terrain mais est proportionnelle à la population qu'elle porte. Pour obtenir cet effet visuel, le changement de métrique produit une déformation de la géométrie « classique » (anamorphose), créant une forme de la France au premier abord perturbante, en ce qu'elle modifie nos repères très fortement imprégnés par les images classiques du territoire. On appelle « cartogramme » une carte thématique qui utilise un tel fond en anamorphose, fond qui représente directement non des zones mais la population concernée par un phénomène donné. Ce type de représentation remet visuellement à sa place les enjeux d'une société aujourd'hui très majoritairement urbaine.

D'une certaine manière, les cartogrammes poussent la logique de la cartographie statistique dans le sens d'une plus grande rigueur de traitement, d'une plus grande exigence pour rendre compte des réalités sociétales vécues et d'une meilleure adaptation aux contextes et à la singularité des territoires.

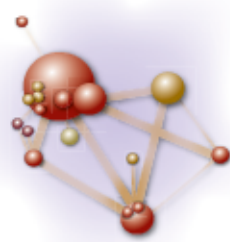
Carto-graphisme

À la différence des cartes de données statistiques et géographiques, voire des cartogrammes précédemment décrits, il existe une gamme extrêmement vaste de représentations à fortes composantes graphique et géotypique, qui *in fine*

Figure 3. Cartes iconiques des sept systèmes spatiaux de *Territoires 2040*



Le réseau des métropoles françaises dans l'économie mondiale



Les systèmes métropolitains intégrés, leviers de développement territorial



Les portes d'entrée de la France dans les systèmes territoriaux des flux

LES RAISONS D'UNE DÉMARCHE DE PROSPECTIVE APPLIQUÉE AU TERRITOIRE NATIONAL

cherchent à créer un dessin rendant compte d'une idée en utilisant non seulement une sémiologie des données, mais également et surtout, une sémiologie des problèmes et une sémiologie de l'image (Poncet, Hurel, 2008).

Pour atteindre ce double objectif analytique et en même temps communicationnel, une partie essentielle de l'information est apportée sous forme de problématique par le géographe et sous forme de technologie de traitements statistiques et graphiques par le cartographe. La compétence ou même parfois, osons le mot, l'art graphique, a alors une place essentielle pour traduire en image les fruits de l'expertise; qu'il s'agisse de choix graphiques complexes (flou, ombrage, surbrillance, estompage...), de gammes de couleurs, de proportionnalité de symboles, de typographie, d'habillage, de mise en scène de la carte (univers esthétique, intimité entretenue par la carte avec d'autres médias, notamment le texte), voire « d'effets d'optique ». Tous ces choix sont autant d'éléments sémiologiques possibles et émergent à ce qui relève de « l'art cartographique ».

Les images cartographiques des scénarios de prospective (comme les fameuses cartes du « scénario de l'inacceptable », de l'« archipel éclaté » ou du « polycentrisme maillé », etc.) font parties intégrantes de cette catégorie de cartes. Elles figurent des idées fortes plutôt qu'elles ne localisent des données brutes.

Cartes iconiques

Poussant la logique graphique et géotypique à son terme, a été créé, pour la démarche *Territoires 2040*, un type de carte proche de l'icône.

Les signes iconiques n'ont pas les mêmes propriétés physiques que l'objet qu'ils représentent, mais ils mettent en œuvre une structure perceptive « semblable » à celle que déclenche celui-ci. Afin d'illustrer ce principe, le sémiologue et écrivain italien Umberto Eco utilise l'exemple d'une planète. Pour représenter une planète, la plupart des personnes dessineront spontanément un rond entouré d'une ellipse. L'imaginaire collectif utilise ainsi sans le savoir la planète Saturne, objet singulier du système solaire se distinguant par ses anneaux, pour en faire l'archétype de toutes les planètes.

Les « cartes iconiques » (géons), accompagnant la problématisation de chaque système spatial (géotypes) identifié dans la démarche *Territoires 2040*, utilisent ce principe en jouant sur trois modalités :

- la modélisation (représentation du géotype par un géon: un lieu emblématique ou familier pour la plupart des acteurs, est utilisé comme archétype);
- la distinction élémentaire (un élément distinctif symbolise l'objet entier);



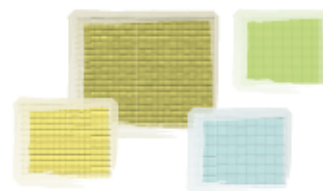
Dynamique des territoires industriels



Les villes intermédiaires et leurs espaces de proximité



Les territoires à base économique résidentielle et touristique



Les espaces de faible densité, des territoires multifonctionnels entre dépendance et attractivité

Réalisation : Datar – Territoires 2040 – Karine Hurel

Toutes les cartes en main

–le changement d'échelle (la forme d'un objet-clé d'un thème rappelle la forme de l'espace de ce thème).

icône de chacun des systèmes, ces dessins cartographiques ont également été construits en résonance les uns par rapport aux autres, chacun dans un univers graphique propre et identifiable.

Carte iconique obtenue par modélisation

L'icône du «réseau des métropoles françaises dans l'économie-monde» s'appuie sur l'objet géographique «Monde». Il utilise une représentation très connue de ceux qui travaillent sur la mondialisation, celle de l'archipel mégapolitain mondial, composée de trois principaux pôles (Europe/Asie/USA) et de liens, sous forme d'arcs, qui les unissent. L'icône des «systèmes métropolitains intégrés» utilise la métropole lyonnaise reconnaissable par une boule de taille imposante représentant Lyon, de boules plus petites figurant Grenoble et Saint-Étienne, par des liens les unissant et par un nuage périurbain les enrobant. Le système des «villes intermédiaires et leurs espaces de proximité» utilise la forme quasi christallérienne⁵ que dessine la France des villes dites moyennes. Pour finir dans cette catégorie, une commune périurbaine, ou plus précisément, sa représentation par une carte topographique type IGN, sert de base à l'icône des «territoires à base économique résidentielle et touristique».

Carte iconique obtenue par distinction élémentaire

La fabrication des icônes du système «des portes d'entrée et des flux» et «espaces ruraux de faible densité» s'est appuyée sur un graphisme distinctif. Les ondes aux teintes verte, bleue et noire sont ici utilisées pour évoquer le mouvement, la mobilité. Les grands rectangles homogènes de couleurs jaune, marron, bleu et vert symbolisent les champs, les plans d'eau et autres espaces «naturels» pour l'en-tête générique de la «faible densité».

Carte iconique obtenue par changement d'échelle

La dernière icône fonctionne sur la base d'un changement d'échelle. En l'occurrence, on a souhaité évoquer un objet incarnant le secteur de l'industrie, ici une carte-mère d'ordinateur, pour figurer un système territorial. L'objet, appréhendable de fait comme un territoire (*cf.* flux de données, connecteurs, circuits électriques, protocoles, etc.), devient le symbole même du système territorial spécialisé dans un secteur industriel (ex. : informatique, microélectronique, plasturgie, etc.).

Conclusion

Cet article prétend rappeler que la cartographie n'est pas une affaire de techniciens, à laquelle les systèmes d'information ont parfois trop tendance à la ramener. C'est une technologie qui demande un niveau d'analyse géographique exigeant pour comprendre et savoir représenter des dynamiques spatiales qui ont rarement une traduction cartographique simple et évidente. Si les acteurs de l'aménagement du territoire n'ont comme seul objectif que de visualiser des données sur une carte, ils se couperont d'une grande partie des représentations cartographiques, permettant pourtant la démultiplication des points de vue essentielle à la compréhension des enjeux contemporains.

La démarche de prospective *Territoires 2040*, c'est un de ces intérêts en termes de production de représentations, sera amenée à mobiliser l'ensemble du spectre cartographique ceci afin de répondre au mieux aux objectifs qu'elle s'est fixée. «Cartes de données» et «cartogrammes» pour la phase d'état des lieux qui nécessite des visualisations statistiques indispensables, mais également un carto-graphisme innovant pour mettre en image les scénarios et surtout les transformer en signes ou stimuli pour l'esprit critique et le débat public, tous deux nécessaires pour faire progresser la réflexion sur l'avenir des territoires et notre capacité à les transformer.

5. Walter Christaller, géographe, a fondé sa thèse sur un modèle de hiérarchisation des réseaux urbains en fonction des services et des commerces qui s'y trouvent.

LES RAISONS D'UNE DÉMARCHE DE PROSPECTIVE APPLIQUÉE AU TERRITOIRE NATIONAL

Éléments bibliographiques

Debarbieux B., « Représentation », Revue en ligne *Hypergéô*, 2004.

Denizot D., Vanier M., « Les représentations à l'épreuve du temps : Grenoble en images prospectives (1938-2004) », in *Prospective des territoires*, revue *Territoires 2030*, n°3.

Eco U., *Kant et l'omithorynque*, Paris, Grasset, 1999.

Farinelli F., *De la raison cartographique*, CTHS-Éditions, 2009.

Lévy J., Lussault M. (dir.), *Dictionnaire de géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 2003, 1032 p.

Lévy J., Poncet P., Tricoire E., « La carte, enjeu contemporain », *La Documentation photographique*, n° 8036, La Documentation française, 2004.

Hurel K., Poncet P., « Le monde comme vous ne l'avez jamais vu », in *La GéoGraphie, Carte, le voyage immobile*, n° 2, Paris, Société de Géographie, 2008.

Poncet P., Hurel K. « Lire le monde par la carte », in Lévy J. et al., *L'invention du monde, une géographie de la mondialisation*, Sciences-Po, Les Presses, 2008, p.19-36.

Vanier M., Debarbieux B., *Ces territorialités qui se dessinent*, Édition de l'Aube, Datar, 2002.

LES RAISONS D'UNE DÉMARCHE DE PROSPECTIVE APPLIQUÉE AU TERRITOIRE NATIONAL

Une lecture du rapport : « Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire »

Florian Muzard

Chargé de mission à la DATAR

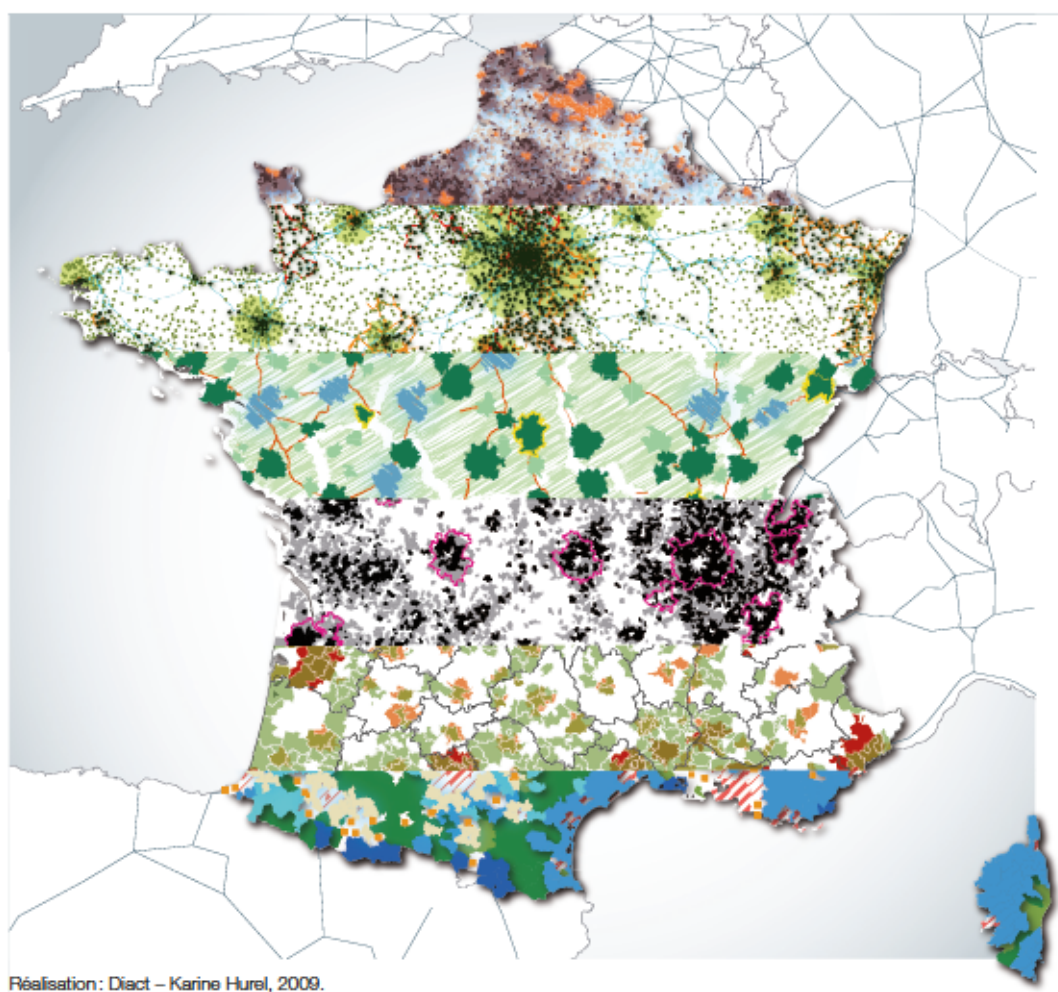
En septembre 2009, la DIACT, redevenue depuis lors DATAR, faisait paraître un document de vision intitulé « Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire ». Ce rapport précédait de quelques semaines l'annonce du lancement officiel de la démarche *Territoires 2040, aménager le changement* et offrait un exemple original d'exercice stratégique de court et moyen termes qui se concluait sur la nécessité d'un prolongement prospectif pour préparer de manière plus efficiente, l'après. Cette conception assurant un lien entre les différentes temporalités et nourrissant l'action immédiate d'une réflexion à caractère plus exploratoire est de fait en concordance avec la philosophie même de l'aménagement du territoire. Si l'on se réfère en effet, pour mémoire, au premier numéro de la *Revue 2000* dirigé par Serge Antoine et paru en 1966, publication fondatrice de la DATAR dont *Territoires 2040* constitue l'ultime avatar à ce jour, l'aménagement du territoire y est singulièrement décrit comme l'un « des domaines privilégiés de transition entre des formes du passé qui s'effacent et l'avenir qui s'en dégagera ». Pour en revenir au présent, considérons ce qu'il résulte de ce rapport stratégique, en termes d'analyse des dynamiques socioéconomiques en cours, de renouvellement conceptuel et de chantiers qui s'ouvrent à la politique nationale d'aménagement du territoire.

Un diagnostic de la France revu et corrigé

Pour la DATAR, ne plus être capable de représenter le territoire revient à un scénario inacceptable. Complexité, accélération des mutations, etc., les prétextes invoqués sont nombreux pour renoncer à produire une vision d'ensemble. Pourtant, une représentation fractionnée ou conjoncturelle peut apparaître comme une menace pour la République et ses fondements d'unicité et d'indivisibilité. La carte de France ci-après, en couverture du rapport, est au contraire une tentative pour donner à voir la situation contextuelle des territoires et à en mieux saisir les enjeux; qu'ils soient macroéconomiques (globalisation, connexion numérique);

Une lecture du rapport : « Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire »

Figure 1. Carte de couverture du rapport stratégique de la DATAR, « Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire »



LES RAISONS D'UNE DÉMARCHE DE PROSPECTIVE APPLIQUÉE AU TERRITOIRE NATIONAL

institutionnels (intégration européenne, décentralisation) ; sociétaux (explosion des mobilités, généralisation du mode de vie urbain, coexistence de ruralités extraordinairement diverses) ou environnementaux (efficacité énergétique, protection et valorisation de la biodiversité). Au-delà de son aspect plastique, cette carte témoigne des différents niveaux de lecture qui sont nécessaires pour saisir la France dans toute sa diversité. Elle met également l'accent sur l'interdépendance des problématiques et le besoin d'une approche multiscale pour concevoir une politique d'aménagement du territoire en phase avec les grands enjeux de société.

Renouvellement conceptuel et leviers d'action

Le rapport identifie trois enjeux d'avenir qui ont vocation à orienter les politiques publiques à mettre en œuvre. Le premier enjeu est celui de la croissance. Il repose sur l'idée que la croissance du PIB est le principal aliment budgétaire de la solidarité nationale, notamment des politiques de redistribution et de péréquation, et qu'elle est indispensable tant à la correction des grands déséquilibres sociospatiaux qu'au développement des territoires. En termes d'aménagement, cela implique pour la DATAR la nécessaire montée en puissance des métropoles, considérées comme des « moteurs de croissance ». Là où il y a une innovation forte par rapport aux modèles classiques de compétitivité, c'est dans la valorisation complémentaire de l'excellence territoriale. Cela signifie que l'identification et la mise en valeur des avantages distinctifs des territoires, qu'ils tiennent au capital humain ou soient organisationnels, résidentiels, touristiques ou écologiques, etc. sont stratégiques en ce qu'ils rendent la compétitivité viable ou pourrait-on dire « habitable » dans l'espace et dans la durée.

Le second enjeu est celui de la cohésion. La DATAR considère qu'elle est à concrétiser au cœur des territoires mais aussi au travers de relations interterritoriales. Il s'agit de corriger certaines formes de repli communautaire ou, à l'opposé, de ségrégation spatiale qui heurtent nos valeurs républicaines et d'un point de vue *stricto sensu* utilitaire nuisent à l'attractivité des territoires. De manière plus générale, il s'agit de lutter contre la monofonctionnalité de certains territoires et leur insuffisante diversité.

Il doit également être compris que le niveau d'équipement et de service des territoires ne peut qu'être variable et résulter d'un compromis entre des besoins particuliers et des atouts dont l'ensemble des territoires bénéficient directement ou indirectement ; d'où l'idée promue par la DATAR d'une attractivité différenciée et par conséquent, de territoires unis par des liens de complémentarité.

Le troisième enjeu est celui de la durabilité et de la croissance verte. Il incite à concevoir des stratégies faiblement carbonées dans une logique non de contrainte mais d'opportunité.

Pour cela, le rapport porte une attention marquée aux transitions énergétiques et environnementales et aux mutations d'ordre économique et comportemental qui les accompagnent.

Pour atteindre ces objectifs, trois leviers actionnables indépendamment ou graduellement, sont identifiés¹ :

- la polarisation, en vue de constituer une masse critique et générer de l'attraction (politique des pôles, des métropoles, etc.);
- la connexion, pour relier efficacement et créer du lien (LGV, réseaux TIC, etc.);
- et enfin la coopération, c'est-à-dire, la constitution de solidarités et d'alliances à l'échelle la plus adaptée (intercommunale, interrégionale, transfrontalière, etc.) pour répondre aux problématiques rencontrées par les territoires (équipement, climat, reconversion industrielle, etc.).

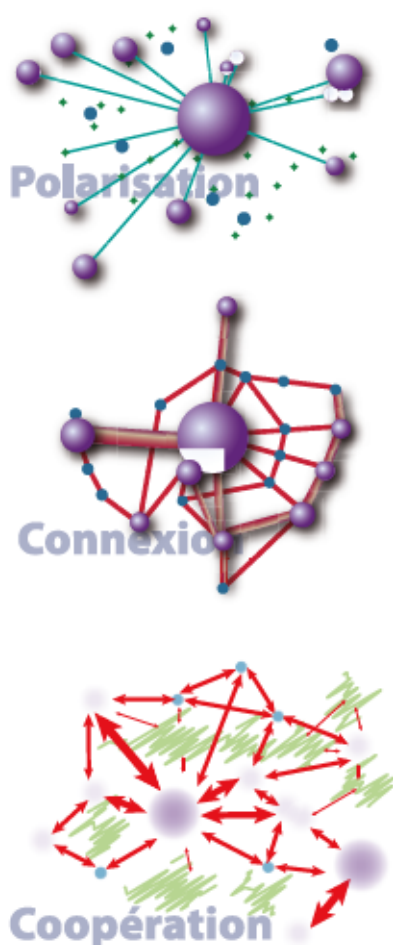
Neuf chantiers territoriaux stratégiques

Après avoir posé ce fondement théorique, le rapport s'ouvre sur neuf chantiers qui traduisent la volonté de la DATAR de transformer ces innovations conceptuelles en propositions opérationnelles. Ces stratégies interdépendantes sont présentées comme des objets d'expertise versés au débat, nécessitant en fin de compte d'être coconstruites avec l'ensemble des acteurs de l'aménagement du territoire pour être pleinement appropriées. Si l'on se prête à une lecture transversale de ces

1. En référence aux trois notions « la concentration, la connexion et la coopération » décrites dans le *Livre vert sur la cohésion territoriale : faire de la diversité territoriale un atout*, Commission européenne, 2008.

Une lecture du rapport : « Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire »

Figure 2. Les trois leviers d'action



Réalisation : Diact – Karine Hurel, 2009.

chantiers, notamment des tendances lourdes qui sont mises en avant et des propositions d'action formulées, on obtient une grille de lecture par grands systèmes spatiaux². C'est peu ou prou celle qui a été reprise pour échafauder les sept groupes de prospective de *Territoires 2040*. Dans un souci de simplification, on a procédé ici à des regroupements de chantiers.

L'amplification métropolitaine

Le rapport de la DATAR décrit, à l'appui de nombreuses cartes, schémas et chorèmes³, la puissante dynamique de métropolisation qui déstructure et recompose les territoires, qu'il s'agisse des mobilités, de la tertiarisation de nos économies, du mouvement de périurbanisation, des potentialités offertes par le numérique, etc. Pour autant, ces « grands territoires » qui se dessinent ne sont pas organisés, infrastructurés et gouvernés à la hauteur des besoins. En somme, ils ne font pas encore « métropoles ». C'est pour cette raison que la DATAR préconise de renforcer, d'une part, l'attractivité des métropoles, d'autre part, l'efficacité du système spatial qu'elles entraînent et d'encourager leur ouverture à l'international. En plus de propositions pour faire émerger un véritable statut métropolitain, la DATAR marque sa volonté de faire converger les diverses politiques publiques favorisant la polarisation (PRES⁴, pôles de compétitivité, etc.) et de mieux insérer ces territoires dans un réseau métropolitain à grande vitesse, qu'il soit physique ou numérique.

Le rapport réserve une place à part à la région capitale sur le constat qu'elle est le seul ensemble métropolitain français dont le rayonnement est mondial, sans équivalent autre que Londres (Greater London) en Europe. À ce titre, le rapport pointe son

2. Par « système spatial », on entend une configuration à la fois spatiale, économique et d'acteurs, dont les différentes composantes géographiques, fonctionnelles, organisationnelles peuvent être lues comme concourant dans leurs interactions à une logique fonctionnelle et à un rôle spécifique dans le système territorial global.

3. Un chorème est une représentation schématique d'un espace choisi. Il n'est pas une simplification de la réalité, il vise à représenter toute la complexité du territoire à l'aide de formes géométriques (Source : Wikipedia, d'après Roger Brunet, 1980).

4. Pôles de recherche et d'enseignement supérieur.

LES RAISONS D'UNE DÉMARCHE DE PROSPECTIVE APPLIQUÉE AU TERRITOIRE NATIONAL

inquiétante perte d'attractivité et des flux démographiques qui lui sont globalement défavorables. La DATAR fait ici état d'une analyse où Paris a intérêt à agir dans le cadre d'une stratégie territoriale élargie, au sein du Bassin parisien d'abord, puis du réseau métropolitain national dont elle serait la tête de pont. Cette coopération permettrait d'articuler le capital économique et de recherche francilien avec les excellences métropolitaines des autres régions. C'est là le concept de « région économique de Paris ».

