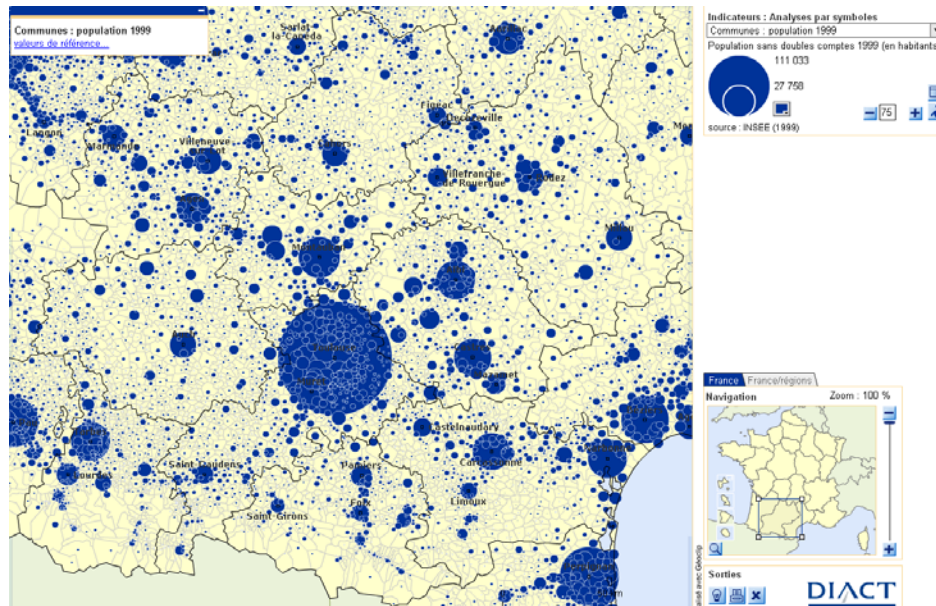


Colloque de Deauville, 11-12 juin 2009

Vingt ans de prospective en région Midi-Pyrénées (1990-2010)

Guy Loinger

Des situations territoriales très contrastées



Il existe en France une forte tradition de planification d'Etat dans le domaine de l'aménagement du territoire.

La création de la DATAR en 1963 a été à l'origine d'une « lignée » d'études qui ont joué un rôle majeur dans le développement de la France après la Deuxième Guerre mondiale.

Cette planification s'est avérée nécessaire dans les années 50, car la région parisienne ne cessait de se gonfler au détriment de la province. Sur le tendancier, on allait de 18 à 25% de la population française en région parisienne.

Un ouvrage a fait date, « Paris et le désert français » (Gravier, 1949). Par vagues successives, la politique de l'Etat a consisté à renforcer les grandes métropoles de province et à encadrer sévèrement la croissance de la région parisienne. La politique des « métropoles d'équilibre » est née dans ces conditions, de façon à « ancrer » la croissance des grandes métropoles de province.

C'est comme cela que la problématique de la région toulousaine a pris corps. Elle s'est appuyée sur la volonté de l'Etat, depuis l'Avant-Guerre, de développer dans cette région le secteur aéronautique, car étant stratégique, on a voulu l'implanter le plus loin possible des frontières de l'est, d'autant qu'il y avait là une tradition dans l'aéronautique (Mermoz, l'aéropostale, Latécoère..).

L'agglomération de Toulouse s'est rapidement développée par apports migratoires en provenance de Paris, mais avec deux problèmes : une capitale régionale mal reliée au centre névralgique du pays et au cœur de l'Europe et une tendance à la dévitalisation des campagnes de cette vaste région de 45.382 km² peu peuplée (2,3 million d'hab. en 82, 4,27% de la métropole).

Ainsi, on s'est rendu compte d'un phénomène régional similaire à celui que la France en général avait connu. Après « Paris et le désert français », on était en face d'un « Toulouse et le désert toulousain ». Comment éviter le « tout sur Toulouse », comment soutenir le développement raisonné des villes moyennes et comment éviter une dévitalisation des villes de départements les plus ruraux. (Aveyron, Gers, Lot, Tarn, Hautes-Pyrénées...) Le problème s'est avéré plus complexe encore. Car le développement très rapide de la métropole toulousaine s'est diffusé sur une aire urbaine très vaste autour de Toulouse, et au-delà sur un premier cercle de villes moyenne comme Montauban, Albi, Castres, Pamier, Foix...

