

Territoire 2040, aménager le changement

Actualité de la prospective territoriale à la Datar

*Territory 2040, Change Planning
Update of Datar's Territorial Forecast*

M. Vanier¹

La Datar est en passe de conclure un nouveau chantier prospectif intitulé "Territoires 2040 : les territoires acteurs du changement". Commencé fin 2009, ce chantier produira ses recommandations stratégiques courant 2012. La communication de Martin Vanier présente l'ensemble de l'opération (problématiques, scénarios, enjeux stratégiques), souligne ses spécificités par rapport aux précédents chantiers nationaux de prospective, et propose quelques réflexions de synthèse quant à ses apports prospectifs ainsi que sur le rôle de ce genre d'effort d'anticipation dans l'animation des politiques territoriales en France.

Datar is on the point of concluding a new forecasting project entitled "Territories 2040: Territory Players of Change". This project, which started at the end of 2009, will come up with its strategic recommendations in the course of 2012. Martin Vanier's communication presents the entire operation (problems, scenarii, and strategic issues), underlines its particularities in relation to the previous national forecasting projects, and proposes some summarised reflections with regard to its prospective contributions and on the role of this kind of forward-looking effort in the promotion of the territorial policies in France.

Mots-clé : prospective, scénarios exploratoires, représentations, systèmes territoriaux, DATAR

Keywords : forecast, exploratory scenarii, representations, territorial systems, DATAR

¹ Université de Grenoble



M. Vanier — PHOTO F. DOR

Quelle bonne idée de prendre des nouvelles de la France quand on se lance dans un exercice comme le vôtre ! Dès que nous sommes en phase de révision de schéma, venez nous rendre visite avec votre schéma révisé et nous continuerons cette partie de ping-pong.

Je suis professeur de géographie à l'université de Grenoble, consultant au sein du cabinet ACADIE qui va venir vous seconder dans cette révision, et par ailleurs, j'accompagne la Datar - dont je ne suis pas membre - dans son activité de prospective depuis qu'elle a relancé cette activité en 2009.

On m'a demandé de venir vous présenter cette activité, qui s'est donné pour l'horizon 2040 l'ambition de conduire une offre de politique nationale susceptible de rendre les territoires acteurs des changements qui les concernent, en partant de l'observation suivante, que chacun peut faire en matière de développement territorial : les bouleversements de la mondialisation, les modifications d'échelle, le trouble de la capacité de l'action publique, tout cela éloigne les territoires en tant qu'acteurs organisés de la croyance ou de la conviction qu'ils peuvent faire quelque chose. C'est la reconstruction de cette conviction qui est en jeu dans une politique d'aménagement du territoire. En somme, c'est redonner l'espace de la stratégie qui doit permettre de modifier les territoires et de les rendre donc opérateurs de changements.

La prospective qui va suivre n'est donc pas une prospective prescriptive, une prospective qui trace l'horizon - pour reprendre l'expression de Sénèque selon laquelle il n'est de bon vent que pour celui qui sait vers où il va. Ce n'est pas tout à fait l'option qui a été prise dans ce programme, car précisément, dans la pensée décentralisatrice qui nous occupe, c'est aux territoires de savoir où ils veulent aller. Cette prospective nationale est plutôt une prospective des vents, une carte des vents, de très nombreux vents, et puis on verra bien où sont les navires, où sont les équipages et où sont les capitaines dans leurs différentes capacités. Autrement dit, voilà qui change d'une opération précédente à laquelle j'avais aussi eu le plaisir de participer en tant qu'universitaire et dont vous avez peut-être la mémoire. C'était l'opération du début des années 2000 conduite par l'excellent Jean-Louis Guigou, précédent délégué du précédent gouvernement (cela fait au moins quatre générations maintenant) et dont la

posture était tout à fait inverse que celle que je vous expliquais. En effet, lorsque nous avons démarré ce programme de prospective « France 2020 », en 2002, les différents groupes de travail ont été réunis à Paris ; nous étions environ 200, répartis en différents groupes thématiques et le délégué nous a dit : « Voilà le bon scénario, c'est celui qui est en bas à gauche et il s'appelle le polycentrisme maillé ; voilà les autres, qui ne nous plaisent pas trop ; et maintenant, faites de la prospective ». C'était un renversement tout à fait intéressant qui nous a laissé un peu bouche bée, qui demandait de l'imagination mais dans un cadre déjà tracé, non dénué d'intérêt, mais qui faisait de l'aboutissement stratégique un préalable en quelque sorte réglé. On ne faisait pas de la prospective pour fabriquer de la stratégie - elle était déjà là, elle est dans la carte, aussi contestable soit-elle - on faisait de la prospective pour travailler les imaginations, les possibles, les mutations, les signaux faibles, les bifurcations dans le cadre de cet exercice politique imposé.

Le temps passe, les gouvernements changent, les postes sur prospective aussi. Nous travaillons dans un programme de prospective dans une grande liberté de parole et une certaine liberté politique, un paradoxe par les temps qui courent aujourd'hui, mais qui s'explique aisément par le fait qu'il y a à la Datar une équipe de jeunes prospectivistes audacieux, qui ont de l'énergie, de l'allant, qui font des propositions que je vais décrire et dont vous allez voir l'ensemble des résultats, et que le politique est relativement loin de ce chantier. Avec des avantages et des inconvénients à l'arrivée parce que, précisément comme je viens de le dire, il n'y a pas d'installation stratégique au départ - contrairement à la grande époque de Jean-Louis Guigou - et nous verrons bien s'il y en a une à l'arrivée - mais ceci renvoie peut-être à d'autres rendez-vous.