L'extension urbaine et les nouvelles ruralités

L'« urbain » est avant tout un mode de vie et ne se confond pas avec la « ville ». La DATAR entend prendre la mesure de ce que signifie une population pour 82 % à dominante urbaine et des problématiques associées telles que les exigences de qualité de vie. La DATAR a fait de cet enjeu du « mieux-vivre urbain » une interface entre les différents chantiers en mettant en résonance les enjeux liés au cadre de vie, à la contrainte des déplacements domicile-travail ou à la fragmentation sociospatiale (due à la gentrification de certains quartiers, à leur paupérisation ou au zoning). Le rapport de la DATAR fait de l'aire urbaine, l'échelle de référence pour appréhender ces différents enjeux (notamment dans le cadre de SCoT de nouvelle génération). De la même manière, c'est la hiérarchie urbaine (villes petites, moyennes ou grandes, ces dernières au niveau de secteurs géographiques plus fins), qu'il est prévu d'utiliser comme échelle de référence de l'offre de services aux publics sur les territoires, en fonction non plus uniquement de critères de proximité et d'égalité d'accès mais de qualité et d'accessibilité globale.

Le rural n'est pas laissé pour compte dans le rapport mais est traité en interdépendance étroite avec ce premier thème. Et ce, parce que l'actuel regain démographique observé par l'INSEE dans le monde rural nécessite d'être corrélé avec la prise en considération des comportements et des attentes en termes d'usages d'une population à dominante urbaine. Dans cet ordre d'idées, la typologie des « Trois France rurales » trouve encore pour partie sa pertinence, ruinant l'idée que les campagnes seraient partout une réalité uniforme. Selon le rapport, ces territoires appellent des politiques publiques diversifiées, leur

permettant de préserver leur environnement attractif mais également que soit compensée leur situation plus ou moins accentuée d'enclavement. Des propositions sont également faites pour rendre plus optimale la délimitation de certains périmètres d'action et de gestion dans les espaces ruraux, notamment dans le cadre des intercommunalités à fiscalité propre et dans des démarches de projet structurantes. Le rapport de la DATAR promeut par exemple, à titre d'idée envisageable, l'établissement d'une charte de l'attractivité et du développement durable dont l'État, la région ou le département, mais aussi les métropoles ou les villes moyennes, seraient cosignataires.

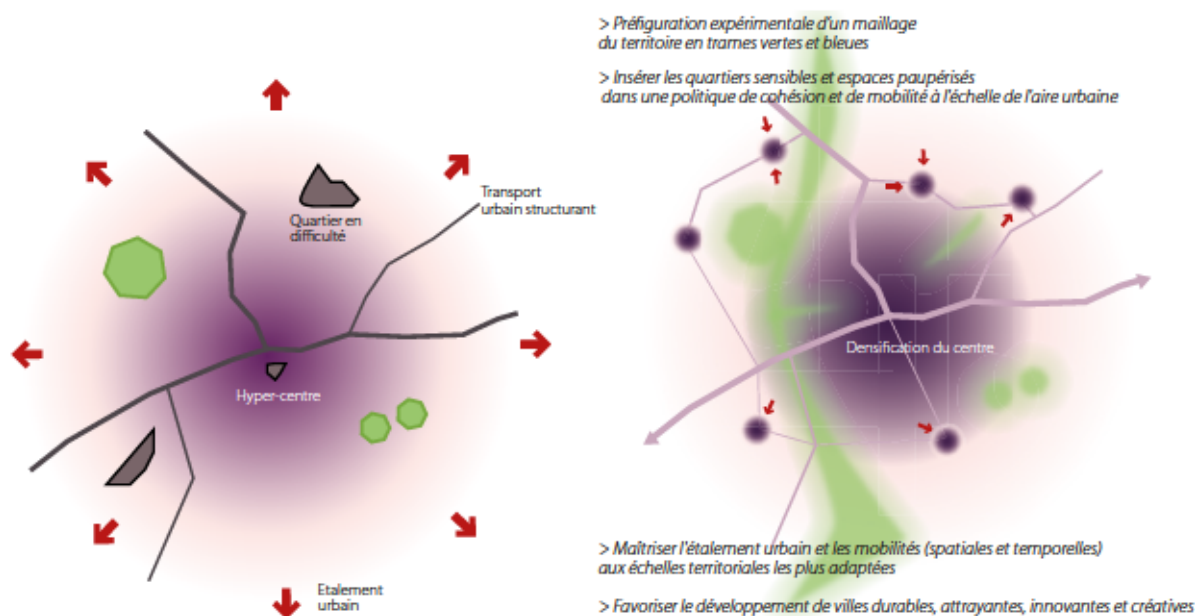
La structuration de territoires de flux

Les territoires sont depuis toujours en prise avec les réseaux de circulation (capitaux, fret, voyageurs, informations, etc.) mais cette dimension mobilière prend aujourd'hui une acuité nouvelle dans le cadre de la globalisation. Concernant internet par exemple, l'analyse de la DATAR repose sur le constat que les seuls mécanismes de marché ne permettront pas le déploiement équilibré des réseaux de demain et que, du fait du *trend* actuel de vieillissement des populations, il est indispensable de poursuivre les efforts engagés pour lutter contre la fracture numérique, sociale et générationnelle. Il est ainsi proposé d'anticiper pour généraliser l'accès à internet à très haut débit fixe et mobile sur tous les territoires à une échéance de dix ans et d'investir dans les e-activités et des espaces publics numériques modernisés et exemplaires en matière de développement durable.

Concernant la circulation visible des richesses (pour prendre à contre-pied la formule de Laurent Davezies), le rapport de la DATAR expose sa stratégie en faveur d'une optimisation du transport massifié de marchandises dans un contexte économique transformé par la mondialisation (avec notamment la délocalisation de la fabrication manufacturière dans des pays à faible coût de main-d'œuvre) et l'ouverture à l'Europe de l'Est. Est ainsi préconisée une meilleure utilisation des ports maritimes français et une amélioration de leurs dessertes à l'intérieur du pays, voire du continent. D'autres directions sont explorées comme l'accroissement du transport fluvial en lien avec le développement des territoires desservis (cas du Canal-Seine-Nord-Europe),

Une lecture du rapport : « Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire »

Figure 3. Un exemple de chorème, extrait du chantier « Pour un mieux-vivre urbain »



Des enjeux territoriaux...

Réalisation : Diact – Karine Hurel, 2009.

l'intermodalité, le renforcement des grands corridors ferroviaires, etc., avec l'objectif de dégager des marges de compétitivité territoriale. La DATAR juge tout autant essentiel de mieux insérer la logistique dans les territoires car celle-ci stimule la vitalité du tissu économique des bassins d'emplois, attire des entreprises, structure l'espace et peut contribuer à une organisation plus efficace du transport de marchandises.

Le capital vert et l'aléa climatique

Dans son rapport, la DATAR considère qu'il est de prime importance de mieux appréhender les enjeux naturels et environnementaux dans les territoires ; et ce, en raison de la fragilisation des écosystèmes qu'ont entraînée l'évolution de

... à la stratégie d'aménagement

nos modes de vie (artificialisants et énergivores, pour le dire vite) et les perturbations climatiques. La DATAR imagine ainsi faire évoluer les outils de monitoring environnemental pour rendre possible une gestion plus durable du territoire qui irait au-delà d'une simple logique conservatoire pour entrer dans le champ de la valorisation des espaces. À la planification existante, la DATAR propose de substituer une planification stratégique reposant sur des dispositifs de gouvernance multiniveaux (à l'instar de l'expérience des GIZC⁵) et de développer les pratiques d'évaluation environnementale en mettant en place un

5. Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 (2002/413/CE) pour la mise en œuvre d'une stratégie de Gestion intégrée des zones côtières (GIZC).

LES RAISONS D'UNE DÉMARCHE DE PROSPECTIVE APPLIQUÉE AU TERRITOIRE NATIONAL

instrument de calcul économique de la valeur de ces espaces naturels à enjeux.

La DATAR mesure également combien le changement climatique est un facteur d'incertitude considérable pour les territoires. Pour appréhender ce phénomène générateur de multiples interactions (global/local, diffus/clivé) et mettre en place des stratégies adaptées (information préventive, gestion de la ressource en eau, évolution des formes urbaines, mobilités, etc.) le niveau territorial le plus adapté identifié est l'échelon interrégional et dans certains contextes, transfrontalier. Le rapport désigne clairement l'ensemble régional méditerranéen comme champ d'expérimentation pour tester des stratégies d'adaptation et plus particulièrement pour définir et préfigurer un modèle de métropole durable adaptée au changement climatique.

Positionnement de l'État et voies d'évolution institutionnelle

Du fait du poids et de l'imbrication de ces enjeux au niveau national, le rapport de la DATAR affirme que l'État est un acteur décisif de l'aménagement du territoire, pour la mise en œuvre

de ces chantiers mais également pour prédéfinir les périmètres de coopération permettant de répondre aux enjeux qu'ils recouvrent. En l'occurrence, le niveau interrégional est reconnu là aussi comme un échelon de référence dont il paraît pertinent de confier le pilotage à des préfets coordonnateurs pour l'ensemble des services de l'État. Le rapport de la DATAR détaille pour finir les différentes coopérations intermétropolitaines qui pourraient permettre d'atteindre l'objectif recherché de croissance et de cohésion.

Il est réaffirmé que l'aménagement du territoire en France est une œuvre essentiellement politique et que, plus que jamais dans le contexte actuel et face aux enjeux rappelés ici, il est nécessaire d'inscrire la stratégie nationale dans sa macrodimension européenne voire mondiale. Ce volontarisme pour faire de l'aménagement du territoire une démarche de progrès, se trouve pleinement exprimé dans le travail national et multiacteurs qui en constitue la suite directe : *Territoires 2040, aménager le changement*. L'enjeu-clé est que la réflexion nourrisse l'action et permette d'ancrer les projets dans un socle d'expertise concertée et dans le temps long, tous deux essentiels au dynamisme durable de nos territoires.

Éléments bibliographiques

- Berrou S., Cattan N., Gilli F., et al., *Le fonctionnement métropolitain du Bassin parisien : du Bassin parisien à la région économique de Paris 2004-2008*, Paris, DIACT, 2009.
- Damon J., *Vivre en ville. Observatoire mondial des modes de vie urbains*, Paris, PUF, 2008.
- Dartout P. (dir.), Cordobes S. (coord.), DIACT, *Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire*, Paris, La Documentation française, 2009.
- DATAR, *Quelle France rurale pour 2020 ? Contribution à une nouvelle politique de développement rural durable*, Paris, La Documentation française, 2003.
- DIACT, *Dynamiques et développement durable des territoires. Rapport de l'Observatoire des territoires 2008*, Paris, La Documentation française, 2009.
- Devezies L., *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, Paris, Seuil, coll. « La République des Idées », 2008.
- Estébe P., *Gouverner la ville mobile : Intercommunalité et démocratie locale*, Paris, PUF, coll. « La ville en débat », 2008.
- Mora O. (coord.), *Les nouvelles ruralités à l'horizon 2030*, Paris, Éditions Quae, coll. « Update sciences et technologies », 2009.
- Mouhoud E.-M. (dir.), *Économie des services et développement des territoires*, Paris, La Documentation française, coll. « Travaux », 2010.
- Rozenblat C., Cicille P., *Les villes européennes. Analyse comparative*, Paris, La Documentation française, 2003.
- Vanier M., *Le pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité*, Paris, Anthropos, 2008.
- Veltz P., « La crise offre l'occasion de réinventer nos modèles urbains. Il est vital d'investir dans des villes puissantes, créatives et attractives », *Le Monde*, mars 2009.
- Livre vert sur la cohésion territoriale : faire de la diversité territoriale un atout*, Commission européenne, Bruxelles, 2008.

LES RAISONS D'UNE DÉMARCHE DE PROSPECTIVE APPLIQUÉE AU TERRITOIRE NATIONAL

La DATAR et la prospective, 50 ans d'histoire

Raphaële Ducret

Agrégée de géographie, Ecole
Normale Supérieure (Lettres et
sciences humaines) de Lyon

La mission prospective de la DATAR

Dès la création de la DATAR en 1963, prospective et aménagement du territoire vont de pair dans la mission de la délégation. La DATAR a été, et demeure, un des foyers de la prospective en France. Jérôme Monod, à la tête de la délégation entre 1968 et 1975, y a introduit cette discipline et a permis d'en expérimenter les premières méthodes. On a parlé d'une école française de la prospective dont le « Scénario de l'inacceptable » de 1971 est un exemple resté célèbre. Par la suite, la compétence prospective de la DATAR n'a cessé de s'affirmer pour éclairer, dans des moments politiques importants, les grands enjeux d'avenir de notre société.

Il est dans la vocation de la DATAR, en tant qu'administration de mission, d'allier des activités d'études, une grande réactivité et une force de proposition. Porter un regard attentif aux évolutions de la société et faire preuve d'anticipation pour préparer et accompagner le territoire national dans ses mutations font partie des compétences pour lesquelles la DATAR est reconnue mais également particulièrement attendue. Cette tradition n'a cependant de sens et d'efficacité qu'à travers une mobilisation large et partenariale pour que le moyen et le long termes fassent l'objet d'enjeux partagés.

Les exercices de prospective qui ont fait l'histoire de la DATAR

La prospective à la DATAR a traversé différentes périodes. « L'âge d'or de la prospective » est symbolisé par la parution du « Scénario de l'inacceptable » en 1971. Celui-ci incarne de manière exemplaire le règne d'un « État savant et ingénieur »¹. Ces objectifs sont multiples. Tout d'abord, la toute jeune DATAR entend affirmer sa légitimité par un exercice de fort retentissement. En outre, *Le Scénario de l'inacceptable. Une image de la France en l'an 2000* sert de cadre théorique préalable à l'élaboration du Schéma général d'aménagement de

1. Musso P., « Rétrospective de la prospective territoriale : de la DATAR à la DIACT », in *Territoires 2030*, n° 3, DIACT, Paris, La Documentation française, 2006, p. 7-17.

La DATAR et la prospective, 50 ans d'histoire

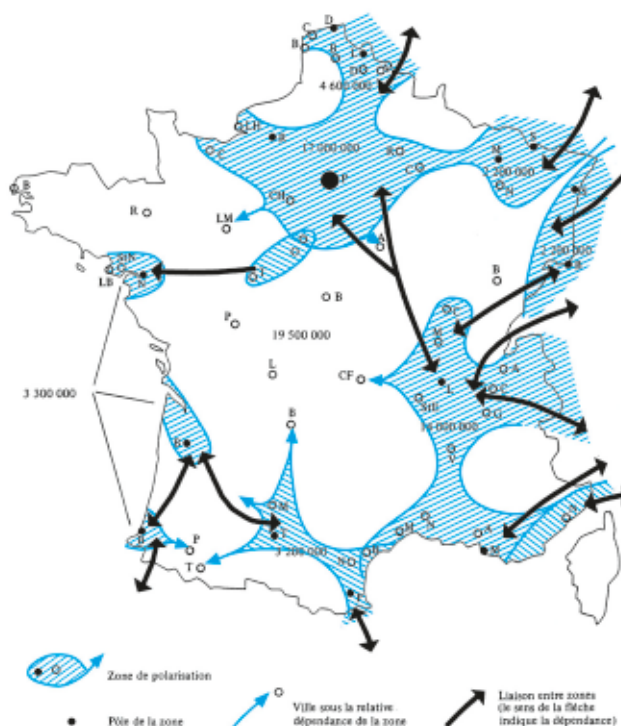
la France. Il s'agit d'éclairer l'État souverain et d'accompagner son action. Dans ce cadre, le but est avant tout de provoquer une prise de conscience des inégalités territoriales générées par le boom économique des Trente Glorieuses pour faire émerger une volonté politique à même de rééquilibrer la France. La prospective produit un scénario «repoussoir» «[décrivant] les conséquences à long terme des tendances actuelles du développement socioéconomique»² de la France en dehors de toute intervention politique. L'image produite est celle d'une France éclatée en cinq zones de polarisation renforcée et des espaces de retards économiques et de vide. J. Monod expliquera très clairement les présupposés et objectifs de cette représentation: «c'est l'une des histoires possibles, une histoire inacceptable qui met en évidence la nécessité d'une action de la société sur son environnement». Cet exercice a eu un impact psychologique important sur ses contemporains. Il a favorisé au niveau politique la prise de conscience d'un certain nombre de grands enjeux et le Schéma général d'aménagement de la France a bénéficié de ces apports. *Le Scénario de l'inacceptable. Une image de la France en l'an 2000* représente encore à l'heure actuelle, pour le grand public, la quintessence de la prospective.

Les années 1980 ont constitué pour la prospective à la DATAR, une période de reflux de l'activité, celle-ci ayant été accusée de n'avoir pas su prévoir les chocs pétroliers et la crise économique. Dans ce contexte économique heurté, l'«État aménageur» privilégie le court terme et la planification. L'«État pompier»³ agissant dans l'urgence fait fi d'une vision à long terme. On assiste en outre à un déplacement de la prospective vers les régions dont le poids politique se trouve renforcé à la faveur de la décentralisation. Pour asseoir leur légitimité et aiguïser leur expertise dans le cadre des contrats de Plan État-régions, celles-ci s'approprient les méthodes de la prospective à travers des exercices pionniers comme *Limousin 2007* paru en 1987 ou encore *Prospective Aquitaine 2005* publié en 1988.

2. DATAR, *Une image de la France en l'an 2000. Le scénario de l'inacceptable*, Paris, Travaux et recherches de prospective, n° 20, 1971, 173 p.

3. Musso P., «Rétrospective de la prospective territoriale: de la DATAR à la DIACT», in *Territoires 2030*, n° 3, DIACT, Paris, La Documentation française, 2006, p. 7-17.

Figure 1. Le scénario de l'inacceptable



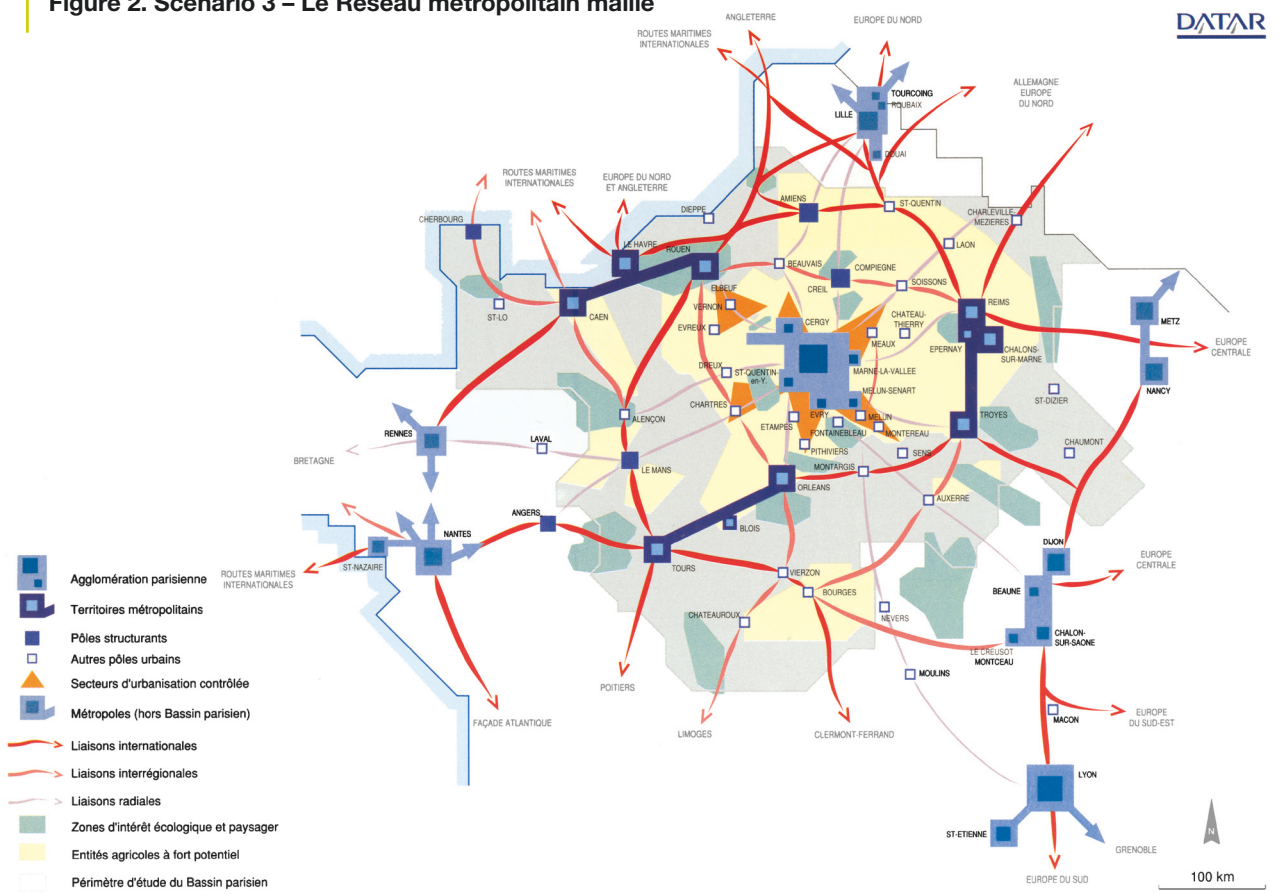
Source : DATAR, *Une image de la France en l'an 2000*, 1971.

Le retour en grâce de la prospective à la DATAR a lieu à partir des années 1990 dans le cadre de deux exercices qui ont fait date : *Le Livre blanc du Bassin parisien* en 1992 et *France en 2015. Recomposition du territoire national* paru en 1993. Durant cette période, les objectifs assignés à la prospective s'élargissent devant la prise de conscience de la multiplication du nombre d'acteurs sur la scène territoriale : la prospective doit se muer en un outil au service du débat public et s'ouvrir aux multiples visions. *Le Livre blanc du Bassin parisien* offre l'occasion d'impliquer de nombreux acteurs (conseils régionaux, ministères, association des villes à une heure de Paris, scientifiques, société civile, etc.). Trois scénarios sont produits comme

LES RAISONS D'UNE DÉMARCHE DE PROSPECTIVE APPLIQUÉE AU TERRITOIRE NATIONAL

Figure 2. Scénario 3 – Le Réseau métropolitain maillé

DATAR



Source : DATAR, *Le Livre blanc du Bassin parisien*, 1992.

