



Université Toulouse 2 Jean-Jaurès

# Occitanie, une Région qui se réinvente

La prospective et le diagnostic, instruments essentiels de la construction d'un nouveau territoire

**Marion ALARY**

Responsable pédagogique : Mariette Sibertin-Blanc

Maître de stage : Carole Desmarais

Master 2 APTER



*« Le symbiote admet le droit de vivre à l'autre, alors que le parasite – notre statut actuel – condamne à mort celui qu'il pille et qu'il habite, sans prendre conscience qu'à terme il se condamne lui-même à disparaître ».*

*Michel Serres, Le contrat naturel, Paris, 1990*

*« On arrête tout, on réfléchit, et c'est pas triste »*

*Gébé, L'An 01, Paris, 1972*

## **Remerciements**

Je remercie Carole Desmarais, mon maître de stage, pour m'avoir chaleureusement accueillie au sein de la Mission Etudes, Prospective et Evaluation (MEPE), ainsi que pour le travail d'équipe et le climat de confiance qu'elle sait si bien créer.

Je souhaite aussi remercier l'ensemble des agents de la Mission pour les conseils qu'ils m'ont apporté tout au long de ce stage, en particulier Frédéric Bariant, Amélie Belin et Emmanuel Jaeck qui ont fait preuve d'une grande disponibilité et m'ont accompagnée au cours de ces seize semaines.

Je tiens aussi à remercier Sophie Ratié, qui a contribué à faire de ce stage une expérience aussi joyeuse qu'enrichissante.

Mes remerciements s'adressent également aux enseignants du Master APTer de l'Université Toulouse 2 Jean-Jaurès, et tout particulièrement à Mariette Sibertin-Blanc pour ses conseils et sa disponibilité tout au long de mon stage, ainsi qu'à Jean-Paul Laborie et Robert Marconis, pour leurs réflexions vivifiantes et leurs encouragements.

Je remercie aussi Jean-Claude Dupuy et Jean-Claude Lugan pour leur très chaleureux accueil au sein de la section Prospective du CESER.

Enfin, je ne voudrais pas oublier de remercier Anne-Guite Beau-Castagnac et Cécile Mapeu pour leurs remarques stimulantes.

## Table des matières

Avant-propos.....	6
Introduction.....	8
1 La Région Occitanie, une institution et un territoire en pleine mutation.....	10
1.1 La Réforme territoriale et le bouleversement institutionnel.....	10
1.1.1 Des régions moins nombreuses mais plus fortes ?.....	11
1.1.2 Les idées forces de la réforme.....	12
1.1.3 Une réforme à procédure accélérée, voire précipitée.....	14
1.1.4 Des prérogatives renforcées en matière d'aménagement du territoire.....	14
1.2 La Région Occitanie : une large recomposition.....	16
1.2.1 Deux innovations au sein de la nouvelle Région : le Bureau de l'Assemblée et l'Assemblée des territoires.....	17
1.2.2 Le Conseil économique social et environnemental régional.....	19
1.3 La réorganisation : l'objectif d'une harmonisation des services.....	19
1.3.1 Une jeune mission au parcours erratique.....	20
1.3.2 Un « territorial » aux manettes de la nouvelle région.....	21
1.3.3 « Construire ensemble la nouvelle région ».....	21
1.4 La MEPE au cœur de cette révolution interne.....	24
1.4.1 Un outil transversal.....	24
1.4.2 La MEPE en quête de repositionnement.....	24
2 Vers l'affirmation d'une nouvelle vision du territoire.....	26
2.1 Le SRADDET, un schéma qui donne corps à la nouvelle action régionale.....	27
2.1.1 Les schémas précédents.....	27
2.1.1 La prescriptivité ou l'exigence de la négociation.....	31
2.1.2 Une élaboration complexe : diagnostic et prospective, moteurs du SRADDET.....	33
2.2 Une région aux forts contrastes.....	36
2.2.1 Une armature urbaine multiple.....	37
2.2.2 Une forte attractivité démographique, inégalement répartie mais qui touche presque tous les territoires.....	41
2.2.3 Un patrimoine remarquable mais porteur de grandes fragilités.....	44
2.2.4 Une région enclavée ?.....	50
2.2.5 De profonds contrastes sociaux et économiques.....	53
2.3 La métropolisation au défi de l'égalité des territoires.....	60
2.3.1 Les dynamiques métropolitaines et les métamorphoses de l'organisation du territoire.....	61
2.3.2 Le brouillage des catégories spatiales.....	66
2.3.3 La quête de l'égalité des territoires.....	75