Cette démarche a démarré fin 2009, il s'agit d'une prospective par scénarios, en tous points comparable à la vôtre, qui a l'air tout à fait passionnante, avec un ensemble de scénarios et de micro-scénarios. C'est une prospective qui est construite à l'échelle nationale mais sur la notion de systèmes spatiaux sur lesquels je vais revenir. C'est une prospective organisée en sept prospectives qui sont elles-mêmes bien sûr liées les unes aux autres. La visée de cette prospective n'est pas une expertise scientifique des transformations du territoire, de l'économie, de la société etc., mais une

exploration des nouvelles représentations pour penser le monde de demain. C'est un effort conséquent de représentation et les représentations visuelles font partie de cet effort.

Cette prospective a été pilotée par des collègues universitaires (géographes, politistes, économistes et ingénieurs) et a reconstitué ce gisement d'universitaires qui existe dans toutes les régions, dans tous les pays, toujours indispensables à l'acte prospectif, qui avait été un peu malmené dans les dernières années. Nous avons travaillé avec des groupes d'experts : derrière chaque groupe-scénario, il a une vingtaine ou une trentaine de personnes, multipliées par sept. Nous sommes dans cette phase délicate de passage à la stratégie, c'est-à-dire dans ce moment où l'éventail étant ouvert le plus largement et le plus généreusement possible, il s'agit de dire ce que l'on veut faire. Et le 'on' évidemment, ce n'est pas forcément l'expert, ça n'est pas non plus l'universitaire, ça n'est pas le petit groupe qui a été rassemblé. C'est un politique, un acteur, un groupe d'acteurs, et c'est là que nous en sommes ; je dirai en conclusion comment je pense que cette affaire va se concrétiser.

Quelques mots de distance et de réflexion, car tout ce que je vais vous montrer maintenant est achevé depuis quelques semaines. Faisons quelques critiques, pour vous inviter à penser aux autres, mais en même temps pour vous donner le signal que nous sommes lucides par rapport aux travaux faits. Ils sont certes de qualité, donc qualitatifs.

Ils sont dénués, et peut-être trop dénués de dimensions indicatives en terme d'indicateurs quantifiés, de mesures, de chiffres, de faits projetés, de tendancielles, et par conséquent, l'objectivation, le fait que nous puissions saisir des réalités que nous décrivons avec des choses un peu froides, que sont les données statistiques, en est peu aisé. Mais c'est la contrepartie de ce que je vous montrais. Ils ont été souvent jugés, et vous le ferez vous-mêmes, difficiles d'accès, car ils ont joué, ces horizons prospectifs, le jeu de l'innovation, y compris de l'innovation sémantique. Il y a donc des mots nouveaux, des néologismes, des termes qui n'existent pas dans le dictionnaire ; on nous dit parfois qu'il faut une traduction. Mais, ma foi, le temps de la traduction, c'est le temps du débat aussi : ce n'est pas inintéressant.

Puis, ils sont volontairement non hiérarchisés et donc, un moment donné, pas assez hiérarchisés, pas assez prescripteurs. En tant que tels, ces horizons prospectifs s'en sont bien gardés, ils laissent tout le devoir du choix politique ouvert, et parfois cela met mal à l'aise le politique qui aimerait bien qu'on n'ait pas à le contraindre à ce choix. Ceci dit, ils sont pour l'instant privés d'atterrissage. Je veux dire par là qu'après la prospective, il y a le temps de la stratégie, il y a le temps de la décision, il y a le temps du scénario qui lui devient un scénario volontaire, et ceci passe par un système d'acteurs qui, s'il n'est pas national, doit être territorial, car c'était l'enjeu du programme, rendre les territoires acteurs de changement, mais nous sommes dans une situation politique qui ne permet pas au ter-

ritoire, à l'acteur national, d'avoir ce rassemblement avec les acteurs locaux.

Tout ça est accessible en ligne², publié dans la revue « Territoires 2040 » en différentes étapes, dans les trois premiers numéros. Le premier numéro retranscrit l'ensemble des scénarios dont je vais vous parler assez rapidement car nous avons sept systèmes à vous présenter, et sur chaque système les experts ont imaginé trois à cinq scénarios - cela fait en tout vingt-huit scénarios. D'une certaine façon, c'était l'objectif, une sorte de richesse des horizons et des façons de parler de ce qui peut travailler le pays dans toutes ses dimensions.

Les systèmes

Mon intérêt ici n'est pas de venir décortiquer les vingt-huit scénarios et les sept systèmes - il faut faire cela à tête reposée par des lectures, peut-être faire des choix aussi - c'est plutôt de faire une réflexion sur la fonction prospective dans la décision politique et publique aujourd'hui. Le premier système est l'interpellation de ce qui, en France, joue le rôle de la connexion à l'espace-monde. Ce qui joue ce rôle, c'est certainement l'espace métropolitain. Ça ne se joue pas quelque part dans les marches du Massif Central ou au fin fond de nos campagnes de l'ouest, ça se joue dans un espace métropolitain, qui est fortement centré sur Paris mais qui n'est sans doute pas seul dans la carte métropolitaine liée à la globalisation.