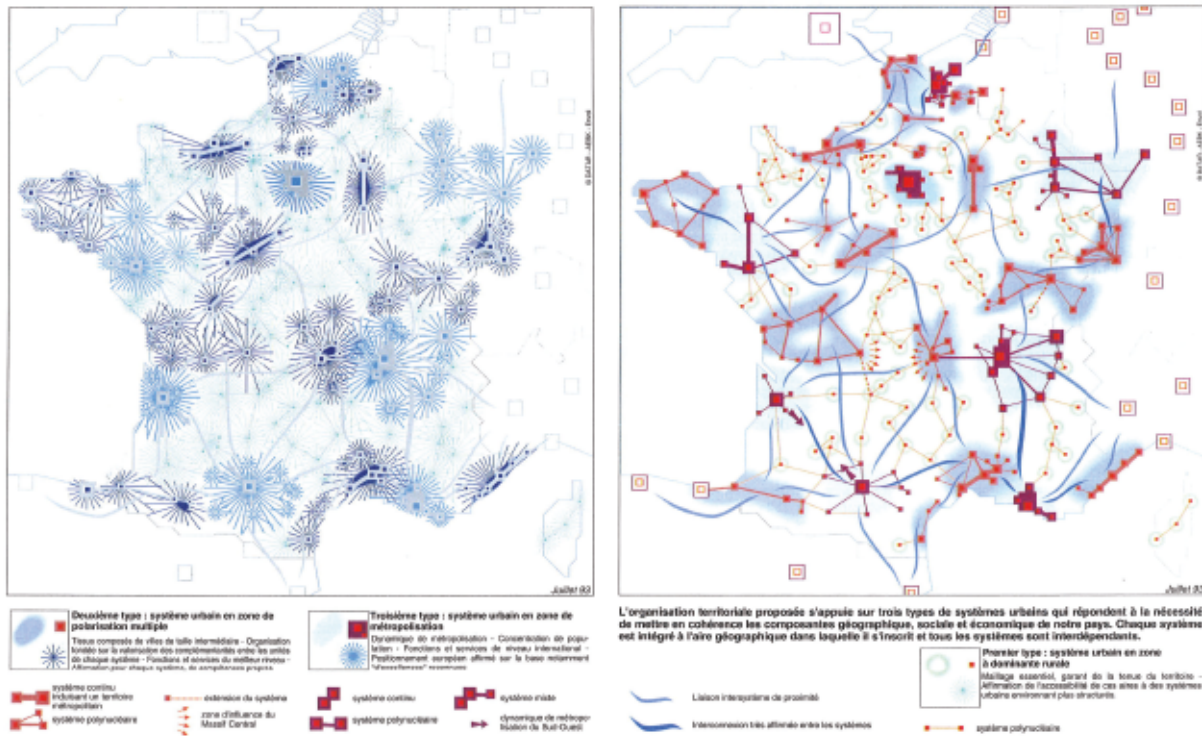
autant de devenir possibles, pour laisser la place au débat : un scénario tendanciel intitulé : « La métropole concentrée » ; un scénario de répartition : « La métropole multipolaire centralisée » et un scénario de dynamisation appelé : « Le réseau métropolitain maillé ». *France en 2015. Recomposition du territoire national* intervient à un moment d'intense renouvellement des méthodes de la prospective. L'un des choix consiste par exemple à former autour de différentes thématiques, des groupes d'experts ouverts, producteurs de visions plurielles. À travers ces deux démarches une nouvelle prospective territoriale émerge, qui ne

consiste plus seulement à demander des scénarios aux experts mais également à nouer le dialogue avec les partenaires locaux. Ces initiatives donnent un nouveau statut à la prospective et renforcent son articulation à l'action publique, dans le cadre des bouleversements survenus dans les années 1980.

Le dernier grand exercice de prospective en date à la DATAR est *France 2020. Mettre les territoires en mouvement* paru en 1999. Dans le cadre de la relance de la planification territoriale et de l'élaboration des schémas de services collectifs, le CIADT de décembre 1997, qui impulse la réforme de la

La DATAR et la prospective, 50 ans d'histoire

Figure 3. Systèmes urbains et territoires : esquisses à long terme



Source : DATAR, France en 2015. *Recomposition du territoire national*, 1993.

LOADT, commande à la DATAR de «rassembler les éléments prospectifs permettant au gouvernement de définir le projet d'avenir qu'il entend conduire en aménagement du territoire». Cette démarche de prospective illustre la position de la DATAR selon laquelle, pour être légitime, la délégation doit élargir sa vision de l'aménagement du territoire à plus long terme et adapter ses méthodes pour être en phase avec les changements des modes de l'action publique. La prospective sur le mode du «forum et du débat public»⁴ initiée à l'orée des

années 1990 est alors mise en œuvre : sont mobilisés plusieurs centaines de chercheurs, tandis que les mondes associatif, économique et politique sont invités à partager leur expertise. Quatre scénarios exploratoires contrastés sont conçus : «L'archipel éclaté», «Le local différencié», «Le centralisme rénové» et «Le polycentrisme maillé». Ils offrent une vision du futur et un chemin pour orienter l'action publique mais veillent à ne pas se faire normatif, à proposer le débat. «Le polycentrisme maillé», scénario souhaité, est plébiscité et appuie le discours de la DATAR pour un maillage harmonieux du territoire en pays, agglomérations et interrégions. L'exercice s'articule avec le cadre européen, le reconnaissant comme une échelle essentielle de la prospective et de l'action publique.

4. Vanier M., «À propos de l'article de François Plassard sur "Une approche rétrospective de la prospective : le scénario de l'inacceptable"», in *Géocarrefour*, vol. 78/1, 2003 (mis en ligne le 29 mai 2007 ; URL : <http://geocarrefour.revues.org/index165html>).

LES RAISONS D'UNE DÉMARCHE DE PROSPECTIVE APPLIQUÉE AU TERRITOIRE NATIONAL

Figure 4. Scénario 4 – Le polycentrisme maillé

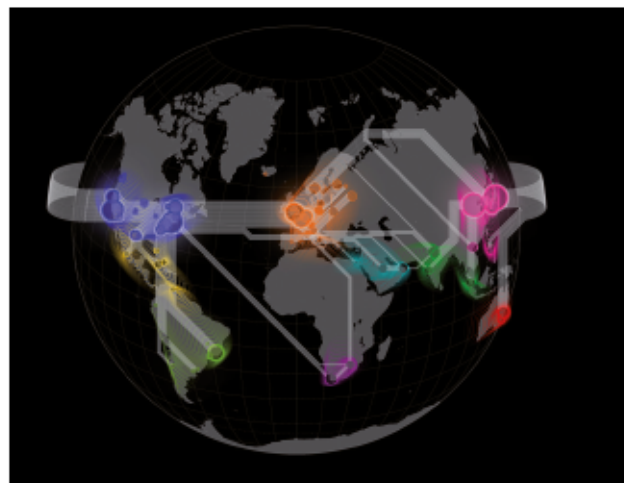


Source : DATAR, *Aménager la France en 2020*, 2001.

Les années 2000 voient la mise en place d'un « État stratège », « animateur de réseaux d'acteurs »⁵. L'État partage désormais la compétence d'aménagement du territoire avec un nombre croissant d'acteurs présents aux niveaux supra et infranational. Ainsi la prospective va se concevoir à travers la capitalisation, la mutualisation et la diffusion des connaissances produites dans les différents réseaux animés par la DATAR. La constitution du Centre de ressources de la prospective territoriale et du Collège européen de prospective territoriale, les éditions successives de l'Université d'été de la prospective territoriale en Europe ou des séminaires trimestriels « Prospective Info », illustrent cette

5. Musso P., « Rétrospective de la prospective territoriale : de la DATAR à la DIACT », *op. cit.*

Figure 5. Image produite dans le cadre du groupe « Territoires et cyberspace en 2030 »



Source : Gauquelin D., in *Territoires et cyberspace en 2030*, P. Musso (dir.), coll. « Travaux » n° 7, La Documentation française, 2008.

ambition. Entre 2004 et 2009, la DATAR a prolongé sa réflexion prospective au travers de groupes thématiques et pluridisciplinaires dans le cadre d'une démarche baptisée *Territoires 2030*. On a reproché à la prospective des années 1990 et à l'exercice *France 2020*. *Mettre les territoires en mouvement*, leur déconnexion à la pratique de l'aménagement du territoire. Le programme *Territoires 2030* se veut donc resserré, plus opérationnel et approprié aux besoins de l'action publique. Dans un souci de pragmatisme, il s'est d'ailleurs ouvert sur l'évaluation du programme précédent. Huit groupes ont ainsi évolué sur cinq ans en investissant des thèmes prioritaires comme le développement durable, les TIC, les villes, la démographie et notamment le vieillissement, le périurbain, les services, etc.

Territoires 2040: continuité et renouveau de la prospective à la DATAR

Le rapport stratégique *Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire* publié en octobre 2009 par la DATAR dresse un état des lieux et des enjeux de l'aménagement du territoire en France. Il présente une vision et s'ouvre sur des chantiers et perspectives d'action pour l'aménagement

La DATAR et la prospective, 50 ans d'histoire

de la France à court et moyen termes. En concluant à la nécessité de mettre en place un exercice de prospective d'envergure, ce rapport veut restaurer une des missions essentielles de la DATAR et redonner un statut majeur à la réflexion de long terme, pour renforcer les moyens de l'État d'anticiper sur des questions-clés comme le climat ou l'énergie, les technologies, ou d'autres phénomènes encore au stade du signal faible et qui auront un impact demain sur les territoires. La démarche de prospective *Territoires 2040, aménager le changement* initiée en octobre 2009 par la

DATAR et considérée comme une priorité de son action, est née des conclusions de ce rapport stratégique. Elle s'inscrit également dans la continuité de la mission traditionnelle de la délégation esquissée à grands traits dans cet article. Le caractère novateur de *Territoires 2040, aménager le changement* tiendra aux méthodes de l'exercice qui vont chercher à renouveler les savoir-faire prospectifs pour appréhender au plus près les évolutions des territoires tout en impliquant la pluralité des acteurs spatiaux et penseurs du territoire dans cette recherche d'un devenir désiré.

Éléments bibliographiques

Avergne C., Musso P., «Aménagement du territoire et prospective. Chroniques d'un devenir en construction», in *Territoires 2020*, n° 1, DATAR, Paris, La Documentation française, 2000, p. 47-54.

Bailly A., Glatron M., Musso P., «Les images dans les travaux de prospective de la DATAR», in *Territoires 2020*, n° 3, DATAR, Paris, La Documentation française, 2001, p. 11-24.

DATAR, *Une image de la France en l'an 2000. Le scénario de l'inacceptable*, Paris, Travaux et recherches de prospective, n° 20, 1971.

DATAR, *Le Livre blanc du bassin parisien*, Paris, La Documentation française, 1994.

DATAR, *France 2020, mettre les territoires en mouvement*, Paris, La Documentation française, 2002.

Guigou J.-L., *France 2015. Recomposition du territoire national. Contribution au débat national*, Paris, Éditions de l'aube, 1993.

Musso P., «Rétrospective de la prospective territoriale: de la DATAR à la DIACT», in *Territoires 2030*, n° 3, DIACT, Paris, La Documentation française, 2006, p. 7-17.

Plassard F., «Une approche rétrospective de la prospective: le scénario de l'inacceptable», in *Géocarrefour*, vol. 77/2, 2002, p. 197-214.

Vanier M., «À propos de l'article de François Plassard sur "Une approche rétrospective de la prospective: le scénario de l'inacceptable"», in *Géocarrefour*, vol. 78/1, 2003, mis en ligne le 29 mai 2007 (URL: <http://geocarrefour.revues.org/index165.html>).

PREMIÈRES

CONTROVERSES

PROSPECTIVES

PREMIÈRES CONTROVERSES PROSPECTIVES

L'urbanisation, horizon du monde

Michel Lussault

Géographe, professeur à l'université de Lyon (École normale supérieure de Lyon), président du PRES de Lyon

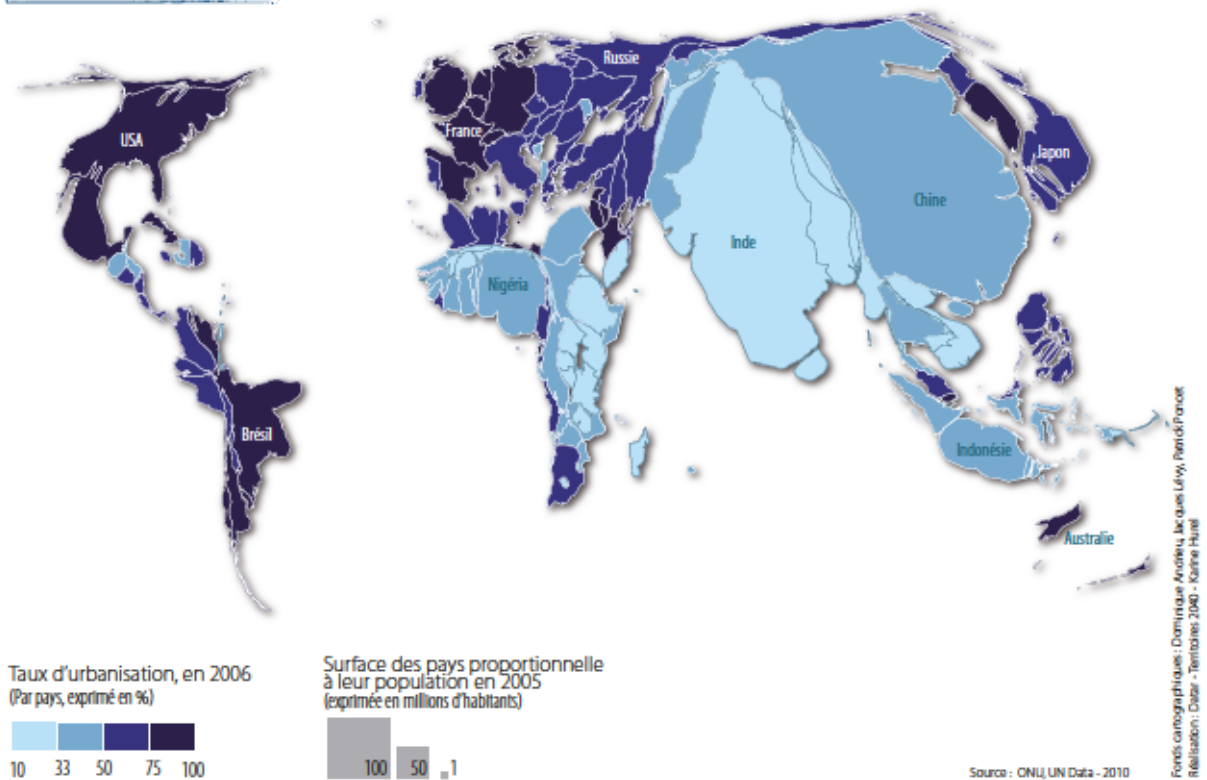
Il ne faut pas cesser de rappeler une banalité, dont pourtant on tend souvent à celer l'importance, actuelle et future : aujourd'hui et pour la première fois depuis que l'être humain a commencé à imprimer sa marque sur la terre, plus de la moitié de la population du globe, c'est-à-dire plus de 3 milliards de personnes, vit dans des ensembles urbains. Ainsi, les espaces urbanisés deviennent tout à la fois l'habitat du plus grand nombre d'humains et la sphère sociale et politique d'échelle globale au sein de laquelle il nous faudra, de plus en plus, apprendre à saisir les évolutions et à réguler les problèmes. L'horizon des sociétés est urbain et celui de la société française, tout particulièrement.

L'urbanisation est bien un phénomène global, qui concerne toutes les échelles. Pour autant, l'urbain n'est pas un sous-produit de la « globalisation », mais un vecteur principal de construction du monde. La mondialisation, c'est-à-dire l'institution du monde comme espace social d'échelle planétaire, se déploie par et pour l'urbanisation. Celle-ci ne consiste pas simplement en un plaquage de paysages urbanisés sur la terre, composant une marqueterie baroque du globe, recouvrant une trame spatiale pure, celle de la « géographie » naturelle, qu'il faudrait préserver, ou celle des campagnes « authentiques ». Elle provoque une subversion de toutes les logiques sociétales en même temps. L'économie y est nouvelle, les structures sociales et culturelles connaissent des mutations profondes, les temporalités sont bouleversées, des logiques inédites d'organisation spatiale s'épanouissent à toutes les échelles, un état de nature spécifique est créé par le mouvement même d'urbanisation. Celui-ci concerne tout autant les espaces ruraux que les villes. Les villes, oui – si l'on considère que le mot renvoie à une réalité bien précise, celle des organisations mises en place à partir du XVIII^e siècle, héritières des cités classiques, et qui se sont épanouies durant la phase (assez courte, à l'échelle des temps historiques) d'industrialisation des sociétés – se sont urbanisées. Dès lors, les traditionnelles oppositions villes/campagnes deviennent des mythologies sociales à mettre à distance, tant il est vrai que l'urbanisation contemporaine « brouille les cartes »

L'urbanisation, horizon du monde

Figure 1. Un monde majoritairement urbain

Cartogramme selon la population



(celles de la géographie, au premier chef) et compose des arrangements d'espaces et des dynamiques d'une grande complexité.

Bien entendu, la mondialisation et ses logiques, notamment celles liées à la globalisation économique, au développement accéléré de nouveaux services « facteurs » de monde (tourisme, loisirs, congrès, événements culturels et sportifs), au fonctionnement de la sphère médiatique en continu, à la promotion de la « toile » comme autre (et outre) espace social et informationnel,

impriment fortement leurs marques sur l'urbanisation. On pourrait donc dire, pour paraphraser Hillary Putman, que la mondialisation et l'urbanisation construisent mutuellement et en permanence l'urbanisation et la mondialisation.

Face à ces mutations, les régulations politiques et juridiques anciennes sont renvoyées à leur impuissance – mais les remplaçantes tardent à être inventées. C'est pourtant à partir de ce premier constat qu'il faut tenter d'inventer les scénarii d'évolution des systèmes territoriaux. Il importe d'élaborer de

PREMIÈRES CONTROVERSES PROSPECTIVES

nouvelles grilles d'intelligibilité des processus urbains, sans chercher à imposer une quelconque vulgate. Une telle prétention serait d'ailleurs vouée à l'échec, compte tenu des caractères mêmes de l'urbain mondial. Celui-ci me semble en effet rétif à toute généralisation schématique et strictement causaliste, car, en bon système sociétal, l'urbain est marqué par les boucles relationnelles multiples et subtiles entre réalités en apparence contradictoires. L'urbain est paradoxal, il faudra bien faire avec.

On peut toutefois poser des jalons, autant de processus dont la reconnaissance permet de commencer à saisir la dynamique de l'urbanisation. Je me contenterai ici de donner quelques aperçus de tendances qui me semblent essentielles.

En premier lieu, l'urbain est marqué par l'illimitation. Le temps des espaces finis est terminé – ce temps paisible où les campagnes et les villes se distinguaient nettement, étaient clairement séparées par des limites stables. L'urbanisation a composé des espaces en écumes, ou en rhizomes, si l'on préfère. Les « milles plateaux » dont Deleuze et Guattari avaient eu l'intuition sont ceux des organisations urbaines, des systèmes territoriaux plates-formes aux multiples ramifications, liés en permanence à tous les autres, en même temps que les liens entre chaque composant de chaque système et entre chaque composant d'un système et chaque composant d'un autre système sont aussi maximisés. C'est cela l'illimitation, non pas tant un marqueur physique qu'un symptôme de la montée en puissance du principe de la connexion généralisée entre toutes les réalités urbaines.

Cette prégnance de la connectivité, je l'appelle hyperspatialisation. Il faut entendre par ce mot que l'urbain est à la fois marqué par l'accumulation, la surabondance (et là, le mot hyper renvoie à cette accumulation) mais aussi et surtout par la systématisation de la connexion (tous les espaces sont liés à tous les espaces comme on passe d'un site internet à un autre *via* un hyperlien). La chose n'est pas encore pleinement réalisée mais en cours, dans tous les compartiments de la vie urbaine. On peut ainsi penser le développement effréné de la télécommunication interindividuelle, *via* des instruments de plus en plus performants, et à la faveur de l'instauration de la toile comme un autre espace social, de plus en plus référentiel des autres pratiques. L'hyperspatialisation est donc cette capacité

de plus en plus universelle (on se connecte en tout instant, en tout lieu, pour tout acteur) qui caractérise l'urbain.

On peut ainsi reprendre en la poussant un peu plus loin une intuition de François Ascher, qui définissait nos sociétés comme hypertextuelles, et affirmer que les sociétés urbaines sont hyperspatiales, ce dont nous commençons juste à prendre conscience. Lorsque la liesse des ressortissants algériens ou d'origine algérienne se déclare partout au même moment, en France et dans bien d'autres pays, le 18 novembre au soir – à la fin du match victorieux contre l'Égypte, joué au Soudan, qui qualifie l'Algérie pour la coupe du monde de football – et paralyse la circulation, nous sommes confrontés à une manifestation élémentaire mais très puissante d'hyperspatialité.

L'illimitation est permise par la mobilisation, c'est-à-dire la systématisation de la mobilité comme principe de base de l'urbain (en même temps que comme valeur sociale, politique, culturelle même). Mais cette mobilité n'atteindrait pas cette importance si elle ne s'accompagnait de la numérisation des sociétés. L'urbain est désormais numérique, autant que matériel. Le développement de la sphère immatérielle, qui n'en est qu'à ses débuts, cette prolifération des données et des informations circulant sans cesse dans des réseaux dont l'architecture n'a pas grand-chose à voir avec les réseaux techniques matériels, est sans doute l'événement du siècle! D'ores et déjà, aucun fonctionnement urbain n'est envisageable aujourd'hui sans le support et le secours du numérique.

On pourrait s'attendre à ce que l'espace de ce monde mobile et illimité soit ouvert, lisse, sans entraves. En réalité, l'urbain contemporain paradoxal est marqué aussi par le succès planétaire du principe séparatif. La *séparation spatiale* des réalités sociales caractérise en effet l'urbanisation contemporaine. Il s'agit désormais d'un standard mondial et toutes les grandes activités connaissent une répartition en zone spécialisée, où la multifonctionnalité est faible. Il faut préciser qu'un tel standard ne résulte pas uniquement de l'absence de volonté des pouvoirs publics de réguler véritablement l'organisation urbaine. Bien sûr, les opérateurs privés jouent un rôle majeur dans l'urbanisation et privilégient la mise en place d'îlots fonctionnels qui cadrent le mieux avec leur logique économique et technique. Mais les

L'urbanisation, horizon du monde

autorités publiques, lorsqu'elles agissent, promeuvent aussi, le plus souvent, un aménagement en cellules fonctionnelles.

Au zoning fonctionnel s'ajoute la *ségrégation*, qui renvoie aux problèmes de répartition spatiale des groupes sociaux et des individus. Il n'y a pas de situation urbaine dans le monde où le fait ségrégatif n'apparaît pas, jusqu'à parfois constituer un mode prégnant d'organisation. La ségrégation n'exclut pas que les résidents s'intègrent dans des logiques de type réseau, via la mobilité: les habitants vivent alors en même temps la ségrégation et la mobilité. Cette situation s'avère la plus courante. L'assignation à résidence peut exister, mais n'est pas une des conditions *sine qua non* de l'existence de la modalité ségrégative.

L'urbain contemporain n'est donc pas si lisse et ouvert que cela. Il est marqué à la fois par la volonté de bien des opérateurs de rechercher la sûreté de l'homogénéité sociale, ethnique et culturelle du territoire résidentiel d'appartenance et par l'impossibilité de s'isoler tant de la multitude des références et des univers de sens qui circulent en permanence que de la variété des autres habitants (et/ou de leurs images) que l'on rencontre inmanquablement dans sa vie quotidienne. Les plus isolationnistes des résidents urbains – ceux de certaines *gated communities* – investissent une rare énergie à circonscrire leurs pratiques à des sites et des lieux clos: la forteresse domestique irriguée par les services à domicile et le téléachat, la communauté résidentielle fermée et sécurisée, la citadelle automobile, le Shopping mall à l'accès filtré, le club de loisir sélectif, les salles où se tiennent les spectacles sur invitation. Tout cela, interrelié par les réseaux mobiliers et communicationnels.