2.3.4	Elaborer une vision qui fait sens pour construire un nouveau système territorial .....	78
3	La prospective, un détour par le futur pour donner corps à une nouvelle action régionale .....	84
3.1	Un outil qui accompagne les métamorphoses du pouvoir aménageur .....	84
3.1.1	La genèse.....	84
3.1.2	L'âge d'or.....	85
3.1.3	Les années de reflux .....	86
3.1.4	Le retour en grâce.....	86
3.2	Un outil au service du changement et une aide à la décision : les usages de la prospective.....	88
3.2.1	Faire face aux incertitudes.....	88
3.2.2	Ce qu'est, et ce que n'est pas, la prospective .....	89
3.2.3	Quelques éléments de méthode .....	90
3.2.4	Exploratoire ou normative, les deux postures de la prospective .....	91
3.2.5	Les scénarios .....	91
3.3	Une prospective territoriale et participative : partager les visions d'un territoire à réinventer .....	92
3.3.1	Une vision globale et une culture commune à construire .....	92
3.3.2	Les canons d'une prospective territoriale participative.....	95
3.3.3	Vers une vision partagée de la région Occitanie .....	96
3.4	Une démarche qui donne corps à une citoyenneté active .....	97
3.4.1	La participation comme condition d'une prescriptivité négociée .....	98
3.4.2	Vers la mise en œuvre d'un processus participatif.....	99
3.4.3	La recherche d'un optimum territorial : un dispositif adossé à l'Assemblée des territoires .....	100
3.4.4	Le déroulement de la démarche .....	101
3.4.5	La mise en œuvre opérationnelle de la démarche .....	105
	Conclusion.....	107
	Tables des figures.....	109
	Table des sigles .....	110
	Bibliographie.....	111
	Webographie .....	113
	Annexe 1 - CCTP.....	1
	Annexe 2 – Les grands axes de prospective autour du SRADDET .....	16

## Avant-propos

Le stage que j'ai effectué de février à juin 2016 au sein de la Région Occitanie est fortement empreint des aléas et des préoccupations inhérents à la fusion des Régions. Celle-ci a en effet provoqué une métamorphose, à la fois institutionnelle et territoriale, de la Région et sa réorganisation aux diverses échelles, administratives comme territoriales. Ma mission, qui s'est inscrite au tout début de cette aventure, a forcément constitué une expérience riche mais souvent tâtonnante.

Issu d'une candidature spontanée, ce stage correspond à la rencontre de ma proposition de réaliser un travail ayant trait à la prospective et de l'envie de la Mission Etudes Prospective Evaluation (MEPE) d'anticiper le lancement du vaste chantier que constituera l'élaboration du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). La mission qui m'a été initialement confiée était ainsi d'élaborer une proposition méthodologique en vue de la mise en œuvre du volet Prospective du SRADDET. Au regard du contexte et des enjeux évoqués plus haut, la proposition devra s'orienter vers une prospective participative, appropriable par différentes catégories d'acteurs, et de nature à constituer un support utile à une réflexion partagée sur les enjeux de la nouvelle Région.

La prospective peut se concevoir comme le prétexte et l'élément phare d'un dispositif d'animation et de participation citoyenne ; diverses possibilités peuvent s'y prêter telles que le recours au numérique pour une large accessibilité, des journées d'échanges pour ancrer le dispositif au sein des territoires, des auditions d'experts pour approfondir certaines questions, etc<sup>1</sup>.

Je me fixe alors comme objectif de privilégier quelques axes significatifs de questionnements sur le territoire qui seront proposés à la discussion sous forme de controverses ou d'interpellations territoriales.