Les représentations nécessiteraient aussi beaucoup de discours. Pour la première fois à la Datar, on a joué le jeu des anamorphoses, c'est-à-dire des déforma-

tions de l'espace physique en fonction de l'indicateur que l'on veut révéler. La carte de l'urbain métropolisé français dans la mondialisation³ vous montre les aires urbaines qui ont servi à déformer la carte pour révéler, faire admettre, faire discuter du poids de la région francilienne et de sa fonction dans la connexion au monde. L'espace métropolisé est interpellé sous un autre angle de sa systémique, de son organisation en tant que système en tant que tel, non pas dans sa fonction de connexion au monde, à l'extérieur, à l'Europe, à toutes les compétitions qui ont été évoquées avant moi par Monsieur le Ministre⁴, mais l'espace métropolitain en tant qu'organisateur des populations qui y organisent leurs activités, leurs espaces de résidence et de loisir, leurs fonctions de service etc. Nous sommes, vous êtes, dans tous les pays de l'OCDE, des pays très organisés et de plus en plus métropolisés ; c'est notre second système, en réalité le même que le premier,

² <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?rubrique2>

³ Hélas, la Datar ne nous a pas autorisés à reproduire ses cartes. Nous vous invitons donc à les consulter en ligne. L'urbain métropolisé français dans la mondialisation : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?article83&revue=1>

⁴ Mot de bienvenue du Ministre Henry, page 11.

mais vu sur un versant et une échelle différents et complémentaires. Le troisième système tourne toujours autour de cette dimension métropolitaine de France, mais à travers les flux, la mobilité, les circulations, les échanges, les entrées et les sorties, les interfaces, les ports, les aéroports. C'est une façon de saisir l'espace comme un espace-réseau, et non plus comme un espace d'aires, d'agglomérations, d'aires urbaines, de pôles, et de réfléchir à la structure et à la dynamique de cette structure dès lors qu'elle est fondamentalement construite comme une structure de la discontinuité spatiale et de la connexion, de la connexion par les lignes, par les infrastructures matérielles et immatérielles. C'est le système des portes d'entrée, aussi de sortie, et des systèmes de flux⁵.

Un quatrième système est celui des espaces de production. Nous ne l'avons pas mis en avant, sans doute parce que comme vous avez pu vous en rendre compte, nous cherchions de nouvelles façons de formuler la géographie française, et que cette géographie-là, des espaces de production, de la dynamique industrielle - dynamique qui malheureusement peut être négative - nous semblait trop classique. Elle nous a été redemandée par le délégué de la Datar de l'époque pour pouvoir bien poser, et c'était une bonne idée, les questions du devenir de l'espace productif.

Complémentaire de cette autre dimension de l'économie territoriale : l'économie résidentielle, c'est à dire l'ensemble de ces territoires dont les fonctions ne sont pas de produire de la valeur ajoutée mais d'offrir des activités alimentées par la consommation des revenus. Il y a deux façons d'être riche, nous dit un économiste que vous connaissez peut-être, Laurent Davezies. La première consiste classiquement à produire des marchandises et à les vendre ; la seconde à offrir des services à ceux qui ont ainsi mis en circulation de l'argent en vendant les marchandises. Donc l'économie résidentielle, qu'on dit aussi parfois l'économie présente, est en réalité l'économie absolument fondamentale de plus de 80 % des territoires en France. Peu d'espaces sont réellement des espaces exportateurs, créateurs de valeur ajoutée, et beaucoup - et c'est très bien parce que c'est là où nous vivons - sont des es-

paces qui vivent sur la redistribution des revenus, la consommation des prestations sociales, des salaires gagnés par migrations alternantes dans d'autres endroits que ceux où on les consomme, des retraites et de toutes ces formes de redistributions monétaires qui font réellement l'irrigation et l'aménagement du territoire, un autre système que celui des espaces à base d'économie résidentielle.

La France est donc un espace métropolisé, comme la Belgique, comme l'Allemagne, comme tous les pays d'Europe et d'autres encore. C'est aussi, vous le savez, un espace de villes moyennes ; c'est une civilisation urbaine intermédiaire qui est plutôt caractéristique d'un pays à vieux fond rural que d'une grande nation urbaine comme l'Angleterre, comme l'Allemagne ou voire même comme l'Italie du Nord. Donc nous avons une trame de villes dites intermédiaires, 30.000/300.000 dont la fonction majeure est d'être des villes chefs-lieux, des villes au cœur d'un espace qui pour l'instant encore correspond grosso modo à la maille départementale, des villes qui organisent une certaine forme de proximité et qui sont en quelque sorte des fractales de la France.

Le dernier système est le système des espaces à faible densité⁶, car c'est une autre caractéristique qui nous différencie fort de votre Wallonie. Il y a en France une surface conséquente de territoires à moins de trente habitants au kilomètre carré - parfois moins de dix, exceptionnellement, mais c'est assez emblématique - c'est aussi une certaine vastitude, moins de cinq habitants au kilomètre carré, et c'est un véritable défi d'aménagement du territoire que de penser ces territoires comme étant eux aussi des opérateurs de changement, dans la mesure où il n'y a pas grand monde. En même temps, c'est d'autant plus précieux, et les populations qui s'y trouvent sont sans doute d'autant plus acteurs de leur territoire qu'elles ne peuvent compter que sur elles-mêmes.