La ségrégation ne procède pas que du rejet des pauvres par les riches. Cette grille de lecture est simpliste. Le principe ségrégatif travaille en profondeur toutes les situations et constitue une aspiration partagée par une majorité de groupes sociaux, dotés, intermédiaires, démunis. Partout, on s'avère prompt à rechercher une communauté spatiale homogène et à exclure pour ce faire des minoritaires.

Ainsi, l'illimitation de l'urbain est avérée, comme l'est le mouvement d'imposition de limites nouvelles, mais qui sont désormais des figures internes des organisations et non plus des frontières qui séparent l'urbain de son extériorité.

Si le numérique pourrait bien être le phénomène marquant des prochaines décennies, l'individualisation fut celui des précédentes et restera une dimension fondamentale des sociétés urbaines. Je n'ai pas l'intention d'entrer ici dans le débat sociologique, ni de rappeler les grandes théories existantes de l'invention de l'individu. Mais simplement rappeler qu'il existe une histoire triple: celle de la constitution du soi moderne, du processus d'individuation et de subjectivation (instauration du sujet en tant que moi, doté d'une intimité) qui est parallèle et complémentaire de celle du mouvement d'individualisation (construction de l'individu en tant qu'élément de base du social et en tant que sujet de réflexivité) et de celle de l'actorialisation (promotion de l'individu en tant qu'acteur intentionnel, constructeur de son monde d'action). Ce triple mouvement est au cœur de l'urbanisation contemporaine. Il se traduit notamment par ce que l'on pourrait appeler la fin du monopole de l'expertise légitime. Je m'explique.

Durant longtemps, à l'époque de «la ville» – dont la promotion s'est accompagnée de celle de l'outil d'excellence des spécialistes de son contrôle: l'urbanisme «scientifique», celui-là même qu'on fait naître avec l'œuvre de Cerda, et qui trouvait dans le plan directeur une parfaite expression de la volonté de puissance de la raison planificatrice –, les élus et les praticiens et ingénieurs ont pu croire qu'ils détenaient seuls la parole de vérité au sujet de l'espace et de son aménagement. Or aujourd'hui, l'individuation, l'individualisation et l'actorialisation font voler en éclat cet édifice de pouvoir. Chaque individu peut et veut, de plus en plus, se revendiquer expert réflexif de son propre «monde de vie» et défendre celui-ci au nom de cette expertise. Pour cela, il sait utiliser les ressources informationnelles qui désormais pullulent, s'appuyer sur la remise en cause de la primauté absolue des savoirs de l'ingénierie et de la science, ainsi que sur la défiance à l'encontre des discours politiques. Il sait aussi universaliser son point de vue, pour lui donner l'aspect d'une parole de portée générale, toutes choses que la moindre recherche sur les controverses d'aménagement montre. Rien ne sera plus comme avant dans le domaine de la politique territoriale du fait de cette individualisation des expertises, mais on n'est pas sûr que les acteurs publics aient parfaitement encore intégré ce fait.

PREMIÈRES CONTROVERSES PROSPECTIVES

Figure 2. Verticalité. Bangkok, Thaïlande, novembre 2009



© Patrick Poncelet, 2009

Accompagnant cette promotion de l'individu-acteur en même temps que procédant de la généralisation de la mobilité, la cosmopolitisation est un autre phénomène marquant. Il s'agit là de souligner que les organisations urbaines, de toute taille, sont marquées par la diversification de leur peuplement : les populations locales viennent désormais de partout, ou peu s'en faut – et l'on sait à quel point ce constat trouble les adeptes des identités de l'enracinement, comme le montre la récente histoire de la votation suisse contre les minarets. Une telle ouverture, qui fait de chaque ensemble urbain un monde cosmopolite, n'est pas prête de s'atténuer. On peut même penser que la chose va s'accroître.

Autre processus, l'environnementalisation. Les années qui viennent de s'écouler depuis la conférence de Kyoto ont provoqué une remarquable convergence (d'ailleurs un peu inquiétante, comme toutes les unanimités subites) des acteurs sociaux les plus variés autour de l'idée que la pensée et l'action urbaines entraînent dans une nouvelle ère, qu'on qualifiera de « post-Kyoto ». Au vrai, personne ne sait aujourd'hui très bien ce que ce « post-Kyoto » signifie précisément, mais tout le monde semble saisir que le monde urbain est en passe de changer, compte tenu de l'injonction environnementale. Ainsi, on voit poindre les premiers impacts de la prise de conscience d'un impératif catégorique : agir en n'oubliant pas que chaque acte est

L'urbanisation, horizon du monde

facteur d'un état de nature urbaine, dont la qualité ou l'indignité pèsera sur l'habitabilité générale des lieux et des places. On redécouvre là, sous les traits d'un récit général de mise en péril (une nouvelle vulgate), une chose que les géographes savaient depuis longtemps, mais que certains avaient oubliée. L'urbain est à considérer comme une fabrique d'environnements : c'est-à-dire un système organisateur d'un état de nature spécifique, par insertion permanente des éléments biologiques et physiques dans l'arrangement spatial des réalités sociales. La chose n'est donc pas nouvelle, mais ce qui l'est, c'est la manière dont les acteurs sociaux se saisissent de l'objet environnemental pour construire leurs actions urbaines. À n'en pas douter, cette environnementalisation (que je considère donc comme l'apparition d'une nouvelle prégnance sociétale) va peser lourdement sur les évolutions des systèmes territoriaux.

Bien sûr, ces quelques idées ne sauraient former une grille de lecture cohérente des organisations urbaines. Il s'agit plutôt d'incitations à prolonger la réflexion et à comprendre comment les jeux combinés de ces phénomènes composent des mises en tensions paradoxales du système global, mises en tensions à partir desquelles l'exercice de prospective peut être tenté. Une dernière chose doit être précisée : l'organisation urbaine contemporaine accumule une puissance de plus en plus impressionnante. Puissance technologique, puissance économique, puissance financière, puissance politique, puissance culturelle se conjoignent pour dresser l'urbain en milieu dominant et en référence insurpassable. Pourtant, il est frappant

de constater que la vulnérabilité des systèmes urbains croît en juste proportion de cette puissance. Bien sûr, un optimiste insistera à raison sur le fait que compte tenu de la taille et de la diversité des réalités que l'urbain arrange de manière si complexe, il est étonnant que si peu de crises majeures adviennent. Chaque jour des milliards d'êtres humains vivent leur vie urbaine, bon gré mal gré, sans drame, sans collapsus collectif notable. Mais un réaliste aurait tôt fait de souligner que, pour autant, les signes de fragilité de ces systèmes urbains sont manifestes et nombreux à toutes les échelles. Surtout, les incidents systémiques sont peu maîtrisables aisément, comme le montrent, à un niveau élémentaire, les embouteillages monstres qui peuvent naître d'une petite anicroche dans la circulation.

L'urbain mondial accumule donc tout à la fois la plus grande puissance et la plus grande fragilité, l'une ne va pas sans l'autre, chacune nourrit l'autre. C'est ce qu'exprime la notion de vulnérabilité urbaine telle que je la conçois, à savoir la probabilité qu'une organisation urbaine connaisse un dysfonctionnement majeur, unique ou récurrent, de quelque nature qu'il soit et qui a la capacité de perturber son fonctionnement à toutes les échelles. À mesure que l'urbanisation progresse, la vulnérabilité des organisations urbaines croît. Cette vulnérabilité est protéiforme : mobilière, technologique, économique, sociale, environnementale et, en tout état de cause, aucune réflexion prospective ne pourra en faire fi, pas plus que l'action politique ne pourra l'oublier.

Éléments bibliographiques

Ascher F., *La société hypermoderne ou ces événements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'aube, nouvelle édition, 2005.

Chalas Y., Gilbert Cl., Winck D., *Comment les acteurs s'arrangent avec l'incertitude*, Paris, Éditions Archives contemporaines, 2009.

Deleuze G. & Guattari F., *Capitalisme et schizophrénie 2. Mille plateaux*, Paris, Éditions de minuit, 1980.

Lévy J. et al., *L'invention du monde*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2009.

Lussault M., *De la lutte des classes à la lutte des places*, Paris, Grasset, 2009.

Stebbe J.-M. & Marchal H. (dir.), *Traité sur la ville*, Paris, PUF, 2009.

PREMIÈRES CONTROVERSES PROSPECTIVES

Des métropoles ingouvernables aux métropoles oligarchiques

Gilles Pinson

Politiste, professeur à l'université de Lyon
(IEP de Lyon), enseignant à l'université
de Saint-Étienne et à Sciences-Po Paris

Cette contribution entend discuter une évidence qui constitue aujourd'hui la colonne vertébrale du prêt-à-penser sur les villes, ce que des auteurs britanniques ont qualifié de « new conventional wisdom ». Cette évidence, c'est celle d'un lien logique entre, d'une part, la capacité d'une ville, de ses élus et de ses élites à innover en matière de politiques urbaines, à comprendre les nouveaux défis qui se posent aux villes et à y réagir à coups de stratégies, de mobilisations collectives et de projets, et d'autre part, la cohésion sociale régnant dans ce genre de ville. Les villes actives, compétitives et attractives seraient nécessairement des villes plus équitables, plus durables et plus démocratiques. À notre sens, ce lien est loin d'être avéré. Nous soutenons même que la capacité de mobilisation et d'action des élites peut se traduire par une dérive oligarchique et postdémocratique des villes.

L'émergence d'une capacité politique des villes

Les notions de fragmentation et d'ingouvernabilité semblent de plus en plus irrémédiablement associées à la ville et à la métropole. En France, dans le sillage des lois de décentralisation, une idée a longtemps dominé à la fois dans les cercles académiques et dans les réseaux administratifs travaillant sur le local : les réformes auraient consacré les notables et une « Républiques des fiefs ». Les logiques clochermerlesques et clientélistes l'auraient emporté et livreraient les territoires aux caprices d'élus plus soucieux de leur réélection que de coopération intercommunale ou de cohérence de l'action publique. Dans les années 1980, les frasques de certains maires-entrepreneurs ont pu donner à ces thèses un air de prophétie réalisée. Aujourd'hui, on retrouve ce spectre du désordre et de la désorganisation dans la manière dont est structuré le débat sur la réforme des collectivités territoriales. La décentralisation et les initiatives incontrôlées des gouvernements locaux auraient créé une situation de chevauchement des sphères de compétences générant

Des métropoles ingouvernables aux métropoles oligarchiques

gabegie et incohérence de l'action publique. Pourtant, il n'est pas absolument certain que ces chevauchements – ce que la sociologie de l'action publique appelle des phénomènes de redondance – constituent systématiquement une nuisance pour la cohérence et l'efficacité des politiques publiques. Ils sont aussi parfois prétextes à l'établissement d'un dialogue interinstitutionnel qui peut contribuer à l'amélioration des décisions.

Dans les travaux académiques, on retrouve aussi parfois cette référence à des sociétés et des espaces urbains devenus ingouvernables. Les phénomènes d'étalement urbain et d'explosion des mobilités contribuent à constituer et reconfigurer en permanence des territoires fonctionnels sur lesquels les territoires institutionnels tentent en vain de se caler. Les nouvelles réalités métropolitaines seraient donc par essence ingouvernables. Les travaux de sociologie politique des espaces locaux ont par ailleurs documenté la difficulté croissante éprouvée par les acteurs et les institutions politiques à représenter et gouverner des sociétés urbaines complexifiées et qui ne sont plus organisées en groupes et sous-groupes sociaux, eux-mêmes identifiés à des quartiers, à des réseaux de sociabilité et à des canaux de représentation. Les sociétés métropolitaines sont devenues, à partir des années 1970 et 1980, plus difficiles à cerner, à structurer et à gouverner. Le retrait de l'État central, grand intégrateur des politiques publiques et producteur du social durant les Trente Glorieuses, ajoute à l'impression de fragmentation territoriale. Le destin promis aux métropoles françaises fait alors penser au sort des villes nord-américaines livrées au *street fighting pluralism*¹.

C'est pourtant un scénario très différent de celui du chaos qui a prévalu dans les grandes villes françaises. La vraie révolution silencieuse qui a transformé le gouvernement des territoires en France depuis une vingtaine d'années, c'est l'émergence des grandes villes et des agglomérations en tant que productrices de visions et de politiques pour le territoire. Les choses

sont rarement dites en ces termes en France mais c'est un véritable pouvoir urbain ou métropolitain qui a émergé dans notre pays. La capacité politique s'est relocalisée dans les plus grandes villes. Les villes françaises sont de retour et la législation s'apprête à donner un nom, un cadre légal et de nouvelles perspectives à cette réalité.

Comment en est-on arrivé là ? C'est justement la situation de pluralisme, de chevauchement des compétences et d'éparpillement des ressources qui a généré des incitations à la coopération et a finalement permis qu'une capacité d'action se recrée dans les villes. Des mécanismes d'agrégation des intérêts ainsi que des formes de dialogue interinstitutionnel ont été inventées pour faire prospérer des situations de complexité organisationnelle. Les acteurs politiques et administratifs sont parvenus à intéresser les acteurs économiques à leurs initiatives en matière de planification et de développement économique. Les villes et les agglomérations ont su s'armer de compétences pour investir des domaines d'action toujours plus nombreux.

Bien souvent, des grands projets urbains, des dispositifs de planification stratégique ou de prospective ou encore l'organisation de grands événements ont servi de mécanismes de coalition à la diversité des acteurs et des organisations qui font la ville. Ils ont été l'occasion de discussions collectives sur les stratégies des villes, d'une prise de conscience des défis auxquels elles sont confrontées. Ils ont permis de mettre en place des mécanismes plus délibératifs, plus négociés, plus partenariaux de définition des stratégies urbaines. C'est l'ensemble de ces dispositifs d'intéressement, d'association, d'enrôlement et de mobilisation censés rendre possible une action collective cohérente dans un contexte de fragmentation organisationnelle et de dispersion des ressources, que l'on désigne désormais communément par le terme de « gouvernance urbaine ». Ces nouvelles figures de l'action publique urbaine – grands projets, planification stratégique, grands événements, etc. – ne sont pas sans ambiguïté. Conçus pour mobiliser en interne, ils sont aussi pensés pour positionner les villes dans la compétition entre territoires. Certains y voient donc les signes d'une soumission des gouvernements urbains aux exigences du capitalisme mondialisé et aux désirs

1. Douglass Yates (1978) utilise cette notion pour décrire une situation d'hyperpluralisme, liée à la complexification des sociétés urbaines états-uniennes, à la démultiplication des demandes et à la redondance organisationnelle qui entraîne une situation de totale ingouvernabilité des grandes villes dans les années 1970.

PREMIÈRES CONTROVERSES PROSPECTIVES

et modes de vie des groupes sociaux privilégiés et mobiles. Cette dimension n'est pas absente mais elle ne doit pas occulter le fait que ces initiatives ont souvent permis aux sociétés urbaines de se mobiliser et de se doter de visions partagées et d'une capacité d'action collective.

Vers des métropoles oligarchiques et postdémocratiques ?

Le « problème » des villes et des métropoles n'est donc sans doute plus tant à chercher du côté de la fragmentation institutionnelle, de la dispersion des ressources ou de l'ingouvernabilité que de celui des effets que les mécanismes de coalition susmentionnés ont eu sur la distribution du pouvoir et les formes de mobilisation politique en ville. Des solutions ont été trouvées dans bon nombre de villes afin de faire prospérer des situations pluralistes. Aujourd'hui, on peut dire qu'à l'image des villes nord-américaines, les grandes métropoles françaises sont gouvernées par ce que les politistes appellent des « régimes urbains ». Ces régimes, ce sont des coalitions stables associant des acteurs et des organisations publics et privés qui coproduisent et « cogouvernent » la ville. Ceux qui composent ces régimes sont conscients des liens d'interdépendance qui les unissent. Ils veillent à mettre en place des mécanismes de coopération des stratégies urbaines qui préservent les intérêts de chacun. Les régimes urbains nord-américains sont très marqués par la présence de grands intérêts économiques qui, de fait, cogèrent la ville avec les élus et les administrations. En France et en Europe continentale plus généralement, cette présence des représentants du monde économique est souvent moins nette mais elle est compensée par une forte présence de professionnels et de techniciens, ou encore de gestionnaires d'organisations et d'équipements publics ou semi-publics (architectes-urbanistes, représentants du monde culturel, responsables des grandes agences et des sociétés d'équipement ou d'aménagement, etc.).

Si la constitution de régimes urbains et l'émergence d'une capacité d'action à l'échelle urbaine et métropolitaine ont permis de conjurer le spectre de la fragmentation et de l'ingouvernabilité, elles ont cependant leur part d'ombre. Elles comportent

notamment le risque d'engager le gouvernement des villes sur une pente oligarchique et postdémocratique². Trois indices nous conduisent à considérer que cette hypothèse inquiétante n'est pas irréaliste : l'évasion institutionnelle ; la galvanisation de consensus élitaire autour de l'impératif de croissance et de compétitivité ; des processus de démobilisation politique des classes populaires particulièrement accusés dans les grandes métropoles.

La notion d'évasion institutionnelle renvoie à ce constat selon lequel l'essentiel des décisions sont prises en dehors des assemblées locales, qu'elles soient municipales ou intercommunales. On sait désormais que les progrès de l'intégration intercommunale sont largement dus à des arrangements institutionnels qui permettent à un certain nombre de maires de garder la main sur les structures intercommunales au travers de logiques de négociation qui contournent en grande partie les assemblées communautaires. L'intercommunalité française demeure un dispositif de type intergouvernemental³, ou pour le dire autrement, non majoritaire, dans lequel les décisions sont prises

2. Pour le sociologue britannique Colin Crouch, on peut parler de démocratie lorsqu'un système politique offre « à la masse des gens ordinaires des opportunités sérieuses de participer et d'influer sur l'agenda politique, à travers le débat public et des organisations autonomes, et lorsque ces gens ordinaires utilisent effectivement ces opportunités » (2004, p. 2). S'il ne fait aucun doute que, sur le plan formel, nos sociétés occidentales sont toujours des démocraties, elles ont néanmoins évolué vers une forme de régime politique postdémocratique dans lequel la vie politique et les politiques publiques sont de plus en plus mises sous l'étroit contrôle des élites sociales, économiques et culturelles, sans qu'aucune de ces élites n'ait réellement besoin de s'attirer le soutien des classes populaires. Des classes dont l'identité sociale et politique, du coup, s'effrite et qui ne parviennent plus dès lors à peser sur les politiques menées. Le passage à l'ordre postdémocratique a son origine dans l'abandon d'un discours classiste par les partis ouvriers ou social-démocrates, au profit de stratégies et discours « attrape-tout ». Cet abandon a eu pour effet le creusement d'un fossé entre les élites de ces partis et les classes populaires et la désaffection de ces classes pour les structures d'encadrement que leur offraient ces partis. Dans une sorte de cercle vicieux, la désorganisation des structures d'encadrement et de mobilisation politique a accéléré la déstructuration de l'identité politique des classes populaires, amplifié les phénomènes de démobilisation politique (abstention, volatilité électorale) rendant cette clientèle de moins en moins menaçante et donc intéressante pour les formations politiques, et encourageant de ce fait la réorientation de leurs discours et stratégies.

3. Une structure intergouvernementale est l'émanation de gouvernements et à ce titre, n'a que les pouvoirs que ceux-ci leur accordent. Leurs décisions doivent être pour la plupart consensuelles et donc prises à l'unanimité ou à une très forte majorité des membres.

Des métropoles ingouvernables aux métropoles oligarchiques

au consensus dans un cadre de négociation insuffisamment transparent et ouvert au public, impliquant les représentants souverains des communes-membres, les maires. Par ailleurs, la mobilisation autour de grands projets, de grands événements, de dispositifs de planification stratégique ou encore de candidatures associées généralement au sein de comités *ad hoc* un nombre restreint d'élus à côté de grands acteurs techniques et économiques qui finissent par constituer une élite du pouvoir urbain agissant à l'écart des scènes officielles de la démocratie représentative.

Ensuite, il est fréquent de voir les ressortissants de ces élites urbaines, associés au sein de ce que nous avons appelé des régimes, construire un patrimoine commun de représentations qui finit souvent par constituer une véritable idéologie du développement urbain, délégitimant toute forme de vision alternative. La croissance – démographique, économique, mais aussi la croissance des valeurs foncières et immobilières – est considérée comme un horizon indépassable. La pause n'est pas permise dans un contexte de compétition interurbaine, sans même parler de la décroissance. Les critères de métropolitité – l'aéroport, le quartier d'affaires, le centre de congrès – vendus chèrement par des consultants, constituent des balises de l'action que nul n'est autorisé à remettre en question. Lorsque la compatibilité de cette injonction à la croissance urbaine avec la préservation de l'environnement est questionnée, une certaine novlangue sur le développement durable est systématiquement mobilisée. Au total, il est frappant de voir comme, plus que n'importe quel domaine, la ville et les politiques urbaines constituent un secteur perclus de sens commun, d'une idéologie de la ville vertueuse d'autant plus difficile à dévoiler que la ville n'est pas *a priori* identifiée comme un enjeu investi par l'idéologie. Les victimes de cette situation de dérive sont ces groupes qui n'ont aucune chance d'être cooptés dans des régimes ou même invités aux exercices prospectifs car jugés « dysfonctionnels » porteurs de représentations non raisonnables eu égard aux enjeux de la compétition interurbaine ; ceux qui, par exemple, ont eu le tort de prendre le discours du développement durable non dans une simple logique de marque mais comme un enjeu sociétal emportant des conséquences radicales, ou ceux qui osent discuter l'intérêt de la construction d'une nouvelle piste d'aéroport ou d'un grand stade.

Enfin, la pente oligarchique de la gouvernance urbaine est aggravée par un troisième phénomène largement documenté par les travaux de science politique : la démobilité politique des catégories populaires. L'avènement d'un régime d'accumulation postfordiste dans les économies occidentales (tertiarisation, désindustrialisation, dépassement de la grande entreprise intégrée verticalement comme mode d'organisation dominant) a tout d'abord contribué à saper les conditions sociales et matérielles qui permettaient à la classe ouvrière de construire une identité et de se constituer nationalement et localement en acteur politique : la grande usine, le quartier ouvrier ou la banlieue rouge. L'émergence des questions raciales est venue compliquer encore davantage les conditions de la mobilisation politiques de ces classes. De leur côté, nombre d'élus ont laissé se dégrader les rapports privilégiés qui pouvaient exister entre eux et ces classes populaires urbaines. L'abstentionnisme ou la supposée versatilité électorale de ces couches n'en font plus une clientèle qu'il est impératif d'entretenir. Pour bon nombre de grands maires urbains, mieux vaut se consacrer à l'élaboration de stratégies et de politiques urbaines à même de leur attirer la réputation de maires dynamiques au sein des couches moyennes et supérieures, consommatrices d'espaces urbains régénérés. Au final, tout ceci contribue à laisser ces classes populaires dans un relatif isolement politique qui n'est pas sans rappeler la situation postdémocratique décrite par Colin Crouch : une situation dans laquelle les groupes les plus dominés économiquement et culturellement se retrouvent également sans porte-parole sur le plan politique. Cette condition postdémocratique est en passe de devenir caractéristique des grandes métropoles.