C'est la logique de la concentration-diffusion. Concentration liée aux fonctions métropolitaines, diffusion en « doigts de gang » sur une cinquantaine de kilomètres autour du cœur, et affaiblissement au-delà bien qu'avec une forte « résistance » du monde rural, mais dans tous les cas avec une forte dépendance par rapport à la métropole qui accapare les fonctions supérieures et les centres de décisions. C'est dans ce contexte, donc global, de positionnement géostratégique de cette métropole en Europe, excentrée et spécialisée sur un ou deux secteur d'activité – *qui fait dire que c'est une métropoles incomplète, une « pseudo métropole »*, et un positionnement interne qui *sur-concentre les potentiels de développement sur un cœur en extension périphérique (et périurbaine) permanent.*

C'est dans ce contexte, *de recherche d'un autre « chemin » de croissance que l'activité de prospective s'est développé*, comment penser l'avenir de ce territoire vaste, à très faible densité (60 habitants au km² contre 110 sur France entière.) avec une « tête » hyper dynamique et un « corps » qui bat de l'aile ou qui prend du « gras » au contact de son cœur.

Première étude. Chemin de 2010 réalisée en 1990-92

L'initiative est venue de l'Etat, (les services du SGAR) qui charge en 1990 une équipe d'universitaires de réfléchir en toute liberté à l'avenir du territoire régional, sans implication opérationnelle directe, mais avec l'obligation de remettre un rapport en fin 1992, et avec des moyens importants.

Le lien Prospective-Planification existe, mais il est indirect

L'opération « *Les chemins de 2010, Midi-Pyrénées en Prospective* » est lancée. *Une vaste « mobilisation » de chercheurs et d'acteurs : 50 chercheurs, 50 cadres des structures de l'Etat et de services publiques, 10 consultants, 20 représentants des collectivités, 21 études économiques, démographiques, territoriales, sous la direction de deux chercheurs, Jean-Claude Flamant (INRA) et Jean-Claude Lujan (Université de Toulouse), spécialiste en systémique*

une organisation du travail assez sophistiquée pour encadrer la réflexion :

une cellule d'émergence pour

- poser les bonnes problématiques « les bonnes questions »,

- *stimuler la réflexion* par des études,
- *déterminer les étapes et les groupes thématiques*,

Des groupes thématiques sont mis en place.

Cinq groupes thématiques:

- 1 Identité et culture
- 2 Systèmes productifs locaux
- 3 Organisation spatiale/territoriale
- 4 Excellence et rayonnement international
- 5 Formation et ressource humaine

La méthode des « mapping » qui est une application de la théorie systémique aux territoires est utilisée.

Elle permet de rendre lisible les « sous-systèmes » d'un système et de saisir les relations qui existent entre les sous-systèmes.

Ces représentations donnent des « photographies » à l'instant qu'il faut « *mettre en mouvement* » selon différentes directions possibles, *d'où des scénarios (ou scénarios), à fort marquage géographique.*

Le cœur des scénarios : les « chemins possibles » du cœur métropolitain (le « croissant rose ») et des villes de la « mosaïque régionale, les villes moyennes, les territoires ruraux (le « fond gris »).

Cinq scénarios: un scénario *tendanciel* (1), un scénario *catastrophe* (2), et *trois scénarios présentant des visions variées* métropolitain(3) régional(4), de rupture (5).

Le résultat premier niveau: le contrat de plan –Etat Région de 92-98 (en fait 2000), - plusieurs milliards d'Euros- qui a mobilisé les investissements de l'Etat et de la région en faveur d'un rééquilibrage du territoire, grâce à la réalisation de liaisons routières de façon à désenclaver les territoires excentrés et renforcer l'armature urbaine des villes moyennes, par exemple la création d'universités déconcentrées afin de mieux répartir le potentiel de recherche et universitaire.

En terme d'évaluation, *on peut parler d'une bonne « efficacité » de l'étude de prospective.* La « machine » Etat a bien fonctionné sur la base de cette grande étude dans la tradition planificatrice de l'Etat.

Résultat deuxième niveau. En terme de résultat « sur le terrain » (« efficacité »), le résultat est assez mitigé.

La forte croissance métropolitaine de Toulouse en terme *économique et démographique, du fait d'un solde migratoire très positif* France-vers Toulouse dans les années 90, *s'est traduit par une forte extension urbaine de l'agglomération (le croissant rose).*

Le « fond gris » n'est pas passé au « noir »: la décroissance démographique des départements périphériques a pratiquement cessé, du fait du renforcement de « l'économie résidentielle » avec apport de flux migratoires externes :

- migration résidentielles européennes,
- retour au pays d'urbains du 3^{ème} âge des grandes villes,
- croissance urbaine ultra périphérique qui mord sur les campagnes qui compense la réduction de « ruraux » agricole.