5 Les portes d'entrée de la France et les systèmes territoriaux des flux : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?article85&revue=1>

6 Les espaces de faible densité : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?article89&revue=1>

Les scénarios

Voilà les sept systèmes, et chaque système a donc été mis en prospective. Je vous décris en quelques mots les orientations des scénarios, et puis je viens ensuite aux produits plus stratégiques et un peu plus politiques.

Sur l'urbain métropolisé dans la mondialisation en 2040 - c'est-à-dire sur notre capacité à maintenir dans un pays qui n'est quand même pas si grand que ça à l'échelle de la géopolitique mondiale, un système spatial qui lui donne accès à l'économie globalisée, y compris si celle-ci se redéploie où nous savons, c'est-à-dire quelque part entre la Chine, l'Inde et d'autres géants d'Asie - le groupe dit qu'il peut y avoir quatre histoires. Sans doute ces quatre histoires sont-elles relativement incompatibles les unes avec les autres, sans doute relèvent-elles de décisions politiques, en tout cas, elles sont toutes crédibles. Elles ont des aspects négatifs et positifs et elles sont donc le champ prospectif de la métropolisation.

L'hyperpolisation⁷ signifie clairement que la captation, le monopole de l'interface mondial s'est achevé, et qu'il n'y a plus de place pour ces portes d'accès à l'économie mondialisée ailleurs en France qu'à Paris.

À l'opposé de ce scénario, hyper centraliste, le scénario de la **dépolisation**⁸ serait en quelque sorte le scénario qui irait avec une dé-mondialisation achevée. Evidemment, c'était un scénario extrêmement polémique, qui a l'air de signer le retrait de la France de toute capacité de participer à l'économie globale. En réalité, à le regarder de plus près, il est porteur d'un certain imaginaire d'action pour des alternatives et pour certains territoires qui annoncent leur stratégie volontaire de ne pas s'inscrire dans l'effet métropolitain.

Entre les deux, des choses plus sophistiquées sur la possibilité **régiopolisation**⁹ d'un couple ville-région, donnant aux faits métropolitains une dimension beaucoup plus ample que celle de l'agglomération, même élargie, mais en réalité, se fondant sur des grappes de villes à l'échelle de plusieurs centaines de kilomètres. Scénario très crédible, mais évidemment un peu alternatif avec le premier.

Je dois vous avouer que postpolisation¹⁰ m'a laissé un peu dubitatif.

7 L'hyperpolisation : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?article110&revue=1>

8 La dépolisation : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?article113&revue=1>

9 La régiopolisation : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?article111&revue=1>

10 La postpolisation : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?article112&revue=1>

Les systèmes métropolitains intégrés

Qu'est-ce qu'on peut dire de la capacité du moteur métropolitain dans toutes ses dimensions économiques, sociales, culturelles, politiques etc. à être un univers social intégrateur, autant que possible pacifié, qui n'est pas ébranlé par des émeutes tous les dix ans, qui ne rejette pas sur ses marges etc. Trois histoires pas trop mal signées elles aussi : la « **Mercapole**¹¹ », l'histoire de la métropole intégrée par le marché - évidemment ceci crée un débat politique de fond, mais n'est pas dénué de capacités descriptives - c'est-à-dire qu'on peut décrire une métropole intégrée par les acteurs du marché et par leur efficacité à offrir un cadre de travail et de vie pour les populations solvables, en laissant les autres truffer la métropole d'espaces de relégation ; l'« **Archipole**¹² » décrit un système intégré, repris en main par ce qu'on pourrait appeler la métropole-providence, partant du point de vue que la défaite de l'Etat - et je pense que vous voyez ce que je veux dire - n'est pas la défaite totale du politique, et que les forces politiques publiques se reconstruisent quelque part. Est-ce dans les régions, est-ce dans des métropoles, est-ce dans des systèmes plus fins encore ? Dans ce scénario, on dit que c'est à l'échelle des agglomérations que s'affirment des pouvoirs publics très forts, capteurs de la richesse fiscale et se donnant les moyens de politiques très structurantes. Ça donne l'**Archipole**, et c'est évidemment la figure inverse à la **Mercapole**. L'**Antipole**¹³ est une forme de dé-polisation comme elle peut faire écho au groupe précédent ; ces groupes travaillaient séparément et il n'est pas étonnant qu'on trouve dans le scénario 3 l'équivalent du 4 précédent.

Je ne vais pas passer en revue les sept systèmes. Voilà les réflexions sur l'évolution du système de réseaux, qui est peut-être un peu plus abstrait et demande un peu plus d'effort de traduction, mais on va retrouver toujours les mêmes fonds de figure entre ce qui polarise et ce qui diffuse : hyperpolisation, mercapole, système polarisé, et puis à l'inverse un rapport de di-

lution, de diffusion, de diminution des formes d'agglomération. Ce qui prouve en passant qu'on a une clé de lecture énorme ici, comme vous l'avez partout, comme nous l'avons tous dans nos sociétés contemporaines, c'est notre rapport la mobilité et à ce qu'elle autorise comme solutions collectives. Ces solutions sont-elles agglomératives, grâce à la mobilité qui nous permet d'aller tous au même endroit, ou sont-elles désagglomératives grâce à cette même mobilité qui nous permet de nous mettre à distance ? Il y a dans ces deux forces quelque chose de très explicatif d'une société mobile et elles sont totalement opposées.