Au final, le tableau des métropoles françaises est contrasté. D'un côté, elles sont redevenues des espaces et des acteurs politiques de premier plan. À leur tête, on trouve des élus ayant pris la mesure des enjeux et de leurs nouvelles responsabilités. Les notables gérant en « père de famille » leurs fiefs ont fait leur temps et ont cédé le pas à des leaders visionnaires et mobilisateurs. Ces leaders savent constituer autour d'eux des équipes de suiveurs et de partenaires, savent mobiliser des acteurs et des intérêts qui apportent à l'action publique urbaine leur expertise et leurs ressources. Les villes françaises se dotent peu à peu de vraies élites urbaines conscientes des

PREMIÈRES CONTROVERSES PROSPECTIVES

défis que posent la globalisation, la métropolisation et le retrait progressif de l'État des affaires urbaines. D'un autre côté, il serait trop simple de penser que ce « retour des villes françaises » et la capacité de leurs élites urbaines à agir collectivement n'a que des effets vertueux. Contrairement à la vulgate en vogue, une ville compétitive n'est pas nécessairement, loin s'en faut, une ville où règne la cohésion sociale. La construction d'une capacité d'action publique urbaine se fait aussi au prix de l'opacité politique, de la construction d'une pensée unique métropolitaine et de la marginalisation politique des groupes sociaux les plus modestes!

Éléments bibliographiques

- Amin A., *Post-Fordism: A Reader*, Oxford, Blackwell, 1994.
- Borraz O., *Gouverner une ville: Besançon, 1959-1989*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 1998.
- Braconnier C. & Dormagen J., *La démocratie de l'abstention: aux origines de la démobilisation électorale en milieu populaire*, Paris, Gallimard, 2007.
- Buck N. et al., *Changing Cities: Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance*, London, Palgrave, 2005.
- Crouch C., *Post-democracy*, London, Wiley-Blackwell, 2004.
- Dormois R., « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001) », *Revue française de science politique*, n° 5-6, 2006, p. 837-867.
- Harvey D., *The Urbanization of Capital: Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1985.
- Jouve B. & Lefèvre C., *Métropoles ingouvernables. Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Paris, Elsevier, 2002.
- Le Galès P., *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2003.
- Moulaert F., Rodriguez A. & Swyngedouw E., *The Globalized City: Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*, Oxford, Oxford University Press, 2003.
- Pinson G., *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2009.
- Stone C., *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1968*, Lawrence Kan, University Press of Kansas, 1989.
- Yates D., *The Ungovernable City: the Politics of Urban Problems and Policy Making*, Cambridge MA, MIT Press, 1978.

PREMIÈRES CONTROVERSES PROSPECTIVES

Des sociétés et des territoires mobiles

Nadine Cattan

Géographe, directrice de recherche
au CNRS, directrice de l'UMR
Géographie-cités à Paris

La mobilité, facteur premier de la mondialisation

La mobilité est une composante essentielle de l'organisation des espaces par les sociétés. Elle est incontestablement à la base des sociétés modernes. En permettant aux populations de s'affranchir de la distance, la mobilité rapproche les lieux et perturbe les principes de la continuité territoriale.

La seconde moitié du XX^e siècle marque un tournant majeur dans les déplacements et les échanges internationaux. Les transports aériens et maritimes ont connu des modifications majeures avec des conséquences directes sur la nature de l'échange. La première mutation s'est traduite par la disparition du trafic maritime transocéanique régulier de passagers et la prédominance de l'avion comme moyen de transport privilégié des personnes. Le deuxième changement important concerne le contenu des marchandises échangées. Avec près de 75 % des biens échangés, les produits primaires (agricoles, énergie, matières premières) constituaient jusqu'en 1950 la plus grande part en valeur des produits échangés. Aujourd'hui, les produits manufacturés dominent le commerce mondial et connaissent les plus fortes augmentations moyennes. Deux chiffres caractérisent ces évolutions spectaculaires : le tonnage transporté par voie maritime a été multiplié par dix depuis les années soixante et, du côté de l'aérien, le nombre de passagers a doublé tous les dix ans. L'avion transporte plus de 600 millions de personnes par an.

Comprendre l'enjeu de la mobilité aujourd'hui, c'est se rendre compte que la progression du volume des échanges internationaux est, chaque année, deux fois plus rapide que celle de la production mondiale (selon les estimations de l'OMC). Cela signifie que la mondialisation est avant tout une affaire de flux. Il n'y a pas de mobilités et d'échanges sans infrastructures. Autoroutes, rails, axes et couloirs matérialisent de façon linéaire les transports dans les territoires et les paysages. Gares, ports et plates-formes aéroportuaires marquent quant à eux les

Des sociétés et des territoires mobiles

territoires de manière ponctuelle. Les évolutions technologiques sans précédent qui ont révolutionné les transports et permis d'effectuer d'importantes économies d'échelles et de réduire les coûts d'acheminement ont fortement contribué à la mutation des pratiques d'échanges et de mobilité. Pourtant, seuls, ces facteurs technologiques ne suffisent pas à expliquer l'accroissement fulgurant des échanges internationaux. En exploitant les avantages comparatifs des lieux, le système productif mondial conduit à l'inévitable spécialisation des espaces et en conséquence à une augmentation sans précédent des échanges et des mobilités. Cette augmentation est par ailleurs facilitée par la libéralisation du commerce international (accords des GATT puis OMC) et la multiplication d'accords régionaux interétatiques qui

se traduisent par une ouverture des frontières pour les populations, les biens et les informations. La rapide amélioration des niveaux de vie a, de son côté également, contribué à accroître à la fois la demande de produits de consommation et les mobilités des populations à toutes les échelles territoriales. En Europe, la construction de l'Union, la réduction des coûts de déplacement et la recomposition des temps sociaux participent de l'émergence de nouvelles formes de mobilité des populations – professionnelle, touristique et familiale. Dans ce contexte, on assiste par exemple au renforcement de navettes de travail de longue distance entre métropoles européennes et à la forte croissance des courts séjours urbains, les *city-trips*, grâce à la rapide extension de la desserte aérienne *low cost*.

Figure 1. Des lieux et des liens. Le monde des liaisons aériennes



Les 100 premiers flux, hors échanges entre pays de l'Union européenne (exprimés en milliers de passagers)

- supérieur à 1 000
- 534 à 1 000

Source : OACI
© N. Cattan, CNRS Géographie-cités, 2004

PREMIÈRES CONTROVERSES PROSPECTIVES

L'accroissement exceptionnel de la mobilité et de l'échange, à toutes les échelles territoriales, est un grand facteur de changement qui a infléchi durablement les organisations territoriales des cinquante dernières années. Tous les indicateurs prévoient le maintien, dans une certaine continuité, de ces dynamiques. Dans ce contexte, comprendre comment la mobilité et l'échange vont modifier les relations des sociétés à l'espace est un enjeu majeur pour aménager et développer les territoires durables de demain.

Le poids des représentations dominantes

Les mutations rapides dans les pratiques de mobilités conduisent tous les spécialistes à dire que nous sommes entrés dans l'ère des territorialités mobiles, des sociétés nomades et des sociétés en réseaux (Castells 1996, Knafo 1998), une ère qui permettrait de dépasser l'opposition binaire entre territoires et mobilités. Ces nouveaux cadres conduisent certes à renouveler les perspectives pour théoriser et penser l'espace et les spatialités des populations (Cresswell 2006, Urry 2005). Pourtant ils restent au stade d'incantations parce que les configurations territoriales qui sous-tendent la complexité des systèmes de mobilités sont encore mal connues et difficiles à appréhender.

En effet, deux modèles dominent nos interprétations des dynamiques territoriales. Le modèle métropolitain et le modèle centre-périphérie. Or, ces deux modèles réduisent systématiquement l'intégration spatiale à des catégories duales avec, d'un côté, des pôles dominants et, de l'autre, des espaces périphériques toujours dépendants et souvent en mal de visibilité (Cattan 2007, Veltz 1996). Les représentations les plus fréquemment véhiculées des échanges internationaux renvoient l'image d'un monde dominé par la triade – États-Unis, Europe occidentale, Japon et les trois dragons du sud-est asiatique, Corée du Sud, Hong Kong et Singapour – à laquelle s'arriment de manière très inégale certains pays du Sud. Cette vision du monde en grands blocs économiques, dominants d'une part, et dépendants d'autre part, est relayée par l'image de l'archipel métropolitain mondial dans laquelle les grandes régions urbaines des pays riches sont désignées comme principales instigatrices du système mondial. Ces représentations ne sont,

certes, pas une simple vue de l'esprit. Mais la force de leur simplicité leur confère une portée symbolique énorme qui fausse le regard. Images partielles, voire partiales, ces représentations du monde conduisent, un peu trop hâtivement, à considérer la partie émergée, visible, comme le tout. Elles oublient pourtant que limiter les rouages de la mondialisation des échanges aux seuls pays industrialisés et émergents ou aux métropoles globales, c'est dire que le processus est fragile et menacé.

Aujourd'hui, d'autres formes plus réticulées et plus polycentriques existent et diversifient les canaux de l'échange (Cattan 2004). Elles soulignent le fait que d'autres lieux et d'autres liens comptent et participent à la formation d'un monde global. Les portes d'entrées de la France par exemple ne se limitent pas aux métropoles ou à des espaces spécialisés dans la mobilité. Les portes d'entrée concernent également des espaces diffus, des territoires qui se définissent par des relations entre des lieux distants, des espaces-temps éphémères. Ce sont ces espaces qui préfigurent le monde de demain. Mais les représentations dominantes ont des racines profondes. Seule une modification des savoir-penser engendrerait les conditions nécessaires pour changer en profondeur ces visions statiques et fortement symboliques du monde.

Penser l'espace relationnel

Un changement de perspective dans nos conceptions des territoires et de leur développement est bien présent aujourd'hui. Mais, si on sait dire en effet ce qu'est et devrait être le changement, on ne sait pas encore totalement lui donner sens.

Seul le développement d'une approche relationnelle des territoires permettrait de cerner les enjeux qui les caractérisent. Une approche qui considère les territoires non plus en termes de zonages et de répartitions mais en termes d'articulations et d'interdépendances. Une approche où les constructions territoriales ne sont plus pensées en termes d'étendues et de limites, fondées sur des liens de proximité tissés dans un espace continu, mais conçues en termes de relations qui se dessinent en connexité entre des lieux distants. Dans ces visions, les territoires deviennent des constructions réticulées, topologiques. L'image du rhizome de Gilles Deleuze (1980) conçu comme

Des sociétés et des territoires mobiles

un système acentré et non hiérarchique, sans mémoire organisatrice, uniquement défini par une circulation d'états, éclaire bien ces propos.

Mais cela, tout le monde n'est pas prêt à l'entendre, parce que contrairement aux territoires bien délimités qui offrent l'illusion d'un contrôle social et politique, la fluidité sous-jacente au mouvement fait peur, à la fois, aux chercheurs qui perdent leurs socles théoriques classiques et aux responsables de l'aménagement qui perdent les principes majeurs sur lesquels repose la gestion territoriale. En bouleversant en profondeur nos rapports aux lieux et à l'espace, la mobilité apparaît comme un contributeur majeur d'une mise à mal d'une perception des territoires ordonnés selon un agencement régulier et prévisible. Elles conduisent à une imbrication croissante des positions de centralité et des situations périphériques, brouillant les notions du dedans et du dehors, du dominant et du dépendant. Cela renvoie directement ou indirectement à une remise en question des théories socioéconomiques et géographiques dominantes où la notion de distance est fondamentale. Or, plusieurs études expliquent pourquoi la géométrie euclidienne offre des

représentations d'un espace objectif (Harvey 1989) et de ce fait, pourquoi la distance est perçue comme un facteur très structurant de nos modes de vie. Il est question de gestion, de pouvoir, d'ordre et de catégorisation. La difficile conciliation du lieu et du lien tient en grande partie d'une conception des sociétés modernes fortement structurées par les concepts d'ordre et de pouvoir où le fluide et le «liquide» n'ont pas de place. Penser l'espace relationnel et les territorialités mobiles demeure aujourd'hui inachevé.

Conclusion

Les mobilités et leurs évolutions plaident la cause d'un aménagement capable de ne plus appréhender les territoires en termes de zones bien délimitées, de frontières, de découpages et de grilles, mais d'un aménagement capable de saisir l'indéfini, le multiple, l'espace ouvert, sans bornes et pluriel. Y arriver, c'est apprendre collectivement à réhabiliter l'éphémère dans les théories et stratégies territoriales afin d'intégrer l'hybridité croissante des sociétés et de leurs espaces.

Éléments bibliographiques

- Castells M., *La Société en réseaux. L'ère de l'information*, Paris, Fayard, 1996.
- Cattan N., *Cities and Networks in Europe. A critical Approach of polycentrism*. John Libbey, Eurotext, 2007.
- Cattan N., *Le monde aux prises des flux*, 2004.
- Cresswell T., *On the move: mobility in the modern Western world*, New York, Routledge, 2006.
- Deleuze G. & Guattari F., *Capitalisme et schizophrénie 2. Mille plateaux*, Paris, Éditions de minuit, 1980.
- Harvey D., *The Condition of Postmodernity*, Blackwell Publishing, 1990.
- Knafou R. (dir.), *La planète «nomade», les mobilités géographiques aujourd'hui*, Paris, Belin, 1998.
- Lussault M., «La mobilité comme événement», in Allemand S., Ascher F., Lévy J. (dir.), *Les sens du mouvement*, Paris, Belin, 2004.
- Ury J., *Sociologie des mobilités. Une nouvelle frontière pour la sociologie ?*, Paris, Armand Colin, 2005.
- Veltz P., *Mondialisation, Villes et Territoires*, Paris, PUF, 1996.

PREMIÈRES CONTROVERSES PROSPECTIVES

La localisation des activités de R&D, au cœur d'un nouveau rapport de l'industrie au territoire

Gilles Le Blanc

Économiste, professeur à l'École
nationale supérieure des mines de Paris
et à l'université Paris 2

Plusieurs éléments sont habituellement avancés pour expliquer la profonde transformation structurelle de l'industrie ces trente dernières années : volatilité des taux de change, du prix du pétrole et des autres matières premières ; montée en puissance des pays émergents à la fois en termes de débouchés de consommation et de concurrents à faibles coûts de production ; construction d'un marché unique en Europe et introduction de l'euro ; poids croissant des contraintes environnementales... Si toutes ces variables modifient incontestablement le jeu concurrentiel, les stratégies d'entreprises et l'efficacité des politiques publiques, il nous semble important de développer ici un autre facteur, qui marque une inflexion historique radicale du rapport de l'industrie au territoire : la transformation des relations entre ces deux composantes essentielles de l'activité industrielle que sont la recherche et développement (R&D) et la production. Nul ne peut prédire ce qu'il adviendra demain mais tout le monde constate que l'organisation en vigueur avec ses conséquences géographiques est en train de profondément évoluer. La géographie industrielle a été longtemps structurée, pensée, visualisée autour d'objets matériels, visibles, lourds, difficiles à déplacer : des usines, des machines, des sources d'énergie, la proximité de matières premières, des bassins de main-d'œuvre spécialisés et concentrés. Mais à mesure que la source de valeur ajoutée, les investissements, les facteurs concurrentiels et les avantages comparatifs reposent de plus en plus sur des éléments immatériels (innovation, marque, systèmes d'information), ce lien historique s'est distendu et a perdu de son importance, au point de faire douter de l'avenir des industries dans ce qu'on appelait jusqu'à récemment les « puissances industrielles ».

L'attention et les débats ont beaucoup porté sur le phénomène de délocalisation, entendu comme le départ de sites de production vers des territoires à faible coût de main-d'œuvre, fiscalité et contraintes réglementaires réduites, et débouchés en croissance rapide. Pourtant, en tant que tel, il ne s'agit pas d'une donnée véritablement inédite de l'histoire industrielle puisque, dès les années 1950-1960, les grandes entreprises des pays les plus développés (Europe, États-Unis) ont commencé à tirer profit de la baisse des coûts de transport et de

La localisation des activités de R&D, au cœur d'un nouveau rapport de l'industrie au territoire

la réduction volontariste des tarifs douaniers pour déployer leur base de production en dehors de leur berceau domestique vers des zones voisines, puis finalement à l'échelle du globe. Les activités de R&D sont cependant restées largement à l'écart de ce processus jusqu'à une période très récente, au point d'être vues comme une exception dans le mouvement de globalisation et d'internationalisation des activités économiques et des entreprises. Cette singularité s'expliquait par trois facteurs : i) l'existence d'économies d'échelle dans la conception et le développement poussant à la concentration des activités de R&D des entreprises au sein de grands laboratoires centraux (logiquement implantés dans le territoire d'origine), ii) la volonté des États de conserver un contrôle national des technologies avancées pour des raisons politico-stratégiques, en recourant si nécessaire à des subventions, iii) la résistance supposée à l'adoption et à la diffusion d'innovations jugées « étrangères » (le fameux syndrome NIH, *Not Invented Here*). D'ampleur moindre, faiblement sophistiquées, les activités de R&D réalisées à l'étranger se limitaient ainsi pour les grands groupes à l'adaptation de leurs produits aux conditions locales des marchés.

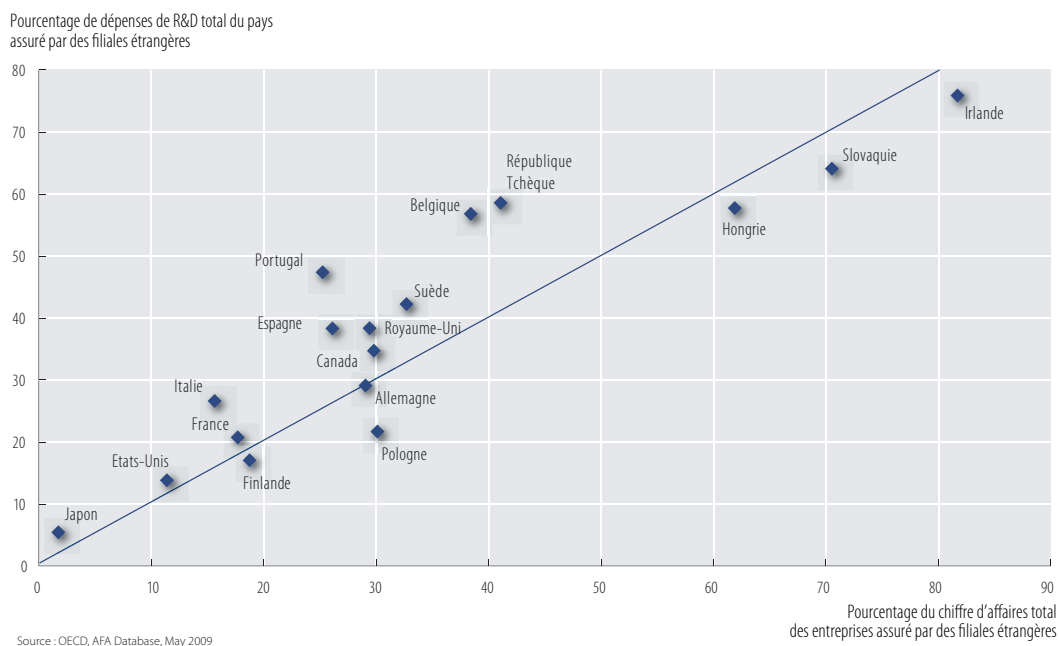
Mais, depuis les années 1990, l'internationalisation croissante de la R&D introduit une rupture historique avec ce modèle. La part des dépenses en R&D des filiales à l'étranger des entreprises nationales s'élève en 2005 à 40 % des dépenses totales de R&D en Europe de l'Ouest, 24 % en Amérique du Nord et 15 % au Japon. Les grands groupes des équipements électriques et informatiques, des télécoms, des logiciels ont multiplié les créations de centres de recherche en Chine, en Inde, à Singapour, ainsi qu'aux États-Unis et au Canada pour les acteurs européens. La motivation économique des investissements croissants en R&D à l'étranger doit être distinguée de celle des délocalisations dans la production manufacturière. Le facteur coût du travail, même s'il n'est pas négligeable, n'est pas en effet la motivation principale. Il s'agit plutôt, face aux coûts et aux risques croissants du développement de produits nouveaux pour un marché globalisé très concurrentiel, d'augmenter l'efficacité et la vitesse de la R&D en tirant parti de technologies, de savoir-faire, de ressources scientifiques situés dans d'autres pays (*technology sourcing*). La différence avec les périodes antérieures tient à ce que les pays dits émergents (Chine, Inde, Brésil, Russie), ainsi qualifiés en raison d'un niveau de vie

inférieur aux puissances les plus riches, disposent cependant de capacités technologiques et scientifiques avancées (aérospatial, électronique, informatique, chimie). Ils constituent donc des destinations privilégiées d'investissements en R&D. L'objectif de ces infrastructures nouvelles ne se limite plus à l'adaptation de technologies et de produits aux marchés locaux mais participe à une gestion mondiale de la R&D des groupes. Le déploiement et la réorganisation de la R&D des entreprises à l'échelle mondiale ont été facilités par plusieurs évolutions parallèles : la diffusion des technologies de l'information et de la communication permettant la collaboration et la gestion distante des activités de R&D, la codification et normalisation des processus de R&D, la segmentation de plus en plus fine des tâches au sein de la chaîne de valeur des produits autorisant leur sous-traitance locale ou lointaine.

Pourquoi cette évolution des localisations de la R&D risque-t-elle de bouleverser profondément la géographie industrielle ? Une première réponse tient au rôle décisif assigné dans nos pays à l'innovation (scandé à coup de slogans volontaristes ou d'objectifs chiffrés, comme les 3 % de PIB en dépenses de R&D du processus européen de Lisbonne) pour conserver des activités industrielles et les emplois associés. Si les nouveaux centres de R&D ne sont plus créés dans les pays industrialisés, puisqu'une part croissante des sites existants est progressivement transférée à l'étranger, alors la menace d'une « désindustrialisation » rapide et irréversible de nos territoires devient très élevée. Le second élément de réponse réside dans le rôle de plus en plus décisif joué par la R&D dans la compétition sur les marchés et la recherche d'avantages comparatifs par les entreprises. Il se mesure aisément en notant que l'industrie manufacturière répartit aujourd'hui à parts égales ses efforts d'investissement entre l'outil productif (l'espace matériel traditionnel et visible de l'industrie), la R&D, et la mise en marché des produits (publicité, marketing, design). C'est aussi la nature même et le fonctionnement de la R&D qui changent radicalement. À l'opposé du vieux schéma linéaire enchaînant les étapes de conception, production puis commercialisation, poussé par les découvertes scientifiques, la R&D doit aujourd'hui interagir en permanence avec les fonctions de vente (pour mesurer, anticiper, hiérarchiser les préférences du marché et les traduire en produits dans des cycles de temps adaptés aux évolutions de la demande)

PREMIÈRES CONTROVERSES PROSPECTIVES

Figure 1. Part des brevets d'origine étrangère (2004-2006)



et les sites de production (pour concevoir des biens faciles à fabriquer sur les installations existantes sans exiger de lourds investissements nouveaux). Il s'ensuit des échanges très intenses d'informations circulant dans tous les sens entre ces trois fonctions (R&D, production, commercialisation) de l'entreprise. La qualité, la continuité et la fréquence de la circulation d'informations déterminent dans une large mesure l'efficacité (coût), la pertinence (pour les clients) et les délais du lancement de nouveaux produits.