Toutefois, l'objet de mon stage a subi divers ajustements, notamment en raison de la rareté des informations dont nous disposions, en février-mars, sur les conditions d'élaboration du schéma. Les hypothèses de travail se sont donc précisées au fur et à mesure que se dévoilaient les modalités d'organisation interne des services autour du futur schéma. Peu à peu, ma mission s'est alors organisée autour de deux axes :

- D'une part, contribuer à poser les premières pierres du diagnostic, en s'attachant notamment à révéler les éléments relatifs à l'égalité des territoires. Ce travail, qui a été réalisé en lien avec Sophie Ratié, également stagiaire de Master 2 à la MEPE, a fait l'objet d'une présentation conjointe dans le cadre d'un séminaire ayant invité l'ensemble des chefs de services concernés par le SRADDET ;
- D'autre part, réaliser des propositions méthodologiques concernant la mise en œuvre du volet prospective. Il s'agit, à ce titre, de réaliser un document destiné aux décideurs (DGS et exécutif régional) pour leur permettre d'opter pour une méthode de prospective efficace, et qui réponde au mieux aux enjeux du SRADDET.

Au cours des premières semaines de mon stage, je me suis surtout attachée à me familiariser avec la prospective, ses thématiques, ses méthodes et ses applications, notamment en Région Midi-Pyrénées depuis le début des années 1990 – la Région Languedoc-Roussillon ne disposant pas d'équivalent en matière d'exercices prospectifs. J'ai ainsi réalisé un état des lieux des méthodes utilisées, de leurs avantages et inconvénients respectifs en fonction des attentes

---

<sup>1</sup> Ces diverses options devront être ajustées au mieux, afin de répondre non seulement à un objectif de communication et de large diffusion de la démarche mais aussi à celui d'une participation effective et véritablement productive.

assignées à l'exercice, ainsi qu'un recensement des thèmes de l'ensemble des thèmes pouvant s'inscrire dans une prospective relative au SRADDET (en annexes). Ce travail de défrichage thématique pourra être utile à l'organisation de la réflexion par grandes thématiques sans perdre de vue une approche globale des questions touchant au système territorial.

Ce travail de repérage ne peut se faire qu'en lien avec le diagnostic. Une analyse des tendances démographiques en a tout d'abord constitué l'amorce, afin de déceler les ressorts de l'attractivité territoriale<sup>2</sup>, les évolutions de la structure de la population, le poids du vieillissement, la répartition sur le territoire des inégalités sociales, etc. Chaque question relative au diagnostic a été abordée en essayant de privilégier les échelles du vécu : les territoires de vie, les bassins d'emplois, notamment. Cette présentation a servi à ouvrir les horizons du débat lors du séminaire du 10 mai portant sur une « Première vision » de la nouvelle Région.

Par ailleurs, les hasards des demandes dévolues à la MEPE m'ont donné l'occasion de participer, en mars, à la rédaction d'une note pour la présidente sur les dynamiques spatiales et démographiques au sein des villes de la nouvelle Région (en annexe), en lien avec Carole Desmarais. Il s'est agi de décrire l'armature urbaine régionale et les dynamiques démographiques, notamment l'évolution des flux et des déplacements pendulaires, la typologie des nouveaux habitants et leurs motifs d'installation, les inégalités de croissance des villes, l'artificialisation des sols, etc.

De même, j'ai écrit, fin mai, une seconde note pour la présidente relative à la présentation du Rapport d'étape de la réflexion prospective sur la nouvelle Région du CESER, en vue de son intervention en clôture de l'assemblée générale du CESER, le 24 mai.

Enfin, le reste du stage a été consacré à la prospective. J'ai donc mis à profit le temps restant, pour finaliser l'élaboration de ma proposition méthodologique pour la mise en œuvre du volet Prospective du SRADDET et bâtir un cahier des charges (CCTP) relatif à cette proposition.

---

<sup>2</sup> L'attractivité peut se concevoir comme l'aptitude d'un territoire à développer ses activités et sa population, conservant celles qui y sont déjà et en attirant de nouvelles.

## Introduction

Alors que nous connaissons désormais la finitude du monde, - au sens où ses ressources sont limitées et ses capacités d'exploitation de plus en plus entamées, - les incertitudes sur l'avenir se font de plus en plus pressantes. L'accroissement démographique et les pressions exercées sur l'environnement nourrissent de multiples interrogations sur l'avenir : comment occuperons-nous l'espace demain ? Comment nous organiserons-nous pour sauvegarder, voire développer, les capacités des territoires à satisfaire nos besoins croissants ? Quels facteurs pourraient venir compromettre ces capacités ? Etc.

Tandis que s'accroissent les évolutions qui marquent l'organisation économique et sociale des territoires, ces questions, qui en appelleraient d'autres, imposent de revisiter, en permanence et à toutes les échelles, nos connaissances et nos visions du futur.