Si je peux me permettre de donner quelques points de vue personnels, je qualifierais de très intéressant le travail de groupe sur les espaces de production industrielle, parce que permettant un réveil du dédain industriel qui soit dégagé de la plainte perpétuelle qu'on entend à ce sujet, évidemment très fortement justifiée par ailleurs, selon laquelle la France est un pays en train de se désindustrialiser, qu'elle perd tous ses champions, ses branches, etc. etc. Il y a des parts de réalité là-dedans, bien sûr ; ceci dit, il se passe quelque chose quand même, et il y a même une certaine variété d'options, entre la reconstruction d'activités à forte valeur ajoutée autour de tout ce qui concerne le rendez-vous de l'écologie, le rendez-vous de la gestion des territoires, le rendez-vous énergétique, le rendez-vous des nouveaux modes de production, le rendez-vous du développement durable. Donc il y a là, et peut-être sont-ce les Allemands qui sont le plus avancés à ce sujet, la base d'une reconstruction industrielle¹⁴.

Mais d'autres scénarios sont possibles : le maintien et l'affirmation de citadelles¹⁵ industrielles autour de quelques grands champions ; évidemment peut-être pas dans les branches traditionnelles qui ont longtemps souffert, mais il en émerge d'autres, et ces formes d'industries-là sont à prendre très au sérieux en dépit

11 La mercapole : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?article114&revue=1>

12 L'archipole : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?article115&revue=1>

13 L'antipole : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?article116&revue=1>

14 Sur la reconstruction industrielle verte : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?article117&revue=1>

15 Scénario 3 : « Citadelles » : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?article119&revue=1>

de leur caractère parfois très limité, très restreint. Par exemple, en France, il y a une très puissante industrie du luxe, il y a aussi une très puissante industrie agro-alimentaire : cela constitue des citadelles industrielles dans le territoire. L'alter-industrialisation¹⁶ est aussi une clé de lecture des différents scénarios qui nous sont racontés et est également à mon avis quelque chose qui bouscule la pensée mais ne doit pas être écartée d'un revers de main sous prétexte que précisément cela renvoie aux alter-positions et à des positions marginalistes. Il y a une montée, dans les tissus urbains, industriels, tertiaires, sociaux, économiques d'une façon générale,

de petits entrepreneurs réinventant des formes d'organisation productives, coopératives, associatives, très originales, bousculant les codes habituels de la division entre vie privée, vie professionnelle, travail subi, travail créatif, et s'engageant dans des façons de faire émerger de nouveaux champs de richesse dans le service, le design, la création, qui sont réellement peut-être les bases en voie d'une future industrialisation et qui sont en tout cas, place par place, à prendre très au sérieux notamment dans les villes. Vous voyez que parler d'industrie peut être fait de façon très variée et pas seulement sur le mode de la désespérance.

Les villes intermédiaires et leur espace de proximité à 2040¹⁷

Dans ces quatre scénarios, vous allez retrouver quelques-unes des figures déjà rencontrées. Les laboratoires verts¹⁸ : il peut y avoir autour d'une écologie politique une reconstruction de la cohérence des politiques urbaines, permettant à la ville et son territoire de proximité de trouver des formes d'alliance, de complémentarité, de deal, d'intersection, d'échange, qui leur donne à l'une et à l'autre (la ville et sa proximité donc sa campagne, son département) des destins politiques communs. De même, la figure de l'interconnexion¹⁹ renvoie au scénario sur les réseaux et celle des communautés incertaines²⁰ fait le débat sur les dimensions ségrégatives, séparatistes, mais néanmoins dynamiques des villes et pas simplement celles des positions intermédiaires. Ça vaut aussi pour les plus grandes villes, les villes dont le développement passe par des identifications à des communautés professionnelles, culturelles, démographiques, ethniques, qui jouent chacune leur jeu.

Voilà quatre figures pour les espaces de développements résidentiels, ces espaces qui sont donc fondés sur la consommation des revenus, qui ont été d'abord largement stigmatisés dans le débat économique et politique en France, avant qu'on comprenne que c'est une erreur de fond que de stigmatiser un espace de service. Fonctionneront-ils sous la figure de l'oasis²¹, c'est-à-dire de cette place où sont recompatées les fonctions de service et les fonctions de production, très faible mobilité oblige ? Fonctionneront-ils à l'opposé sur le mode du web²², où au contraire la dissociation sera absolue dans nos différents recours, d'autant plus absolue que nous serons pour l'essentiel, et chacun d'entre nous, des opérateurs numériques, dans notre travail comme dans notre consommation, des télé-consommateurs et des télé-producteurs pour des parties, voire même des êtres sociaux vivant très largement sur les réseaux et non plus, si on peut dire,

16 Scénario 4 : « Alter industrialisation » : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?article120&revue=1>

17 Les villes intermédiaires et leurs espaces de proximité : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?rubrique48&revue=1>

18 Scénario 2 : « Les laboratoires verts » : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?article122&revue=1>

19 Scénario 4 : « Les satellites interconnectés » : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?article124&revue=1>

20 Scénario 1 : « Les communautés incertaines » : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?article121&revue=1>

21 Scénario 1 : « Les oasis, dômes urbains et ruraux » : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?article99&revue=1>

22 Scénario 4 : « le Web : on peut tout faire depuis chez soi ! » : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?article102&revue=1>

sur la vie réelle ? Ce qui est une perspective un peu effrayante, j'en conviens - ceci dit très largement descriptive de beaucoup de choses tout à fait concrètes, et qui évacue la dimension spatiale du problème.