Plus l'environnement concurrentiel exige une forte réactivité et une différenciation (produit et qualité) sans cesse renouvelée des offres, plus la proximité physique entre centres de R&D et usines de production sera souhaitable car elle permet de réduire les coûts de transaction informationnels. L'incitation est donc forte pour localiser les capacités de R&D dans les pays émergents où se trouvent déjà, à la fois, des débouchés de ventes massifs et croissants et des sites de production « délocalisés ».

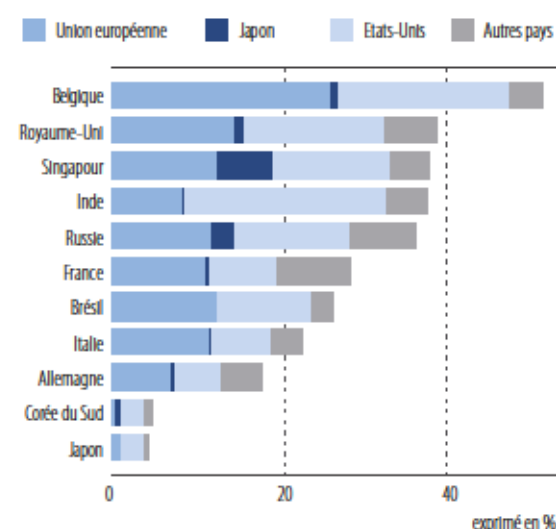
« Les jeux sont faits ! », pourrait-on penser en considérant seulement la recherche d'une proximité physique des fonctions de l'entreprise. En réalité, le résultat est beaucoup plus ouvert en raison de la nature économique particulière de la R&D. Celle-ci exige, en effet, un effort important, coûteux, risqué pour aboutir à seulement quelques projets réussis. L'« inefficacité » apparente est cependant inévitable car il faut accepter un certain gaspillage, une logique d'exploration avec de fréquents échecs et quelques rares succès, pour « innover » réellement. Mais cela ouvre aussi une source de gains importants si l'efficacité de la R&D est améliorée, gains qui peuvent largement dépasser les coûts de transmission et d'échange des informations ou les écarts de salaires de scientifiques et techniciens. À l'opposé de la production optimisée à l'extrême à coup d'automatisation, décomposition et spécialisation des tâches, mise en place de procédures et contrôles, qui ne peuvent offrir que des gains de coûts de quelques %, l'activité de R&D offre des

La localisation des activités de R&D, au cœur d'un nouveau rapport de l'industrie au territoire

marges potentielles d'efficacité considérables (qualité, délai, coût global, rupture, réactivité). Un territoire peut ainsi attirer ou conserver la localisation des ressources de R&D des entreprises en offrant une efficacité accrue de l'innovation, qui ferait plus que compenser les coûts provoqués par l'éloignement des sites de production et des marchés finaux. C'est tout le sens des clusters innovants, qui par le jeu des externalités positives (marché du travail local, circulation des informations, proximité des financeurs, des juristes, de services spécialisés...), favoriseraient une meilleure innovation et donc un gain économique pour l'entreprise qui choisit de s'y localiser.

L'équilibre qui se construira entre la tendance à se rapprocher des sites de productions et des nouveaux marchés émergents et la recherche d'une R&D plus efficace offerte par des clusters innovants déterminera dans une large mesure l'avenir des localisations industrielles dans nos territoires. Réfléchir avec un horizon de long terme à la géographie et la dynamique des territoires industriels de notre pays exige une analyse fine de ce phénomène, même s'il ne s'agit pas bien entendu de la seule variable à considérer. L'accent mis sur la capacité d'innovation locale ne se limite pas aux seuls secteurs de haute technologie et à la seule dimension technologique. L'innovation est aussi critique dans des activités à faible intensité de R&D (mesurée en % du chiffre d'affaires) qui continuent de regrouper la majorité de la valeur ajoutée et des emplois de l'industrie française aujourd'hui. Les aspects d'usages, de marque, de tarification doivent aussi être pris en compte, à côté et en complément des facteurs technologiques, car ils jouent un rôle déterminant dans l'adoption et la diffusion d'un produit ou d'un service nouveau sur le marché. Enfin, la notion d'innovation locale n'est pas automatiquement liée à un secteur particulier, correspondant à une tradition historique, une spécialisation ou une concentration des ressources nationales dans un territoire. Ce qui compte, c'est la

Figure 2. Implication des filiales sous contrôle étranger dans les dépenses de R&D et du chiffre d'affaires des entreprises



Source : OECI, Patent Database, June 2009.

capacité d'innovation qui doit pouvoir se déployer et s'appliquer aux différentes productions touchées par des puissantes vagues d'innovation technologique et une possible recomposition du marché et des positions des entreprises (informatique, télécoms, internet, biotechnologies et maintenant biens et services «verts»). L'avenir des industries présentes aujourd'hui sur le territoire national et la présence future dans les opportunités industrielles identifiées (santé, énergie, environnement, numérique) dépendra ainsi de la capacité à conserver, consolider, ou attirer dans les territoires les ressources de R&D associées.

Éléments bibliographiques

CNUCED, *World Investment Report – Transnational corporations and the internationalization of R&D*, Genève, 2005.

Feldman M., *The Geography of Innovation*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1994.

Mouhoud E.-M., «Mondialisation et localisation des activités de R&D», *Les Cahiers français*, n° 323, novembre-décembre 2004.

OCDE, *Recent Trends in the Internationalisation of R&D in the Enterprise Sector*, Paris, Mars, 2008.

PREMIÈRES CONTROVERSES PROSPECTIVES

Et si les choix résidentiels des ménages s'émançaient des contraintes de localisation liées à l'emploi... ?

Francis Aubert

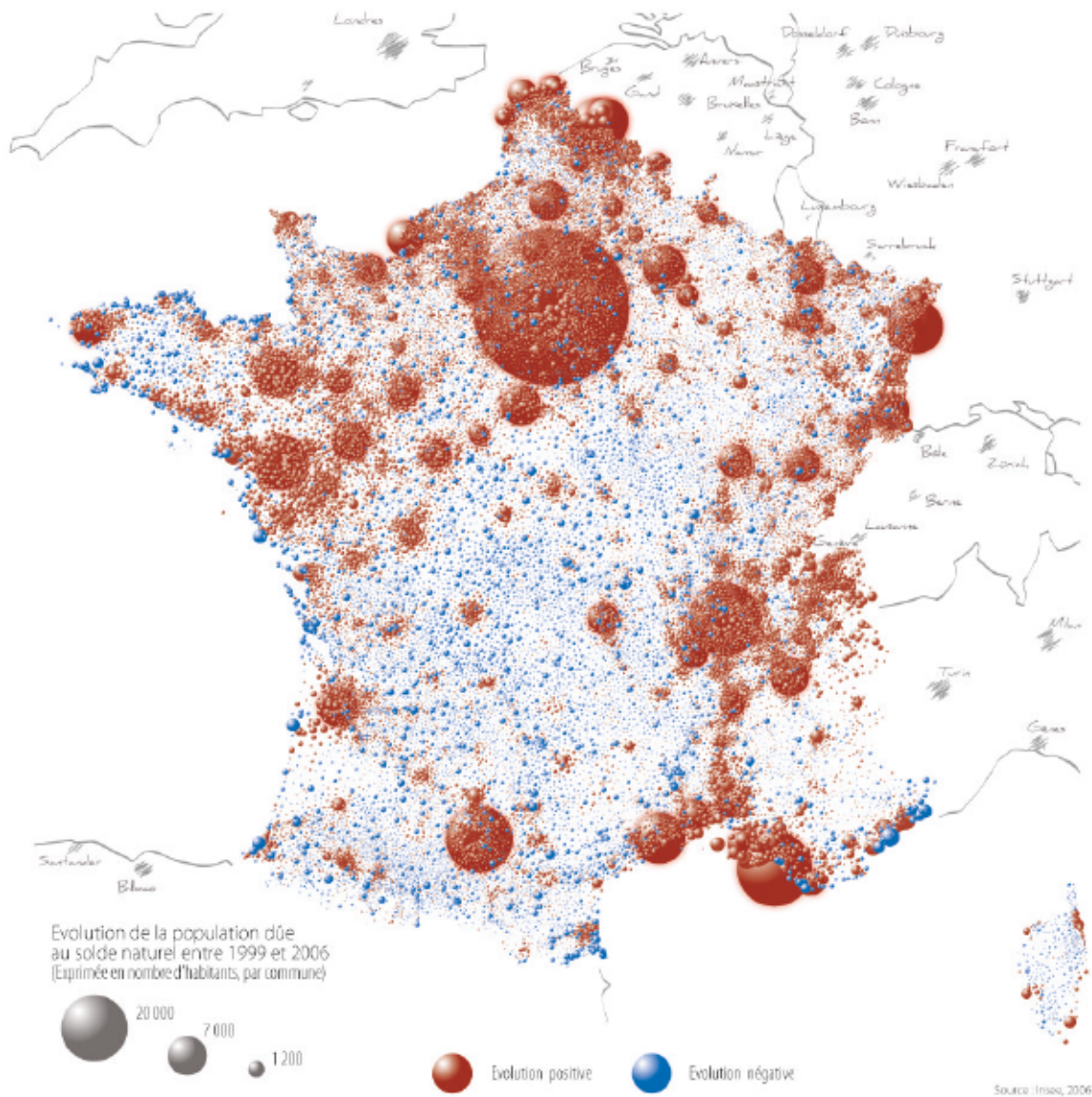
Économiste, professeur à AgroSup
Dijon (INRA-CESAER)

La géographie économique du pays est marquée par des formes historiques de peuplement relativement dispersées qui sont progressivement transformées par des mouvements de regroupement dans des centres urbains de taille croissante. Ce processus général d'urbanisation repose sur la concentration géographique des emplois qui provoque celle des travailleurs et donc des consommateurs, dans un schéma autoentretenu d'agrégation spatiale. Se placer dans une attitude de réflexion prospective consiste ici à questionner cette tendance lourde en prenant appui sur l'observation de changements en cours qui peuvent laisser supposer la possibilité d'inflexions significatives dans un avenir proche. L'hypothèse de travail est la suivante : si le lien historique qui unit la localisation des ménages à celle des emplois venait à être distendu, est-ce que les mécanismes d'agglomération pourraient être remis en cause et en faveur de quels types de configurations spatiales ?

Les forces qui poussent à l'agglomération sont considérables dans un monde de production marqué par la recherche de rendements croissants. Aux indivisibilités qui conduisent à la concentration technique pour faire jouer à plein les économies d'échelle se joignent les effets d'agglomération obtenus en contexte de forte densité de relations entre agents, le tout étant permis par une différenciation croissante des produits et une baisse tendancielle des coûts de transport. La géographie de la production et des échanges est ainsi déterminée par la densité et la distance, et ce à l'échelle planétaire (cf. Rapport 2009 de la Banque mondiale). L'exemple français montre la transformation progressive des rapports historiques à l'espace. Le stock d'activités traditionnelles, d'abord attachées à la terre et aux ressources naturelles – donc dispersées –, s'est progressivement épuisé au profit d'activités en croissance dans les centres industriels puis tertiaires. Les réallocations d'emplois, intenses, ont mis en jeu des mobilités sectorielles mais aussi géographiques, dans la mesure où les emplois de transfert ne sont pas systématiquement créés dans les zones de libération de main-d'œuvre. Les ajustements se réalisent par mouvements de population vers les lieux où l'offre est dynamique – « people follow jobs » selon l'expression consacrée –, même si les coûts économiques et sociaux des migrations

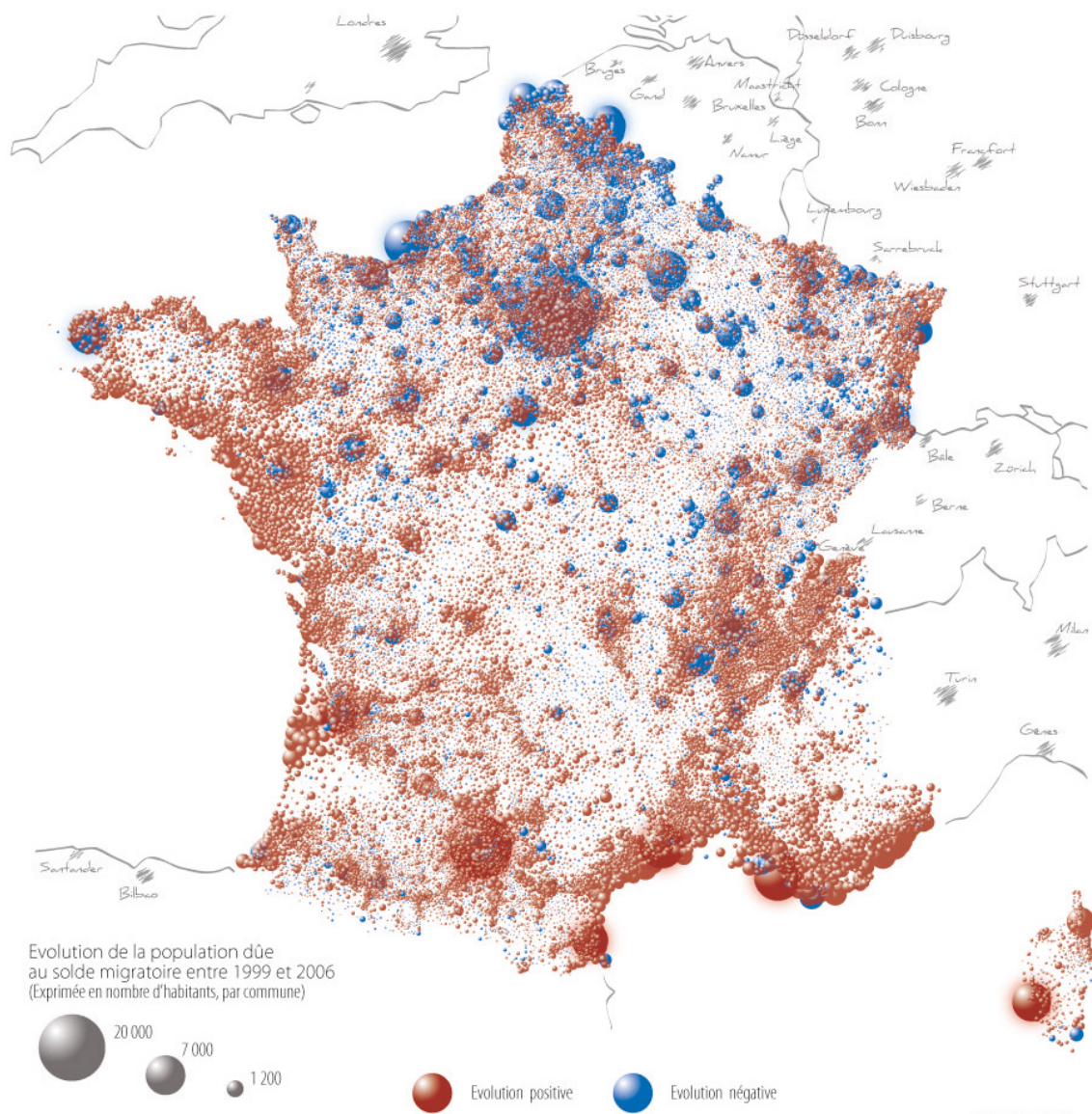
Et si les choix résidentiels des ménages s'étaient libérés des contraintes de localisation liées à l'emploi... ?

Figure 1. Solde naturel, entre 1999 et 2006



PREMIÈRES CONTROVERSES PROSPECTIVES

Figure 2. Solde migratoire, entre 1999 et 2006



Et si les choix résidentiels des ménages s'étaient libérés des contraintes de localisation liées à l'emploi... ?

en limitent l'ampleur et en retardent la réalisation. L'action publique prend en compte la persistance d'écart significatifs sur le marché du travail en facilitant la mobilité des emplois vers les zones déprimées, par des aides qui y abaissent tout spécialement le coût d'implantation; c'est l'une des modalités classiques des actions nationales en faveur de l'aménagement du territoire. Sur un pas de temps long, les déplacements de population induits par la recherche d'emploi produisent des déformations des aires de marché du travail, à même de peser sur les choix de localisation des entreprises – à long terme, «*jobs follow people*».

Au cœur de ces phénomènes, qui ont marqué l'économie des régions pendant une bonne partie du XX^e siècle, s'impose ainsi la localisation jointe des activités et de la population. Les décalages constatés sont temporaires, réduits par des mécanismes spontanés d'ajustement par les prix des facteurs et accompagnés par des aides publiques. L'ensemble converge vers des niveaux d'agglomération croissants. Toutefois, des signes apparaissent d'une moindre coïncidence spatiale dans les choix de localisation des entreprises et des ménages : les premières continuent à accentuer la concentration urbaine alors que les seconds se détachent en partie des contextes métropolitains.

À l'heure actuelle, la dynamique géographique des emplois suit assez étroitement la structure de localisation des activités, au bénéfice des zones denses où sont surreprésentés les secteurs en croissance. Le phénomène est commun à tous les pays occidentaux; il conduit à une concentration croissante des activités, même si des variations nationales et régionales surviennent en fonction de la place des secteurs qui incorporent de manière intensive des connaissances (Antweiler et Treffer, 2002). Localement, des effets de desserrement sont à noter, par transferts d'activités des centres urbains saturés vers leur périphérie. Ils atténuent les disparités mais sans laisser entrevoir d'horizon de convergence. En revanche, dans le domaine démographique, le *trend* séculaire de croissance des villes alimenté par l'exode rural a été radicalement modifié à partir des années 1970. Si elles gagnent encore des habitants, c'est en raison de l'excédent naturel et non du solde migratoire. Les niveaux de flux demeurent importants et sélectifs, en fonction du cycle de vie et du niveau de qualification des personnes en particulier, mais les migrations de sortie des résidents urbains dépassent maintenant assez largement les

migrations d'entrée. De fait, la ville s'étend. Sa croissance se manifeste sur des aires qui forment des couronnes périurbaines et concernent des communes rurales de plus en plus éloignées depuis quatre décennies¹.

Le gradient de valeur foncière explique une grande partie des choix d'implantation résidentielle hors des pôles urbains. La portée d'extension des aires urbaines dépend du rapport entre la pente des prix fonciers et celle des coûts de transport, car les actifs travaillent majoritairement aux centres d'emplois. C'est d'abord l'évolution des phénomènes migratoires qui est notable², avec une accentuation qui ne se dément pas au fil des enquêtes de recensement. Mais on note aussi une diversité de situations locales de dynamiques démographiques hors des couronnes périurbaines, non réductibles à de simples effets de desserrement. L'opposition entre les zones du Sud et de l'Ouest, très attractives, avec celles du Nord et de l'Est, s'accroît, sans relation évidente avec la croissance des villes ni la dynamique de l'emploi. Ce ne sont aujourd'hui que des indices, dont la signification peut toutefois être renforcée par la convergence avec des observations relevées dans d'autres contextes nationaux. Aux États-Unis, la croissance différenciée des comtés non métropolitains se confirme – la moitié des 2000 comtés concernés connaissent une évolution démographique favorable, il s'agit des comtés bénéficiant d'atouts en termes d'aménités (McGranahan, 2008); en Europe, les situations de dynamique extramétropolitaine se multiplient (Le Bras, 2007).

Une partie de l'explication de ces nouvelles figures des migrations internes aux pays occidentaux tient aux choix résidentiels des retraités, en effectifs et moyens financiers croissants. Mais cela ne couvre pas l'ensemble des mouvements observés, également le fait d'actifs, aussi faut-il prolonger l'analyse en accordant aux ménages la possibilité de satisfaire leurs préférences de

1. Les données du recensement de la population centrées sur l'année 2006 montrent que les pôles urbains gagnent 1,24 millions d'habitants depuis 1999, croissance de même niveau que celle des communes périurbaines (1,13 millions d'habitants) et seulement du double de celle des communes de l'espace à dominante rurale (0,51 millions d'habitants) – source : INSEE.

2. À titre d'illustration, 5,8 millions de personnes, âgées de 5 ans ou plus en 2008, résidaient dans un autre département métropolitain cinq ans plus tôt : c'est un dixième de la population qui a changé de département au cours de ces 5 années (Baccaini et Lévy, 2009).

PREMIÈRES CONTROVERSES PROSPECTIVES

localisation, en restant sous contrainte d'accès au lieu de travail mais avec une marge de manœuvre élargie. Le gain en flexibilité passe par des évolutions organisationnelles et techniques dont le travail «à distance» constitue sans doute la modalité la plus importante. Sa fréquence reste peu élevée en France, inférieure à 10% des emplois, comparativement aux pays d'Europe du nord tout spécialement (CAS, 2009), mais sa contribution au desserrement du lien entre lieu de résidence et lieu de travail grâce au e-travail en particulier est devenue significative et ses perspectives élevées. Le tiers des emplois seraient ainsi potentiellement concernés si l'on prend en compte les diverses formes d'organisation possibles, depuis le travail à domicile jusqu'au travail nomade³. On peut associer à ces perspectives qu'ouvre la technologie un ensemble de projets de «*self employment*», construits par des migrants qui mettent en avant le choix du lieu de vie familial et définissent ensuite l'activité professionnelle adaptée au site. Ainsi, sachant l'hétérogénéité des préférences des ménages, si les conditions de travail permettent de desserrer de manière croissante les contraintes d'accès, alors la géographie résidentielle gagne en variété et en étendue.

Par ailleurs, les dépenses des ménages s'orientent de plus en plus sur les services au détriment relatif des biens manufacturés. La structure de consommation des ménages est notamment

déportée sur les services à la personne. Or ces services sont majoritairement non «échangeables», c'est-à-dire qu'on ne peut pas les produire à distance. Ce caractère non échangeable conduit à une colocalisation des producteurs et des consommateurs. De plus, l'existence de services relevant de la décision publique (services publics proprement dits et services administrés) renforce l'hypothèse du lien entre localisation des ménages et localisation des services, dans la mesure où le choix politique tend à égaliser les conditions d'accès aux «services universels» pour tous les citoyens, quelle que soit leur localisation.

Si on maintient l'hypothèse selon laquelle les ménages peuvent faire valoir leurs préférences et ne plus être contraints par le lieu de travail au sens historique du terme, dépendant de la concentration des lieux de production manufacturière, et si on prend en compte l'évolution de la structure de la dépense des ménages vers des services nécessitant la colocalisation du producteur et du consommateur, on peut imaginer que, à terme, la géographie de l'emploi suive la géographie de l'expression de la préférence des ménages. On aurait alors une inversion du processus de détermination du lien emploi-résidence, dans lequel le choix des ménages, sensible au cadre de vie, deviendrait prépondérant et commanderait celui des emplois, y compris à court terme. À l'heure actuelle, la modélisation des évolutions de population et d'emploi au niveau français montre que la croissance de l'emploi local induit nettement plus de croissance démographique locale que l'inverse (Blanc et Schmitt, 2007), mais une méta-analyse de 300 résultats de recherche (Hoogstra *et al.*, 2005) révèle que dans la majorité des cas, dès à présent, *jobs follow people...*

3. En notant toutefois que cela n'exclut pas la présence physique au siège de l'entreprise : la productivité du travail est maximale lorsque le télétravail est pratiqué entre 1 et 2 jours par semaine (CAS, p. 93).

Éléments bibliographiques

Antweiler W., Treffer D., *Increasing Returns and All That: A View from Trade*, *American Economic Review*, 92/1, 2002, p. 93-119.