Les Régions se trouvent elles aussi plongées dans les mutations économiques mondiales. Aujourd'hui, les territoires régionaux se redessinent, notamment pour mieux faire face aux logiques de globalisation économique.

Élargir le périmètre des régions, pour que chacune dispose d'une métropole, tout en renforçant leurs compétences, renforcer les interactions entre les métropoles et leurs régions, étendre et adapter les infrastructures, permettre les mobilités et, de manière générale, favoriser la diffusion de la croissance à partir des centres urbains dynamiques, etc. : autant d'éléments qui sont avancés par les instigateurs de la réforme comme nécessaires pour favoriser la prospérité de l'ensemble des territoires. Si c'est en effet la voie que trace la loi portant Nouvelle organisation des territoires de la République (NOTRe), ces principes ont pu faire l'objet de discussions tout comme les conditions de leur mise en œuvre.

Dans ce moment particulier de l'histoire des collectivités régionales, c'est toute l'identité des nouvelles Régions qui est en jeu, ainsi que la définition stratégique de leur projet pour organiser l'avenir de leurs territoires.

Cette réinvention ne peut se réaliser sans passer par deux étapes fondamentales. D'une part, un diagnostic du territoire, une photographie dynamique de son économie, des besoins de ses habitants et de ses acteurs, des liens qu'elle entretient avec les Régions voisines, l'Etat, l'Europe et le reste du monde ; l'exercice est essentiel pour appréhender les potentiels, les ressources et les fragilités de la nouvelle région. D'autre part, la prospective pour envisager l'ensemble des processus, endogènes comme exogènes, qui parcourent la nouvelle région et dont les innombrables possibilités d'interactions dessinent une multiplicité de futurs possibles.

Ces deux étapes auront tout à gagner à être partagées pour bénéficier d'une expertise plurielle – qu'elle soit universitaire, de maîtrise ou d'usage. Elles permettront à la nouvelle institution régionale de dépasser les logiques de confrontation des schémas et de prendre connaissance en profondeur de ce nouveau territoire au sein duquel les problématiques territoriales se trouvent renouvelées. Il s'agit également de construire une nouvelle réalité discursive, permettant à la nouvelle Région de mieux se connaître, de parler d'elle, de se raconter et d'inventer sa propre voie sur les chemins vers demain.

Le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) fait bien évidemment écho à cette réorganisation puisqu'il est par essence le schéma fondamental de l'aménagement de la nouvelle région.

Schéma intégrateur, il invite à formuler une stratégie régionale d'aménagement, vision politique expression de ses priorités. Cela implique aussi un mode d'élaboration et de gouvernance inédit, d'une part entre les services de la région, d'autre part entre la région et les autres acteurs.

Contrairement au Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) qui le précédait, ce nouveau schéma n'est pas soumis à l'obligation de s'appuyer sur une réflexion prospective, il paraît néanmoins judicieux, et particulièrement dans ce contexte de renouvellement, de porter le regard sur les enjeux marquants pour l'avenir du territoire. Précisons dès à présent que le SRADDT avait fait l'objet d'utilisations très inégales de la part des deux anciennes régions : alors qu'il avait été utilisé *a minima* par Midi-Pyrénées, il avait été investi d'une forte ambition en Languedoc-Roussillon, devenant un outil politique et stratégique.

En tant que socle d'un nouveau projet de territoire, la SRADDET offre un levier évident pour favoriser l'émergence de nouvelles représentations et problématiques territoriales. Dans cette période de réorganisation institutionnelle touchant à la fois les compétences, le périmètre et l'organisation interne des Régions, ce nouveau schéma intégrateur pourrait être investi d'attentes et d'enjeux considérables. Ainsi, il pourrait s'avérer utile à la définition de l'action publique régionale (volet stratégique) comme à la cohésion de la nouvelle administration (volet management). Entre réorganisation interne et nouvelle vision de l'aménagement du territoire, c'est ainsi avant tout de la naissance de la nouvelle Région dont il est question.