Dans la figure des « spots²³ », on a au contraire une distinction physique très tranchée entre les lieux où l'on travaille et les lieux où on se recrée, où on consomme et où on vit, avec une mobilité très intense entre les deux. Ce scénario ne croit pas, comme beaucoup d'autres dans la prospective, que le renchérissement très important de la mobilité diminue massivement et collectivement les moyens de se déplacer à l'horizon 2040. On pourra en reparler si vous le souhaitez, mais

c'est une des variantes très importante dans notre prospective que de ne pas prendre l'équation absolue, c'est-à-dire celle qui dit « moins d'énergie égale moins de mobilité », pour argent comptant, car il nous semble qu'elle se prive de la surprise prospective que sans doute nous réserve un monde à l'énergie rare et à la mobilité toujours aussi désirée.

Je ne m'attarderai pas sur les espaces de faible densité : je pense qu'il y a quelques espaces de plus faible densité en en Wallonie, mais sans doute pas tels que ça pourrait faire écho au débat qui concerne ici le sud des Alpes, les marches du Massif Central, les pieds pyrénéens, des endroits qui sont effectivement déserts.

Les enjeux

De cet extraordinaire foisonnement prospectif, nous avons tiré sept enjeux qui nous semblaient traverser toutes les histoires racontées, tous les systèmes spatiaux concernés, et à propos desquels il nous semblait qu'il fallait en quelque sorte signaler à la Datar que là, il y avait sujet à des politiques aménagistes pour demain, et pour l'horizon 2040. Je les décris, et là aussi je me permets de simplement les pointer, en en signalant les mots-clés.

Le premier enjeu, le repositionnement de la France, concerne cette angoisse nationale que nous avons de nous rendre compte qu'au XXI^{ème} siècle, nous ne serons plus un grand pays. Pour autant, il existe des modes de développement et d'aménagement des pays sortis de leur grandeur et qui n'ont pas disparu, comme par exemple le Danemark ou la Hollande, qui ont été aussi de grandes puissances européennes, voire mondiales, et qui ne sont pourtant pas devenus des endroits infréquentables. Cette France bousculée par la mondialisation se pose la question de sa place dans la mondialisation. C'est un enjeu politique et so-

cial vraiment crucial, qui est celui de l'ouverture et de notre capacité à être un territoire et un ensemble de territoires-lieux du monde. Un débat actuellement en France réfute le droit aux étudiants étrangers surdiplômés, qui sortent des grandes écoles, polytechniciens, centraliens, élèves de Sciences Pô, de Normale Sup', venus faire ces études de prestige en France, qui leur réfute le droit à prendre le travail qui leur est immédiatement offert évidemment à la sortie de ces diplômes de prestige. On les raccompagne à la frontière, comme de simples émigrés sans papiers et déqualifiés. Nous arrivons là à des sommets de la pensée de l'ouverture, et c'est cet enjeu qui est ici signifié. C'est pour vous montrer à quel point le débat est tranquille lorsque nous nous signalons ceci et nous avançons l'idée qu'une politique d'aménagement doit être fondée sur un idéal cosmopolite, évidemment qui aura sans doute un rendez-vous politique à avoir.

L'enjeu deux : la mise en capacité de tous les territoires. Cet enjeu veut dire que l'aménagement n'est plus la politique distributive de correction qui permet

23 Scénario 3 : « Les spots : une mobilité de réseaux » : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?article101&revue=1>

en somme aux plus riches de venir adoucir les malheurs des plus faibles, mais est une politique qui soutient chaque territoire dans les spécificités qui sont les siennes et les situations - y compris les injustices, qu'il a apportées - et soutient donc chaque territoire à trouver les ressorts de ses capacités. Dans quels domaines ? Nombreux, comme vous avez pu le voir sur la liste. Moyennant quelles conditions ? Nombreuses aussi. En tout cas cette politique de la capacitation (« empowerment ») nous semble être un très bon guide pour énoncer un certain nombre de positions dites de politique régionale, de politique spatiale, du central vis-à-vis du territorial.

Le troisième enjeu concerne la vulnérabilité dans toutes ses dimensions. C'est en quelque sorte une reformulation de la grande question des risques, qui a été très structurante ces dix dernières années, mais qui se pose autrement. Le risque étant systématiquement ce que l'on ne veut pas subir bien entendu, cet aléa dont on ne veut pas qu'il fasse des dégâts - c'est ce qu'on appelle le risque - la vulnérabilité étant la mesure et le travail sur ce qui nous expose à l'aléa mais pas seulement : à la crise, à la mutation, au handicap social, etc. Il y a ici une série de propositions qui ne sont peut-être pas d'une nature différente de celles de l'enjeu précédent, mais j'attire votre attention sur la notion de compensation interterritoriale entre des territoires, qui ont en quelque sorte à faire jouer la solidarité vis-à-vis de la fragilité de l'un d'entre eux, ou de la vulnérabilité de l'un d'eux qui peut être technique, industrielle, sociale ou naturelle, et la notion de réversibilité qui nous semble être une nouveauté dans le langage de l'aménagement.