Baccaini B., Lévy D., *Recensement de la population de 2006. Les migrations entre départements: le Sud et l'Ouest toujours très attractifs*, INSEE Première, juillet 2009.

Banque mondiale, *Repenser la géographie économique. Rapport sur le développement dans le monde*, Bruxelles, De Boeck, 2009.

Blanc M., Schmitt B., *Orientation économique et croissance locale de l'emploi dans les bassins de vie des bourgs et petites villes*, *Économie et Statistique*, n° 402, 2007, p. 57-74.

Centre d'analyse stratégique, *Le développement du télétravail dans la société numérique de demain*, Rapport d'étude, novembre 2009.

Hoogstra G. J., Florax R., Van Dijk J., *Do jobs follow people or people follow jobs? A meta-analysis of Carlini-Mills studies*, 45th Congress of the European Regional Science Association, Amsterdam, 23-27 August 2005.

Le Bras H., *Les quatre mystères de la population française*, Paris, O. Jacob éditeur, 2007.

McGranahan D. A., *Landscape influence on recent rural migration in the U.S.*, *Landscape and Urban Planning*, n° 85, 2008, p. 228-240.

PREMIÈRES CONTROVERSES PROSPECTIVES

2040 et le postfordisme

Bernard Pecqueur

Économiste, professeur à l'université

Joseph Fourier (Grenoble 1)

et directeur adjoint

du laboratoire PACTE

En décembre 2008, la General Motors envisage la possibilité d'un dépôt de bilan, soit exactement un siècle après sa création. Le fait, à lui seul, impensable avant que la « Rust belt » ne se développe au sud du lac Michigan, donne à penser sur les virages de la production. Plus encore, cela illustre symboliquement ce que l'on peut assez facilement imaginer comme la fin de l'industrie comme modèle dominant, et surtout la fin d'un modèle productif fondé sur l'individualisation de la productivité et la généralisation de la production d'objets standards, c'est-à-dire reproductibles à l'identique. Après le fordisme, on vivrait le « postfordisme ».

On dispose donc avec la fin annoncée du modèle fordiste, d'une belle problématique de prospective.

Bâtir une conception du postfordisme, c'est d'abord réfléchir dans un cadre qui refuse le linéaire et qui s'inscrit dans le cyclique. C'est là le premier supposé, implicite de notre réflexion.

Mais alors, le cycle demande une mesure. Les cycles de crise et de croissance ont tendance à se situer dans des pas de temps de court et moyen termes (Kitchin et Juglar) puis viennent les cycles plus amples et plus admis que sont les Kondratieff (de 1929 à 2009, il y a 80 ans pile, de quoi réjouir les idolâtres des cycles).

On propose d'intégrer, ici, un cycle de plus grande ampleur concernant l'industrie et son exaspération taylorienne. Si l'on retient l'idée d'une vaste parenthèse industrialiste engagée en Angleterre dès 1750 et s'essouffant à la fin du XX^e siècle, on obtient 250 ans de production culturellement unifiée qui aujourd'hui laisserait la place à autre chose, que certains voudraient nommer « économie de la connaissance », d'autres, « économie de l'environnement » ou d'autres encore « économie de l'immatériel », mais qui en fait ne se laisse pas capter par une dénomination quelconque et se rebelle à tout apprivoisement.

On propose d'orienter la réflexion à partir de trois caractéristiques qui représentent le noyau dur du modèle fordiste : la prégnance de l'objet matériel, la superposition de l'espace de

2040 et le postfordisme

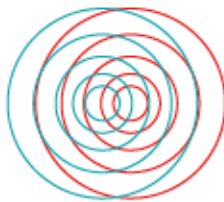
Figure 1. Du fordisme au postfordisme

Modèle fordiste

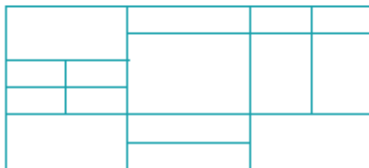
- Prégnance de l'objet matériel



- Superposition de l'espace de production et de l'espace de consommation



- Dimension macro-économique

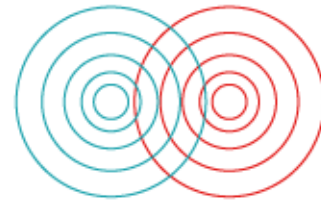


Modèle post-fordiste

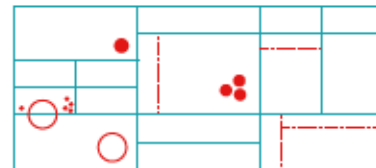
- Mixte de plusieurs produits et services où les contenus cognitifs, technologiques et spécifiques sont grandissants



- Disjonction des lieux de consommation et de production



- Emergence de la dimension meso-économique / multiscaleaire



Realisation: Dazat - Territoires 2040 - Karine Huneb

production et de celui de la consommation et enfin, l'émergence de la dimension mésoéconomique.

Les hypothèses à valider sont celles de l'éloignement plus ou moins accéléré de ces caractéristiques comme fondements du modèle postfordiste.

À l'horizon 2040, le monde des possibles est ouvert et une gamme de scénarios peut s'élaborer depuis l'écart marginal jusqu'à la mutation totale par rapport à ces caractéristiques.

L'objet matériel secondarisé

Dans l'imaginaire collectif, une pièce mécanique paraît plus rassurante pour les élus et les populations préoccupées par l'emploi qu'un service touristique, et il est des productions qui font plus « sérieuses » que d'autres. C'est dire à quel point le fordisme est identifié avec la matérialité de la production. La littérature s'en est faite la traductrice avec des textes comme

PREMIÈRES CONTROVERSES PROSPECTIVES

Babbitt de Sinclair Lewis ou, plus récemment *Les Choses* de Georges Perec¹.

L'objet matériel est au cœur du fonctionnement fordiste en ce qu'il induit des « systèmes techniques » spécifiques engendrant des effets cumulatifs sur la consommation².

En second lieu, la production matérielle facilite le calcul de la productivité individuelle, fondement du calcul de la performance économique. Comme le rappelle Pierre Veltz (2009) : « On peut mesurer facilement un nombre de pièces produites par ouvrier et par jour, mais comment mesurer la capacité d'agir face à des situations relationnelles [...] comment mesurer la capacité de bâtir des coopérations pertinentes [...] la performance est devenue une notion composite qui comporte de multiples dimensions³. »

Enfin, la consommation elle-même évolue vers l'indifférenciation entre biens et services. Le consommateur est alors, selon l'expression de Philippe Moati (2001), perçu comme une « micro-entreprise de production d'utilité » qui cherche moins à acquérir des biens qu'à trouver « des solutions à ses problèmes de consommation », sous forme de « bouquets de consommation »⁴.

On peut alors conjecturer sur ce que sera la « vraie » production. Probablement aura-t-on affaire à un mixte de plusieurs produits et services où le contenu cognitif⁵, technologique et spécifique sera grandissant.

1. Le roman *Babbitt*, paru en 1922, présente à travers le personnage de George Babbitt, notable d'une petite ville américaine, obsédé par la consommation, le premier portrait de l'Amérique des années 1920, elle-même obsédée par les spéculations et l'acquisition d'objets de la nouvelle consommation de masse comme les automobiles, les réfrigérateurs... Plus tard, en 1965, avec *Les choses. Une histoire des années soixante*, G. Perec reprendra le thème dans la France qui s'éveille à la consommation de masse.

2. On se réfère ici à la notion de *système technique* développée par B. Gille (*Histoire des techniques*, Gallimard, coll. « Encyclopédie de La Pléiade », 1978) où l'auteur montre notamment que la machine à vapeur, invention de base de la révolution industrielle anglaise, va entraîner un développement des transports maritimes et par rail, mais aussi l'essor des textiles et des progrès dans les matériaux (fer, fonte, acier) et donc dans la construction et les machines outils, etc.

3. Veltz P., « Le nouveau monde de production », revue *Sciences humaines*, n° 210, décembre 2009, p. 46.

4. Moati Ph., *L'avenir de la grande distribution*, Éditions O. Jacob, Paris, 2001, p. 392; Veltz P., « Le nouveau monde de production », revue *Sciences humaines*, n° 210, décembre 2009, p. 46.

5. Voir notamment Moulier Boutang Y., *Le capitalisme cognitif, la nouvelle grande transformation*, Éditions Amsterdam, Paris, 2007, 185 p.

La disjonction des lieux de consommation et de production

Le fordisme fixe le travailleur sur son espace de production. Du travail à l'habitat, il ne doit pas y avoir de longs espaces ni de longues distances. L'usine et le logement sont proches. Le triomphe du système réside dans le passage du salarié au statut de consommateur sur place.

Ainsi, la représentation d'un territoire économique reste celle d'une micronation dans laquelle on peut retrouver l'égalité comptable du modèle national selon laquelle, dans le cas étudié, tout ce qui est produit donne lieu à un revenu qui est entièrement dépensé (en consommation ou en épargne). Les territoires sont alors de petits systèmes productifs où les autres acteurs (consommateurs notamment) n'ont guère leur place. Aujourd'hui plus qu'hier, à mesure que la focale d'observation se rapproche de la petite dimension, la superposition des lieux de production, de revenu et de dépense est moins pertinente. En d'autres termes, ce qui est bon pour l'entreprise, n'est plus, *a priori*, automatiquement bon pour les populations qui accueillent l'entreprise en question.

Il y aurait donc autonomie relative des territoires et foisonnement des initiatives et des ruses pour contourner la crise économique. La tendance, en se renforçant, va modifier en profondeur les stratégies d'acteurs et mettre en cause dans leurs combinaisons, les niveaux classiques de politique publique (Europe, nations, régions).

Ces évolutions sont analysées dans les travaux portant sur l'économie « présenteielle » qui explore notamment les conséquences à venir de la disjonction proposée ici⁶.

La fin de la macroéconomie ?

La délocalisation individuelle comme tendance illustrative de la globalisation tend à jouer sur un mécanisme typiquement

6. On lira notamment : Talandier M. et Devazies L., *Repenser le développement territorial? Confrontation des modèles d'analyse et des tendances observées dans les pays développés*, Éditions du PUCA, série « Recherche », 2009, 144 p.

2040 et le postfordisme

fordiste de recherche de coûts de production faibles en séparant à nouveau les populations productrices des populations consommatrices. Cette projection dans un monde où les cadres de l'échange sont de moins en moins les États-Nations mais plutôt les « régions » au sens anglo-saxon ou les « territoires » au sens où l'expression se développe en Europe, c'est-à-dire des configurations spatialisées construites et non données, remet en cause le modèle type ricardien de l'échange international à base d'« avantages comparatifs ».

Ainsi, la représentation du monde en quelques « tous » interconnectés, ne fonctionne plus.

En effet, plus l'accès des acteurs au vaste monde est facilité, plus il demande des médiations que sont les « territoires ».

Nous faisons donc ici l'hypothèse que l'avantage comparatif, à l'aune de la globalisation devient un « avantage différenciatif ». Il s'agit donc pour les territoires non plus de se spécialiser dans un schéma comparatif mais plutôt d'échapper aux lois de la concurrence lorsqu'elles sont impossibles à suivre en visant la production pour laquelle ils seraient (dans l'idéal) en situation de monopole. Un tel type de comportement remet en cause le découpage par systèmes productifs nationaux (espaces donnés) puisque les initiatives ne résultent pas d'une politique centralisée à l'échelle d'un État-Nation mais de groupes d'acteurs mobilisés pour résoudre un problème productif. Ces

groupes existent à un niveau d'agrégation intermédiaire entre l'individu et le « tout » qui est « mésoéconomique ».

Si la tendance se confirme, c'est l'irruption du « multiscalair » et des combinaisons spatiales complexes⁷ qui va s'imposer aux acteurs. La relation global/local s'en trouve profondément métamorphosée.

Conclusion

Ces trois types d'évolution vont avoir un impact évident sur la structuration spatiale du territoire national⁸. Une analyse prospective approfondie permettrait de mieux approcher la densité des mutations.

On pressent cependant l'émergence d'un modèle « postfordiste » d'adaptation au capitalisme qui passe par de nouveaux rapports entre le local et le global, de nouveaux processus cognitifs qui engagent les territoires et une nouvelle géographie de la production. Le chantier de définition prospective du modèle est devant nous.

7. C'est l'intuition de M. Vanier qui développe la question de l'articulation des territoires entre eux et la nécessaire pensée conjointe de plusieurs niveaux d'agrégation d'acteurs. Voir *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Anthropos, Economica, 2008, 158 p.

8. DIACT, *Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire*, La Documentation française, 2009, 81 p.

Éléments bibliographiques

Dartout P. (dir.), Cordobes S. (coord.), DIACT, *Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire*, Paris, La Documentation française, 2009.

Gille B., *Histoire des techniques : technique et civilisations, technique et sciences*, Gallimard, coll. « Encyclopédie de La Pléiade », 1978.

Lewis S., *Babbitt*, New York, Harcourt, Brace and Co, 1922.

Moati Ph., *L'avenir de la grande distribution*, Éditions O. Jacob, Paris, 2001.

Moulier-Boutang Y., *Le capitalisme cognitif, la nouvelle grande transformation*, Éditions Amsterdam, Paris, 2007.

Pérec G., *Les Choses. Une histoire des années soixante*, Julliard, coll. « Les Lettres nouvelles », 1965.

Talandier M. et Davezies L., *Repenser le développement territorial? Confrontation des modèles d'analyse et des tendances observées dans les pays développés*, Éditions du PUCA, série « Recherche », 2009.

Vanier M., *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Anthropos, Economica, 2008.

Veltz P., *Le nouveau monde de production*, revue *Sciences humaines*, n° 210, décembre 2009, p. 46.

PREMIÈRES CONTROVERSES PROSPECTIVES

Des communautés rurales aux sociétés locales apprenantes

Laurence Barthe

Géographe, maître de conférences
à l'université de Toulouse-Le Mirail,
UMR Dynamiques rurales

Les politiques publiques d'aménagement en faveur des espaces de faible densité glissent progressivement d'une logique de compensation de handicaps à une logique de soutien aux projets portés par les sociétés locales. Le renforcement des intercommunalités et la généralisation de nouveaux dispositifs d'intervention (type appel à projets) impliquent que les acteurs soient en mesure de concevoir, mettre en œuvre et gérer leur propre projet en adéquation avec les besoins de leurs territoires. Cette capacité d'action s'appuie de plus en plus sur la conception de systèmes territorialisés d'appui au développement dont le métier d'agent de développement constitue la figure emblématique. La question posée est celle des leviers mobilisables par les territoires pour bâtir une expertise de proximité à même de répondre aux multiples défis du développement territorial.

Les avancées mitigées de l'intercommunalité dans les espaces de faible densité

De nombreux constats ont été dressés aboutissant tous à la même conclusion : le déploiement de l'intercommunalité de projet constitue depuis 1992 une mutation majeure. Au premier janvier 2010, la DGCL¹ répertoriait 2611 intercommunalités à fiscalité propre (dont 2409 communautés de communes) représentant 89,1 % de la population et 95 % des communes. Sa couverture territoriale est donc presque totale. Cette progression quantitative s'accompagne de leur montée en compétences. Elles jouent donc un rôle de premier plan dans l'investissement public local. L'intensité de l'activité intercommunale ne doit cependant pas masquer un certain nombre de fragilités structurelles.

Daniel Béhar et Philippe Estèbe² constataient dès 2002 que « l'intercommunalité ne constitue pas une alternative moderniste à la commune. Les intercommunalités ne font pas disparaître une géographie obsolète pour se déployer à l'échelle pertinente des réalités

1. Direction générale des collectivités locales.

2. Daniel Béhar, Philippe Estèbe, « Intercommunalité : le local entre en politique », in *L'état des régions françaises*, Éditions La Découverte, 2002.

Des communautés rurales aux sociétés locales apprenantes

socioéconomiques». En matière de projet, les intercommunalités peinent à concrétiser leur intérêt communautaire du fait de la force du pouvoir communal. La faiblesse du projet global s'explique également par l'insuffisance des mécanismes de solidarité territoriale : le partage des ressources apparaît souvent comme un leurre du fait d'une prépondérance des périmètres intercommunaux associant des territoires relativement homogènes sur le plan social ou fiscal, et de logiques financières privilégiant les mécanismes de compensation des richesses acquises antérieurement par les communes. Le résultat se concrétise à travers une intercommunalité certes active, mais reproduisant dans ses contours des territoires hérités ne favorisant pas les mécanismes d'intégration territoriale.

Les espaces de faible densité n'échappent pas à cette réalité : l'intercommunalité y est très présente aujourd'hui malgré quelques isolats traduisant des résistances au principe ou des situations de protectorat par quelques communes bénéficiant de rentes liées à l'exploitation de ressources spécifiques. De nombreux exemples pourraient être cités pour illustrer la capacité d'innovation des communautés de communes en matière d'action économique, de développement des services à la personne ou encore d'action culturelle. Mais de manière générale, les périmètres n'atteignent pas l'optimum territorial du bassin de vie ; les logiques de regroupement ont obéi soit à des logiques de mimétisme, soit à des logiques défensives. Les champs d'action de ces communautés restent limités, reproduisant souvent les priorités anciennes de l'intercommunalité « du tuyau » (SIVOM).

En matière d'ingénierie, les contrastes entre communautés de communes sont saisissants : intercommunalités de gestion ou de projet retrouvent, là encore, leurs spécificités. Globalement, les capacités d'encadrement technique des communautés ont fortement progressé (plus de 68 % entre 2001 et 2005). Cette évolution recouvre cependant des réalités diverses. D'une part, la croissance concerne davantage des emplois d'encadrement administratif. D'autre part, un nombre conséquent d'intercommunalités de petite taille ne dispose pas des moyens humains nécessaires au portage des actions de développement : la figure de l'agent administratif seul pour accompagner l'action des élus est loin d'être isolée. Enfin, la présence d'agents de développement reste aléatoire et dépendante de l'engagement

des élus, de leur reconnaissance de l'utilité de ces fonctions et des moyens financiers dont ils disposent. La figure de l'animateur « couteau-suisse » du territoire, agissant en confiance avec des élus locaux pilotes, capable de mobiliser des sources d'expertise multiples à différentes échelles contraste alors avec la figure de l'agent administratif, d'abord garant du bon fonctionnement de sa structure et dont la tâche repose plus particulièrement sur la mobilisation des appuis techniques des services de l'État.

Des intercommunalités rurales à la croisée des chemins

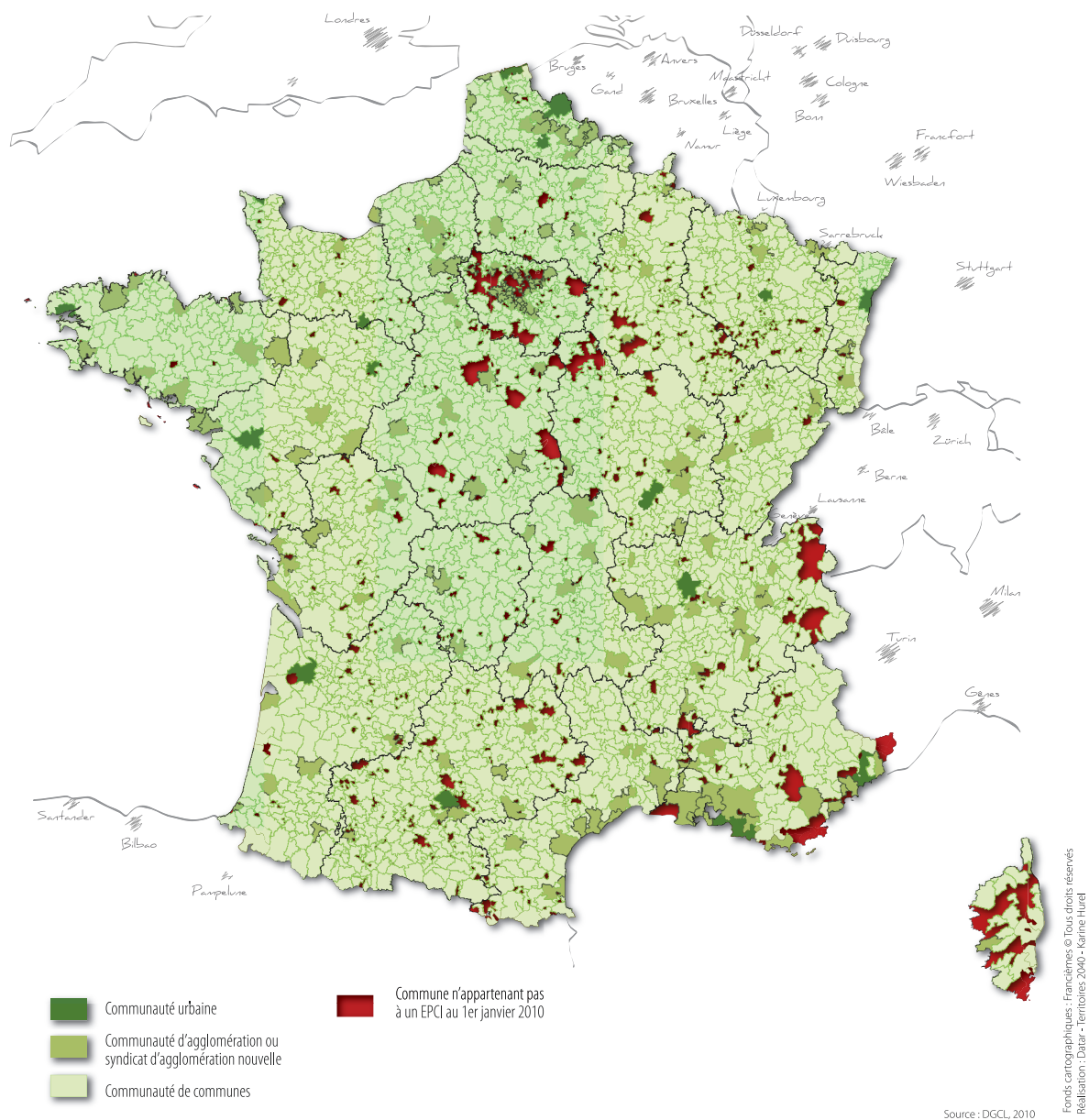
Au milieu des années 2000, plusieurs rapports³ et élus ont pointé les limites de la carte intercommunale française. Sa rationalisation est ainsi au cœur de la réforme actuelle des collectivités territoriales avec pour ambition une couverture intégrale de la France en 2014, un renforcement des missions d'appui des services aux publics et une représentation plus démocratique. Ces exigences constituent sans doute une étape dans une démarche inéluctable de mise en cohérence des territoires aux enjeux réels du développement local. Les vingt dernières années ont été une période d'apprentissage, mais la décennie qui s'ouvre sera inmanquablement marquée par de profondes mutations à travers l'affaiblissement fonctionnel des communes et la montée en généralité des communautés.

Les mutations aujourd'hui largement reconnues des sociétés rurales imposent des cadres de prise en charge de l'action publique à des échelles intermédiaires intégrant des complémentarités fonctionnelles entre différentes catégories d'espaces (rural diffus, bourgs et pôles d'emplois et de services) et de ressources : qu'il s'agisse des services à la personne, des activités économiques, etc., nombre de projets trébuchent aujourd'hui sur l'étroitesse du périmètre et le transgressent de fait à travers de multiples formes de coopération. Les pratiques ordinaires des sociétés locales dans leurs déplacements, leurs modes de consommation, etc., anticipent et appellent aussi une nécessaire

3. Cour des comptes, *L'intercommunalité en France*, Rapport au président de la République, novembre 2005. ADCF, *Horizon 2015. Préparer l'intercommunalité de demain*, juillet 2006.