Un équilibre précaire s'est établi, sur la base d'une domination croissante de la métropole « cœur ».

Interprétation 1: on a sous-évalué la force du phénomène de concentration diffusion sur Toulouse et sa périphérie. Résultat, Toulouse agglomération (aire urbaine) a le taux de croissance le plus élevé de France. **Ainsi: Haute-Garonne/région en 1982: 824.000 h, 35,4% de la population régionale, en 99, 1.046.000 h; 41,6% de la population régionale.** Les projections à 2025: plus 300.000 hab pour l'aire urbaine de Toulouse, faible croissance pour le reste du territoire.

On n'a pas réussi à « dépoliariser » la croissance du pôle central, créant de gros problèmes de gestion des flux doublés de problèmes sociétaux propres aux grandes métropoles. Au contraire, elle n'a pas cessée de se renforcer. *Pour autant la périphérie rurale n'est pas entrée dans un syndrome de désertification croissante: elle résiste*

Interprétation 2. Si on n'avait pas construit le couple Prospective-Plan, *le scénario tendanciel de croissance passive en extensions de type « tâche d'huile » se serait imposé,* alors que l'on a *débouché sur un scénario de croissance passive « ordonné », avec des pôles urbains périphériques qui ont su capter les flux périphériques, sans changer au fond la logique.* On a « adapté » sans rien « atténuer ».

Etude n°2 « Les desseins de 2030 » réalisée en 1998

Une nouvelle étude de prospective, en 1998, « les desseins de 2030 » pour construire le contrat de plan Etat-région 2000-2006 a été entreprise. La base n'est plus « territoriale » mais sociétale. Par ailleurs, entre temps, une « Section de prospective » a été créée au CESR (institution de la Région) donc non dépendante de l'Etat. C'est dans ce cadre que la nouvelle étude a été lancée.

Entre temps, les *questions sociétales sont apparues en France comme des questions majeures, ce qui n'avait pas été le cas dans la première période* (troubles de banlieues, mal-être collectif d'une société urbaine en mal de projet de société. *L'aménagement passe au second plan, on veut agir sur la vie sociale, les pratiques sociales.* En plus la *décentralisation s'est approfondie, l'Etat n'est plus en première ligne, (l'Etat « modeste »..) les acteurs locaux prennent du poids.*

La question posée dans la Section de prospective du CESR MP : *refonder les liens entre les individus et les institutions, les citoyens et le cadre collectif, d'où une prospective « vie quotidienne » « mettre en position centrale les habitants de MP.* Sur le base d'une « relecture » de l'étude « chemin de 2010 » et d'une *étude par facteurs clés regroupés en familles de problèmes* « desseins de 2030 » prend forme:

Dynamiques territoriales (démographie, métropolisation, espaces ruraux).

Les acteurs (individus, familles, jeunes, innovation-crédation, initiatives-entreprises, institutions, cohésions entre acteurs.

Chaque facteur fait l'objet de scénarios exploratoires sur la base d'études particulières

La réarticulation entre l'ensemble des scénarios par facteur (ou sous-système) permet de déboucher sur plusieurs visions globales (macro scénarios). Il ne sont pas « roses » ou « noirs », ils représentent des « logiques sociétales ».

Quatre scénarios se dégagent :

- **Individuation** : accentuation les *tendances vers plus d'autonomie des individus*. Quelles conséquences pour les territoires, le lien société institutions?
- **Institutions**: explore le *potentiel des institutions pour répondre aux difficultés du champ sociétal dans le champ de la démocratie représentative*
- **Citoyen**: *institutions sous contrôle des citoyens*, réveil de la citoyenneté active et locale
- **Continuité**: *plus d'institutions et plus d'individuation à la fois , gestion des contradictions par plus de subsidiarité, régulation au jour le jour, sans projet global, mais avec l'intention de maîtriser, de « gérer » les problèmes.*

Les macro-scénarios sont confrontés aux enjeux régionaux, d'où un inventaire des enjeux (25 enjeux sont mis en évidence).