Les deux enjeux suivants concernent les dimensions ici très quotidiennes et habitantes personnelles et sociales, et ensuite plus techniques dans l'enjeu numéro 5 de la mobilité et des réseaux. Peut-être qu'il faudrait, pour continuer comme ça a bien été raconté tout à l'heure, adapter plus finement l'acronyme Datar (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale), aller jusqu'à mettre quelque part le mot réseau - il y a encore de la place car il y a un 'r' dans cette affaire. Peut-être que ce que nous appelons l'aménagement du territoire de demain, c'est fondamentalement et définitivement l'aménagement des réseaux. Et bien sûr les réseaux font du territoire. Ils le font d'autant plus qu'ils sont d'une très grande

densité et entremêlement : un plat de nouilles, ça finit par faire une assiette, et un système de réseau, ça finit par faire un territoire. Mais encore faut-il les rendre vivants, vivables, acceptables, et c'est toute cette réflexion sur la politique sociale du circulant, non pas de l'habitant, non pas du citoyen, mais du circulant : de celui que nous sommes lorsque nous circulons, et qui a droit aussi à de l'attention, du service, du soin, et de la qualité publique. À condition bien sûr - enjeu numéro 5 - qu'il existe des réseaux, qu'ils n'aient pas tous été totalement privatisés et démantelés, et que nous ne soyons pas allés trop loin, de façon irréversible - le mot est important - dans un certain nombre de politiques concernant nos autoroutes, nos voies ferrées et nos infrastructures.

Voilà quelques options, qui d'ailleurs évitent prudemment le sujet, parce qu'il ne faut peut-être pas pousser le bouchon trop loin à la DATAR, mais il y a une question de fond sur la France des infrastructures, les transports routiers, ferroviaires et aériens, et pour lesquelles sont passés par là vingt ans de démonopolisation publique.

Parlons maintenant aménagement des nœuds, infrastructure publique, puisque l'autre l'est moins, et chrono-aménagement : là aussi il y a un grand champ de rendez-vous politique.

L'enjeu environnemental et éco-systémique est absolument présent dans tous les scénarios. Aucun n'échappe à la mutation environnementale, aucun ne prétend faire fi du changement global, tous ont parfaitement intégré et pris en compte tout ce que nous savons sur le choc pétrolier, le renchérissement de l'énergie, la mise en tension des ressources, et donc l'entrée dans un nouveau paradigme de développement économe voire même sobre, et pour d'autres encore, carrément frugal.

Comment reformuler ces questions qui ont fait l'objet, pendant que le programme démarrait, d'un Grenelle de l'environnement extrêmement puissant politiquement pour réaffirmer ces choses-là ? Peut-être sous ce mode qui interpelle les différentes modalités d'une politique environnementale, selon que (1) on se situe dans des régions très urbanisées, et dans ces conditions, l'artificialisation est là, le système technique de la nature est surpuissant, on ne peut pas parler d'en-

vironnement, il s'agit plutôt d'une gestion des ressources environnementales dans un système hyper urbanisé. C'est une politique en soi qui consiste à être très attentif aux cycles, aux ressources, à notre énergie, à notre eau, à notre biodiversité. Mais il faut être clair, c'est une gestion quasi métabolique des régions urbaines.

Tout différent est le rendez-vous (2) avec l'économie circulaire de ces biens, dans des contextes qui ne sont pas forcément ceux de l'appui à la gestion et à la vie de millions de personnes agglomérées, qu'on a appelée l'économie circulaire des ressources. Bien différent est le cadre d'une action environnementale lorsqu'il ne s'agit plus de voir comment la nature est mise au service de ces régions urbaines et très artificielles, mais lorsqu'il s'agit de se demander comment à d'autres endroits, l'aménagement des sociétés qui s'expriment à travers lui peuvent rendre service à la nature (3). Rendre des services à la nature en tant que telle, dans des espaces où il s'agit de régénérer un cycle naturel géophysique, y compris à très long terme, parce que l'ensemble fait, par les interconnexions, que nous nous y retrouvons et que les premiers sujets que j'ai évoqués, la gestion éco systémique des régions urbaines et l'économie circulaire des ressources doivent pouvoir compter sur ces services rendus à la nature. Tout ça a été rajouté, absolument contraint par une politique de la toute première de ces ressources, c'est le foncier, c'est le sol, c'est l'espace, sans laquelle aucune des autres n'est entreprenable (4).

Le dernier enjeu concerne la gouvernance. C'est-à-dire un système de décisions dans lequel il n'y a plus de gouvernement tout-puissant, il n'y a plus de souveraineté territoriale, il n'y a plus que des formes de coordination, d'interdépendance, de coopérations, d'arbitrages, d'ententes, d'assemblages etc. Ceci valant à la fois pour les acteurs publics, entre eux, dans notre millefeuille institutionnel comme on dit en France, mais valant aussi pour le jeu très complexe et de plus en plus incontournable entre acteurs publics et privés. Sans oublier le jeu de plus en plus puissant et démocratiquement exigeant, entre acteurs de la chose publique et citoyens.