PREMIÈRES CONTROVERSES PROSPECTIVES

Figure 1. État de la couverture intercommunale au 1^{er} janvier 2010



Des communautés rurales aux sociétés locales apprenantes

adaptation. La multiplication « d'événements territoriaux » liés à la restructuration de services publics ou d'activités économiques, tout comme à la mise en place de projets culturels, sont également de puissants activateurs de la prise de conscience des solidarités territoriales à l'échelle du bassin de vie. Sur un plan plus institutionnel, la mise en œuvre des territoires de projet (pays, PNR, LEADER, etc.) a progressivement fait émerger une culture de l'interterritorialité qui doit provoquer en retour un regard réflexif sur la cohérence des territoires de proximité et faciliter un consensus sur l'exigence de leur adaptation.

Le dépassement communal, qui ne signifie pas l'oubli de cette échelle, est bel et bien devenu ordinaire pour l'habitant, le citoyen, le chef d'entreprise, l'élu. Si l'intercommunalité peine à se concrétiser, c'est essentiellement parce que la représentation politique reste liée à une légitimité basée sur la commune. Par paliers successifs, révélateurs d'un temps d'apprentissage nécessaire, les intercommunalités de demain tendront à épouser ces nouvelles combinaisons croisées de lieux et de pratiques pour répondre aux besoins de services, d'équipements et de réseaux des sociétés locales. Ces intercommunalités devront maîtriser une triple capacité : capacité à assurer des fonctions d'énonciation d'un projet, capacité de représentation politique et capacité à agir.

Une société locale experte au service de la recomposition intercommunale

Comme le constataient en 2003 les rapporteurs de l'instance d'évaluation des politiques de développement rural, « tout autant que les ressources matérielles, les capacités d'animation et d'expertise constituent un facteur déterminant pour le succès des initiatives publiques [...], ce sont les moyens d'animation qui doivent être fournis en priorité pour faire éclore les idées et mettre en forme les projets disposant de financements adaptés au manque de ressources financières des collectivités concernées »⁴. Dans un mouvement de fond de rétraction des

fonctions d'appui des services de l'État et d'intervention plus sélective des collectivités départementales et régionales, les nouvelles communautés rurales sont confrontées à un devoir d'intelligence collective pour bâtir des dispositifs adaptés. Pour ce faire, plusieurs ressources sont mobilisables.

En premier lieu, les expériences engagées de recours à des développeurs-experts doivent être considérées comme des formes d'investissement structurantes au service d'un projet et non comme des charges de fonctionnement. L'action volontariste des acteurs publics ne suffit pas : la logique croissante de concurrence entre territoires, le caractère instable des problématiques à prendre en charge et la complexité des dispositifs réglementaires et financiers exigent la construction d'une expertise outillée. Celle-ci a pour mission principale de stimuler et de coordonner les initiatives, d'accompagner les acteurs dans leurs projets et de positionner le territoire dans le maquis complexe des dispositifs d'appui institutionnels. À la fois animateur, administrateur et gestionnaire de procédures, révélateur et accompagnateur d'initiatives locales, médiateur social et politique, le métier d'agent de développement se caractérise avant tout par un travail d'interface, de combinaison entre différents champs d'action, exigeant de fait un registre de compétences et de savoir-faire étendu. Son action contribue à une structuration du territoire qui favorise son positionnement et sa reconnaissance par les partenaires institutionnels tout en renforçant l'autonomie du territoire par la consolidation de la capacité d'innovation des acteurs locaux. L'ancrage d'une telle fonction transversale appelle cependant une meilleure reconnaissance statutaire et professionnelle.

En second lieu, la construction d'une expertise intercommunale peut s'inscrire dans une démarche de mise en synergie, par exemple, par la constitution de pôles de compétences ; celle-ci implique une excellente connaissance du système d'acteurs local, une lecture élargie des compétences à l'œuvre et une mise en complémentarité de ces compétences autour d'actions concrètes. Cette dynamique peut s'appuyer sur les leviers de l'interterritorialité, sur les itinérances des savoirs du développement en différents lieux et entre différentes mains. Cette compétence est de moins en moins affaire d'un individu ou d'une institution, elle se construit davantage dans le partage,

4. Conseil national de l'évaluation, Commissariat général du Plan, *Les politiques de développement rural*, Rapport de l'instance d'évaluation présidée par Daniel Perrin, La Documentation française, 2003, p. 262.

PREMIÈRES CONTROVERSES PROSPECTIVES

la mutualisation d'expériences qui appellent à une mobilité des acteurs d'un territoire, vers le territoire voisin ou lointain et vers des territoires englobants, allant du local à l'international. La consolidation de compétences n'exige pas toujours de recrutement *ad hoc* et à ce titre, la capitalisation-diffusion d'expertises entre territoires apparaît comme un chantier prometteur. La capacité à identifier et à mobiliser les sources d'expertise externes au territoire constitue un autre défi. Services de l'administration déconcentrée, des collectivités territoriales, expertise privée, équipes des territoires de projet, expertise consulaire (agriculture, artisanat...) et des organismes sociaux (MSA, CAF, etc.) composent l'univers des sources diversifiées de production d'informations utiles aux acteurs locaux. L'enjeu réside dans un travail novateur de décryptage et de mise en complémentarité des missions d'expertise de ces différents partenaires.

Enfin, les intercommunalités de demain devront davantage compter sur la mobilisation des savoirs et expertises « citoyens ». Or, la professionnalisation des développeurs s'accompagne parfois d'une mise à l'écart ou d'une ignorance des capacités d'expertise des habitants. Le défi repose sur l'aptitude des

territoires à allier savoirs experts et savoirs profanes. Dans un contexte marqué par une forte diversification sociale, par une présence permanente ou temporaire de nouvelles catégories de population, par de nouveaux types de liens sociaux (réseaux sociaux, diasporas...), les ressources humaines du territoire se multiplient et constituent un potentiel d'inventivité pour les actions de développement. Il importe donc de les détecter et de les intégrer dans des dispositifs d'animation du projet de territoire.

La recomposition intercommunale prépare l'émergence de nouvelles communautés rurales qui seront demain les référents des actions de proximité du développement territorial. La réussite de leurs projets reposera largement sur la structuration d'une ingénierie de développement apte à faire preuve de ruse, d'ingéniosité plus que sur la distribution normée de fonctions d'appui par des institutions. La formation des acteurs locaux (élus comme citoyens) tout comme la démocratisation des débats autour du développement territorial apparaissent comme les voies possibles de concrétisation de sociétés locales apprenantes.

Éléments bibliographiques

Berthe L., « Le développement territorial dans les espaces ruraux : un champ professionnel en construction », in Compagnone C., Auricoste C., Lemery B., *Conseil et développement en agriculture : quelles nouvelles pratiques ?*, Éditions QUAE, Sciences en partage, 2009, p. 167-183.

Faure A., Négrier E. (dir.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, L'Harmattan, 2009.

Faure A., Douillet A.-C. (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Presses universitaires de Grenoble, 2005.

Vanier M., *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Anthropos, Economica, 2008.

PREMIÈRES CONTROVERSES PROSPECTIVES

La nature, partenaire des politiques d'aménagement ?

Philippe Estèbe

Géographe et politiste, enseignant à Sciences-Po Paris et à l'École nationale des ponts et chaussées, directeur de l'IHEDATE

Il est inutile de redire, une fois de plus, combien l'homme est un acteur de son environnement naturel. Pourtant, si l'humanité est généralement considérée comme nuisible au fonctionnement des écosystèmes, à la biodiversité spécifique (variété des espèces) et génétique (diversité du matériel génétique), il n'est pas inutile de préciser qu'en tant que partie prenante des écosystèmes, l'humanité peut être un contributeur considérable à leur enrichissement, leur diversité et leur renouvellement. On peut citer quelques exemples, pris au hasard dans la littérature. Dans *La nature domestiquée*, Philippe Descola montre comment certaines tribus Jivaro «jardinent» la jungle, avec des pratiques d'accompagnement des cycles naturels; il montre combien, dans les espaces jardinés par les Achuar, la biodiversité est supérieure à ce que l'on constate dans les écosystèmes «naturels». La pratique de l'agriculture dans un contexte de faibles rendements et d'isolement territorial relatif a conduit à des sélections de variétés végétales et d'espèces animales qui ont contribué à enrichir à la fois la diversité des écosystèmes, la diversité du patrimoine génétique et la diversité spécifique. Dans un contexte plus proche de nous, et peut-être moins intuitif, de nombreuses études montrent que les villes, milieux artificiels s'il en est, constituent des espaces accueillants pour certaines espèces, à tel point que la biodiversité peut s'y révéler plus riche que dans des espaces ruraux livrés à l'agriculture extensive. Le rapport entre l'humanité et la nature, et leurs interactions sociales et spatiales sont donc plus complexes qu'on ne le dit souvent.

De la nature asservie à la nature partenaire

La nature a pris sa place dans les politiques d'aménagement, particulièrement urbaines, à la fin du XIX^e siècle, dans un souci fondamentalement hygiéniste, sous la forme des parcs et jardins, figures généralisées sous l'expression «espaces verts». Il ne s'agit pas là d'une nature domestiquée, comme dans le cas des Achuar: les aménageurs de l'époque ne prétendent pas faire alliance avec la nature, mais ils s'en servent comme d'un instrument de

La nature, partenaire des politiques d'aménagement ?

séparation, qui permet d'introduire des coupures dans le bâti, de façon à diminuer les densités, jugées porteuses de risques. La nature en ville, c'est une nature asservie, délimitée, inscrite dans le plan et assignée à des fonctions précises en dehors desquelles tout débordement lui est interdit. Car c'est au nom du même hygiénisme que les animaux « domestiques » (hors animaux de compagnie) se trouvent peu à peu interdits de cité et les espèces nuisibles (rats, pigeons, étourneaux pour ne citer que ceux-ci) se voient pourchassés par les services municipaux.

Cependant, la figure du parc s'étend hors de ces fonctions urbaines restreintes dès lors qu'elle est reprise, à la fin du XIX^e siècle, dans une autre acception, celle de sanctuaire naturel, visant à protéger la nature « sauvage » de l'activité humaine destructrice. Le premier parc « officiel », celui du Yellowstone, est créé aux États-Unis d'Amérique à la fin du XIX^e siècle. Au cours du XX^e siècle, cette politique de protection s'étend à mesure que progressent l'urbanisation, les infrastructures et tous les processus d'artificialisation des sols. On estime aujourd'hui, que plus du quart du territoire français fait l'objet d'une ou de plusieurs mesures de protection, plus ou moins restrictives à l'égard de l'activité humaine.

Un troisième temps se profile dès les années 1930, lié paradoxalement aux progrès de l'urbain, celui de la revendication individuelle du jardin, lié ou non à la maison individuelle. Jardins ouvriers ou familiaux, conçus comme compléments d'activité ou cadre de moralisation de la classe ouvrière (encore des logiques hygiénistes), jardin individuel dans les pavillons, etc. Plus l'urbanisation progresse, plus s'accroît la demande d'espace où peut se rejouer ce rapport ancestral à la nature, consistant à « faire pousser » (qui concernerait, aujourd'hui, près de 80 % des ménages, sous une forme ou sous une autre).

Enfin, une quatrième période émerge aujourd'hui, qui se traduit par une inscription de la nature « sauvage » dans les politiques d'aménagement : on valorise les friches et les espaces temporaires susceptibles d'abriter une faune et une flore plus riches que les « espaces verts » ; on crée des jardins « moins fortement gérés », dans lesquels on laisse leur place aux herbes folles et aux « mauvaises » herbes ; on devient attentif aux corridors, couloirs et autres trames vertes qui « laissent leurs chances » aux espèces animales et végétales. Mais on commence aussi à

imaginer des fleuves qui auraient le droit de sortir de leur lit et qui ne seraient condamnés ni à l'endiguement, ni aux barrages. Mais on commence à envisager une politique du littoral qui consiste à ne pas s'opposer aux systèmes complexes où interagissent le rivage, les flots, les vents, les fleuves. Mais on commence (à peine) à introduire des techniques culturelles dans lesquelles il ne s'agit plus uniquement de mettre les écosystèmes KO.

En bref, après avoir été une victime ou une protégée des politiques d'aménagement, la « nature » est en passe d'en devenir un partenaire incontournable, pour des raisons liées notamment à l'évolution des sensibilités humaines.

La nature et le territoire : controverses autour de l'optimum

Il est un autre récit du rapport entre nature et aménagement, celui du côté obscur. En effet, la progression relatée ci-dessus limite les rapports entre la nature et les humains aux côtés agréables de la première : même si on lui laisse toujours plus de place, il s'agit néanmoins de la nature domestique, aimable et contribuant à la qualité perçue du cadre de vie. Il est d'autres aspects de la nature, moins aimables, qui renvoient néanmoins à des figures imposées de la cohabitation, pour lesquelles les réponses en termes d'aménagement sont moins évidentes. Le changement climatique, par exemple, impose des adaptations fondamentales des modes d'occupation de l'espace, mais elles restent controversées : il n'est pas évident que les solutions proposées pour diminuer l'impact de l'activité humaine sur les émissions de gaz à effet de serre (la compacité de l'occupation territoriale) soient les mêmes que celles qui permettraient de s'adapter concrètement aux conséquences vécues de ce même changement (où peuvent être privilégiées des formes moins denses d'occupation de l'espace). De même, on sait que le modèle d'occupation permettant de lutter efficacement contre les incendies de forêt n'est pas nécessairement compatible avec un objectif généralement partagé de densité. Le souci de préserver l'agriculture aux marges de la ville n'est pas systématiquement amical avec la biodiversité : si les modes d'exploitation agricole n'évoluent pas, le choix entre l'agriculture extensive et la construction de pavillons n'est pas facile à faire du point de vue de la biodiversité.

PREMIÈRES CONTROVERSES PROSPECTIVES

Plus largement, la question se pose désormais, non pas de la « qualité du cadre de vie », mais des « services » que tel territoire aménagé et exploité rend au milieu naturel (incluant l'humanité). L'appréciation des territoires en termes de bilan carbone ou d'empreinte écologique est insuffisante : encore faut-il s'interroger sur la capacité des milieux, non seulement à économiser des ressources, mais encore à contribuer à leur renouvellement et à leur diversité.

Il n'existe donc pas d'optimum territorial, autrement dit de figure territoriale idéale qui concilierait à la fois porosité à la nature, robustesse face aux risques et contribution active au renouvellement des ressources. Il existe des tensions et des contradictions entre ces diverses fonctions, qui ne peuvent s'apprécier qu'en situation et en relation avec les « dehors » – autrement dit en comprenant les externalités que le système territorial considéré provoque et celles qu'il subit ou dont il bénéficie.

La nature, partenaire des politiques d'aménagement ?

La nature en politique : dépasser le stade infantile

Enfin, la question de la nature, partenaire des politiques d'aménagement, suppose de penser une véritable politique de la nature. Aujourd'hui, autant que l'humanité elle-même, la nature apparaît sur la scène publique extrêmement fragmentée, contradictoire, proliférante. En pratique, tout habitant se fait le défenseur de son écosystème et toute espèce trouve un porte-parole qui a toutes les bonnes raisons de penser qu'elle est menacée. Il n'est pas question de stigmatiser tel ou tel, ou de tourner en dérision les manifestations d'habitants ou de défenseurs de la nature. La reconnaissance progressive de l'habitant constitue un progrès dans une vie démocratique souvent figée sur une vision du « citoyen » enfermé dans son carcan territorial. Face au citoyen abstrait, face à l'usager, l'habitant porte un souci supplémentaire, celui du cadre de vie – autrement dit, d'une certaine conception des écosystèmes incluant l'humanité. De même, la multiplication des porte-parole des espèces et des espaces est un progrès, qui vient enrichir et complexifier le débat public. Mais on voit bien que, dans les deux cas, nous en sommes à un stade prédémocratique de la place de la nature dans les stratégies d'aménagement. Du côté de l'aménageur, il s'agit trop souvent de contourner ou de passer outre ; et du côté des habitants/porte-parole, il s'agit d'empêcher ou d'interdire. Certains exemples, on pense entre autres à l'aménagement de la Loire, montrent pourtant comment on peut fabriquer des

associations robustes qui autorisent un dépassement des fragmentations originelles, en répondant à des enjeux communs. La constitution d'un anthroposystème « Loire », faisant cohabiter humains et non-humains en imaginant des arrangements permettant à chacun d'y trouver son compte est un exemple à méditer, non seulement par l'intelligence collective des solutions proposées, mais aussi par les procédures expérimentées et l'échelle à laquelle elles l'ont été. On est là à la mesure de « grands travaux » et non plus dans l'échelle de petits aménagements de quartiers.

Il est donc fort possible que le plus grand défi que la nature jette aux politiques d'aménagement ne soit pas, à proprement parler, technique ou stratégique, mais démocratique. Il s'agit « d'agir dans un monde incertain », à un moment où la science prend une part décisive dans les décisions publiques tout en étant traversée de controverses virulentes. Mais il s'agit aussi de trouver les formes d'expression démocratique de la nature, pour sortir d'une situation qui apparaît, à bien des égards, infantile et bloquée, et bloquée parce qu'infantile. Une représentation fragmentée et au total insaisissable de la « nature », portée par des milliers de porte-parole bénévoles ; face à des positions ambiguës des aménageurs pour qui la « nature » demeure un obstacle à contourner ou une contrainte à négocier.

Imaginer les figures démocratiques aptes à améliorer les services « écosystémiques » rendus par les territoires aménagés : voilà ce qui pourrait être un des « produits de sortie » de *Territoire 2040*.

Éléments bibliographiques

Descola P., *La Nature domestiquée: symbolisme et praxis dans l'écologie des Achuar*, Fondation Singer-Polignac, Paris, Maison des sciences de l'homme, 1986.

Cohen M., Blanc N., « Rapport à la nature en milieu urbain : les Parisiens et la nature », in Michelin N., *Nouveaux Paris – La ville et ses possibles*, Catalogue de l'exposition, Éd. Pavillon de l'Arsenal, 2005.

Latour B., *Changer de société – refaire de la sociologie*, Paris, La Découverte, 2006.

Ostrom E., *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990.

Remerciements

Si la démarche de prospective Territoires 2040 est, dans ses fondements théoriques, son pilotage et sa coordination, sous maîtrise d'ouvrage de la DATAR, elle ne saurait exister sans l'expertise, le talent et l'énergie de toutes celles et de tous ceux qui contribuent directement ou indirectement au soutien matériel, à la production de connaissances et à l'intelligence collective des groupes de travail nationaux et demain, des séminaires locaux qui seront organisés à travers tout le territoire français.

Que l'ensemble de nos partenaires soient ici remerciés, à commencer par Mesdames et Messieurs les présidents de groupe, les membres du conseil scientifique, l'École nationale supérieure Lettres et Sciences humaines (de Lyon), l'Institut d'études politiques de Lyon, le Centre national de la recherche scientifique (UMR Géographie-Cités), l'École supérieure des Mines de Paris (Armines-Cerna), l'Institut national de recherche agronomique (CESAER, INRA-Agrosup Dijon), l'université Joseph Fourier de Grenoble (UMR PACTE), l'université de Toulouse Le Mirail (UMR Dynamiques rurales).

Je tiens également tout particulièrement à remercier pour la mobilisation dont ils font preuve l'ensemble des collectivités locales et des ministères représentés (le ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer ; le ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi et le ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État ; le ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales ; le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ; le ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche ; le ministère de la Culture et de la Communication ; le secrétariat général du Comité interministériel des villes), et les organismes ou réseaux nationaux suivants pour leur concours : la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU), l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI), la Chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP), l'Assemblée des conseillers économiques et sociaux régionaux de France (ACESRF), l'Association de science régionale de langue française (ASRDLF), l'Institut des hautes études du développement et de l'aménagement des territoires européens (IHEDATE) et son Association des anciens auditeurs.

Cependant, la prospective étant d'abord et avant tout affaire d'individus s'engageant intuitu personæ, c'est à chacun d'entre vous que j'adresse, au nom de la DATAR, mes plus sincères remerciements pour votre engagement dans cette aventure d'utilité publique qu'est Territoires 2040.

Pierre Dartout, délégué de la DATAR

Territoires 2040

Direction

Pierre Dartout, délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale

Patrick Crézé, directeur à la DATAR, adjoint au délégué

Direction opérationnelle et scientifique

Stéphane Cordobes, conseiller responsable de la prospective & des études à la DATAR, professeur associé au CNAM

Martin Vanier, géographe, professeur à l'université Joseph Fourier (Grenoble I), à l'Institut de géographie alpine

Coordination

Karine Hurel, chargée de mission à la DATAR

Florian Muzard, chargé de mission à la DATAR

Camille Rognant, chargée de mission à la DATAR

Communication & relations institutionnelles

Amélie Durozoy, chef de cabinet à la DATAR

Conseil scientifique

- Nathalie Blanc, géographe, directrice de recherche au CNRS, LADYSS Paris 7
- Laurent Davezies, économiste, professeur à l'Institut d'urbanisme de Paris
- Philippe Estèbe, géographe et politiste, enseignant à Sciences Po Paris et à l'ENPC, directeur de l'IHEDATE, directeur du conseil scientifique
- Marie-Christine Jaillet, géographe-urbaniste, professeur à l'Université de Toulouse Le Mirail
- Jacques Lévy, géographe, professeur à l'École polytechnique fédérale de Lausanne
- Philippe Perrier-Cornet, économiste, professeur associé à SupAgro Montpellier et à l'IAMM
- Thierry Paquot, philosophe, professeur à l'Institut d'urbanisme de Paris
- Pierre Veltz, socio-économiste, délégué ministériel pour le développement du cluster de Paris-Saclay

Présidence des groupes de prospective

- Francis Aubert, économiste, professeur à AgroSup Dijon (INRA-CESAER). Président du groupe de prospective «Les villes intermédiaires et leurs espaces de proximité»
- Laurence Barthe, géographe, maître de conférences à l'université de Toulouse Le Mirail, UMR Dynamiques rurales. Présidente du groupe de prospective «Les espaces de faible densité, des territoires multifonctionnels entre dépendance et attractivité»
- Nadine Cattan, géographe, directrice de recherche au CNRS, directrice de l'UMR Géographie-cités à Paris. Présidente du groupe de prospective «Les portes d'entrée de la France dans les systèmes territoriaux des flux»
- Gilles Le Blanc, économiste, professeur à l'École nationale supérieure des Mines de Paris et à l'université Paris 2. Président du groupe de prospective «Dynamique des territoires industriels»
- Michel Lussault, géographe, professeur à l'université de Lyon (École normale supérieure de Lyon), président du PRES de Lyon. Président du groupe de prospective «Le réseau des métropoles françaises dans l'économie monde»
- Bernard Pecqueur, économiste, professeur à l'université Joseph Fourier (Grenoble I) et directeur adjoint du laboratoire PACTE. Président du groupe de prospective «Les territoires à base économique résidentielle et touristique»
- Gilles Pinson, politiste, professeur à l'université de Lyon (IEP de Lyon), enseignant à l'université de Saint-Etienne et à Sciences Po Paris. Président du groupe de prospective «Les systèmes métropolitains intégrés, leviers de développement territorial»