Cela débouche sur un « *programme de gouvernance régionale* » là encore confronté aux scénarios globaux sur la base de trois critères: *équipement du territoire, ressources du territoire, activités économique et système productif.*

De plus, un « *scénario intuitif 2030* » est élaboré sur *un mode plus créatif* que ceux du cadre précédent : « Intelligence entrepreneuriale et solidaire », relativement optimiste avec

- *une métropolisation stabilisée: moindre intérêt pour l'urbain, une croissance démographique retrouvée et équilibrée en terme de tranches d'âge, une attractivités des régions du sud-ouest constante et forte,*
- *une ruralité métamorphosée par l'apport des urbains et riches de nouvelles activités qui foisonnent,*
- *une métropole centre stabilisée à 1 million d'habitants,*
- *une campagne mieux préservée (protection des écosystèmes et biodiversité),*
- *usages généralisé des NTIC,*
- **primat des transports en commun,**
- *petits pôles d'activités bien répartis en réseaux de villes*
- *une décentralisation très affirmée sur des petits pôles urbains*

« Le modèle qui sous-tend l'organisation territoriale est de type « hanséatique »: la ville en tant que centre de régulation, est le moteur de l'organisation sociale, incluant les espaces ruraux.. La stratégie de la politique territoriale des institutions est de s'appuyer sur ces centres multiples, de les faire vivre en réseau. Ils fonctionnent en autonomie dépendance par rapport aux autres niveaux (Région-Etat).

L'Etat tend à devenir un Etat fédéral avec transferts de nombreuses fonctions au niveau territorial, les fonctions régaliennes étant peu à peu transférées au niveau européen, les régions votent des lois spécifiques à leur région qui assurent une adaptations aux particularités régionales et aux aspirations de la société, le système fiscal est largement décentralisé.

La sécurité collective est d'autorité publique, mais gérée dans l'optique « socle de base » auquel tout citoyen a droit. La tendance « autonomie » se développe, une large auto régulation se développe au sein de la société (personnes et associations).

Les *institutions se concentrent sur la fixation des objectifs et des dégagent de la mise en œuvre*. La distinction publique privé se dilue.

Le *statut du travail change*, la gestion du temps, les catégories classiques salariés- chefs d'entreprises deviennent obsolètes, des « *unités entrepreneuriales émergent au sens de collectifs d'agents économiques autonomes sans hiérarchie largement diffusés dans l'ensemble du territoire régional, hors métropole et en particulier en espace rural* ».

L'opposition ville-campagne perd de sens, l'ensemble de la *société est urbaine au sens de mode de vie*, dans des lieux de natures différentes.

Au *niveau économique, une spécialisation par champs technologiques est confirmée avec transfert de nombreuses activités dans les pays émergents, dans le cadre de grands groupes industriels et financiers, les « unités entrepreneuriales » de base s'insèrent dans les processus de recherche-crédation à statuts souples et adaptables*.

Un *partenariat tripartite Autorités-Universités-Grands Groupes se met en place sur la base de grands programmes dans lesquels s'insère les unité entrepreneuriales*.

Sur le mode de construction sociétal du projet de territoire, le travail de l'équipe du CESR à consisté à réunir des panels de citoyens sur une base multi-âges et multi-catégories socio-professionnelle. Et à les faire débattre des enjeux sociétaux avant de produire une vision globale relativement partagée que l'Etat ne pouvait pas ne pas prendre en considération.

Le CPER 2000/2006 en est la traduction manifeste, basé sur une survalorisation (relative) des aspirations sociétales au détriment (relatif) des fonctions classiques de type infrastructures routières lourdes.

La prospective aura aidé la société à s'exprimer davantage (mais pas assez) et l'Etat à se déconcentrer, à se dégager de sa posture de pouvoir omniprésent, à passer le relais de la régulation au quotidien à la gouvernance régionale et locale.

Une deuxième suite...#

Au sein du CESR de Midi-Pyrénées

-Section Prospective présidée par Claude Dupuy

-L'horizon: un Colloque fin 2010 autour des «Chemins de 2010 »

- Quel Chemin a été effectivement parcouru?
- En quoi le diagnostic de Midi-Pyrénées en 2010 est-il différent de celui de 1990?
- Quelles sont les nouvelles conceptions et les nouvelles références qui modifient nos regards sur les territoires, la société, l'économie?
- Quels seraient maintenant les « Chemins de 2020 »?

Troisième étude : DRE Midi-Pyrénées réalisée en 2007

Une étude réalisée par la DRE MP récemment (2007) sur les dynamiques territoriales régionales (Cabinet RCT), basée sur une typologie en huit types de territoires va dans le sens d'une « mise en pratique » au sein de l'appareil d'Etat d'une problématique fortement déconcentrée, proche du terrain et des « petits territoires », les briques de base du territoire régional.

Tout se passe comme si l'Etat avait tendance à se couler dans le moule d'une réactivation du local par l'intérieur, par l'endogène, en se basant sur les ressources humaines locales et non plus sur un discours d'imposition par le haut. Le modèle préconisé par le CESR semble devoir s'imposer.