Ces sept enjeux sont aujourd'hui en travail dans de nombreuses tables de discussion, avec les territoires, qu'on a un peu perdus en cours de route - je termine

par cette petite synthèse réflexive sur l'affaire - qu'on a un peu perdus en cours de route car à un moment donné la prospective a rendez-vous avec la politique, même assez tôt en fait comme vous avez peut-être pu l'entendre, mais à la sortie c'est explicite. Je pense que le programme aurait achevé ses travaux de prospective courant 2009, ce rendez-vous avec la prospective aurait eu lieu dans toute l'année 2010, et je pense que la Datar aurait pu organiser des tables concrètes avec les collectivités territoriales pour faire ce que je suis en train de faire, et avec les acteurs décisionnels à votre place. Dans le contexte actuel, ce n'est évidemment plus possible, on est à quelques mois des élections, dans un débat politique de fond, et par conséquent, on est dans un produit prospectif qui cherche preneur ; donc nous avons en quelque sorte un problème de traduction stratégique. On rédige un agenda mais on ne sait pas très bien pour qui. Les enjeux et les défis sont déclinés, et on verra bien au mois de juin qui pourra éventuellement s'en saisir.

Conclusion et réflexions

Voilà quelques réflexions dans ces conditions sur la production de la prospective et de l'anticipation, sur l'usage de l'anticipation. Notre travail n'est certainement pas parfait, il est à mesurer à l'aune de ses innovations. La seule réflexion que je veux partager avec vous sur ce sujet, c'est qu'on fait avec ce qu'on est, et on peut refaire une prospective en rassemblant 300 autres experts, en lui donnant un tout autre cadre, et on produira un autre futur. Donc méfions-nous de la réification des promesses prospectives, elles ne sont rien d'autre que celles que nous nous faisons nous-mêmes. Le produit prospectif n'est rien d'autre que ce que ceux qui l'ont fabriqué ont voulu y mettre. Il faut de la qualité dans la table qui l'assemble, mais il faut aussi accepter qu'il y ait de la surprise si on change de table.

Scénarios, modélisations, veilles, forums : nous avons travaillé exclusivement sur la forme scénario. Nous ne sommes pas bons en modélisation, je l'ai dit au début. Il y a très peu de faits vraiment quantifiés avec des prévisions plus que des prospectives. Nous n'avons pas fait de veille. Il n'y a pas à proprement parler de place au forum, au sens d'une activité très ample de participation et de débat collectif. Ces prospectives-là elles sont différentes, il faut les articuler, il faut bien commencer par une, ou régulièrement la régénérer, c'est ce que nous avons fait. Quant à l'anticipation, c'est quoi finalement ? C'est le fait qu'il y ait des mots nouveaux, qu'on innove, qu'on ouvre des pistes, qu'on pointe des sujets dont on ne parlait pas, qu'on subisse des échecs peut-être aussi en soulevant des rendez-vous qui n'en seront pas ? Ou est-ce surtout de porter l'accent sur ce qui est déjà là, évident, écrasant, mais sur quoi on n'a pas le courage de prendre des décisions politiques, il faut déciller les yeux et il ne faut surtout pas se disperser ? Et auquel cas la vraie anticipation consiste à éliminer au plus possible le bruit et à prioriser les sujets centraux ? Vous voyez que nous on était plutôt dans l'innovation, au risque de ne pas contribuer au « décillement » collectif, notamment sur les enjeux environnementaux du développement durable, et au risque aussi de déboucher sur une difficulté de la priorisation.

Quant à l'usage de la prospective, ce qui est certain c'est que, contrairement à la pile Wonder, la prospec-

tive ne s'use que si l'on ne s'en sert pas. Il y a de l'usure prospective à ne pas utiliser ce matériau pour prendre des décisions politiques. Cette décision est rendue dans un premier temps plus difficile, plus trouble, par la livraison que j'évoque, et les stratèges n'aiment pas l'art de la conjecture. Ils n'aiment pas trop se perdre en conjectures. La prospective, c'est l'art de fabriquer de la conjecture, intelligemment bien sûr. Et les politiques n'aiment pas trop fabriquer de la conjecture, mais je pense que de ce point de vue ils ont tort, et que l'art de la conjecture (l'expression est de Jouvenet, grand prospectiviste français aujourd'hui décédé) est un moment éminemment démocratique dans la décision politique, que c'est ce moment où l'on vérifie que le choix qu'on va faire est effectivement celui qu'on veut faire dans un monde de possibles.

Au bout du compte, sur ce programme comme sur beaucoup d'autres, je crois que nous constaterons à la sortie que se saisiront de notre affaire prospective ceux qui ne l'ont pas commandée, pour un certain nombre de raisons que j'ai longtemps expliquées. C'est-à-dire que tout ce qui est là est un matériau, pour la conjecture, donc pour la décision, à coup sûr pour la discussion, et peut-être ensuite pour l'opération de changement. Et beaucoup d'acteurs en France l'entendent, pas forcément ceux qui ont payé ce grand programme de prospective, mais n'injurions pas l'avenir, et attendons 2012.