**Dans un tel contexte de renouvellement généralisé de l'institution et des caractéristiques du territoire, comment le SRADDET peut-il devenir ce catalyseur du changement ?**

**A quelles conditions ce schéma peut-il devenir une véritable opportunité pour appréhender un territoire élargi et des compétences renforcées, et construire une vision renouvelée de ses enjeux ?**

C'est ce que nous tenterons d'apprécier au regard des profonds contrastes qui façonnent la nouvelle Région, ainsi que des effets de la métropolisation et de l'attractivité démographique, qui devraient inspirer le renouvellement de son projet de territoire. La quête de l'égalité des territoires, le maintien et le développement de la qualité de vie, la valorisation des ressources locales comme la recherche de synergies et de complémentarités socio-spatiales forment quelques autres questions susceptibles d'enrichir les réflexions autour de cette stratégie d'aménagement régional.

Après avoir présenté les grands axes de la réforme territoriale et ses conséquences sur l'organisation des collectivités régionales, leurs périmètres et leurs prérogatives, nous verrons que la création de la nouvelle Région Occitanie s'est accompagnée d'un renouvellement généralisé de l'institution, à la fois politique et administratif, et d'une période de transition, vecteur d'innovation comme d'inconfort (1). Nous chercherons ensuite à identifier les enjeux transversaux qui se dégagent d'une réalité régionale fortement contrastée, tout en questionnant le rôle que la Région pourrait être amenée à jouer au regard des objectifs d'attractivité, de compétitivité et d'égalité des territoires (2). Une dernière partie s'attachera à montrer comment l'élaboration du SRADDET doit permettre la construction d'une vision partagée du nouveau territoire régional, fondée sur une démarche participative de prospective territoriale (3).

# 1 La Région Occitanie, une institution et un territoire en pleine mutation

Les régions françaises sont des créations récentes. Au nombre de 22 en métropole à leur création en 1972, elles constituent principalement un échelon de déconcentration. Ce n'est qu'en 1982 que les lois dites Defferre de décentralisation accordent aux conseils régionaux le statut de collectivités territoriales, dotées de compétences propres, qui seront étendues par la suite. Et c'est en 1986 qu'est consacrée l'indépendance des conseils régionaux avec une élection au suffrage universel direct.

Historiquement partenaires de la contractualisation avec l'Etat, via les Contrats de Plan Etat-Région (CPER), les régions sont aussi l'échelon de mise en œuvre des politiques territoriales de l'Union européenne et des fonds structurels. Depuis la loi du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), elles sont devenues autorités de gestion de fonds européens.

Nouvelle étape de réorganisation territoriale, la loi portant Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015 est ensuite venue conforter cette montée en charge des Régions en leur confiant des compétences élargies en terme de développement économique, de transports, d'aménagement du territoire et de mobilité.

## 1.1 La Réforme territoriale et le bouleversement institutionnel

La loi NOTRe redéfinit les compétences attribuées à chaque collectivité et confie de nouvelles compétences aux Régions, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016. Elle supprime en premier lieu la clause générale de compétences pour les Régions et les Départements. Cette disposition législative donnait aux collectivités un pouvoir d'initiative pour développer de nouvelles politiques, en dehors de leurs compétences obligatoires. Cette suppression entend améliorer l'efficacité des politiques publiques en limitant les cofinancements. En contrepartie, la loi élargit les missions générales de la Région : au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, s'ajoutent le logement, l'habitat, la politique de la ville, la rénovation urbaine et les politiques éducatives.

Par ailleurs, les Conférences territoriales de l'action publique (CTAP), présidées par les présidents de Région, assurent un rôle de coordination de l'action publique à l'échelle régionale. De la sorte, les lois MATPAM et NOTRe ouvrent une nouvelle donne pour l'action publique, conduisant à « une reformulation des savoir-faire et des savoir-penser les territoires<sup>3</sup>. » Elles affirment la montée en puissance du couple Région – intercommunalité et la reconnaissance du fait métropolitain comme du fait régional : « la création de 13 régions aux compétences élargies, la création de 15 métropoles aux compétences très intégrées, l'élargissement des intercommunalités dotées de nouvelles responsabilités [...] ouvrent un vaste réajustement de toutes les échelles<sup>4</sup> » et invitent à de nouvelles articulations.

Ces nouvelles régions se trouvent dans un contexte institutionnel très changeant et marqué par plusieurs tendances :

- le désengagement de l'Etat,
- un retrait, organisé par la loi, des départements,
- et des EPCI qui montent en charge mais dont la lisibilité démocratique reste à définir.

Dans ce contexte, les régions demeurent les plus jeunes collectivités territoriales, ainsi que les moins bien représentées nationalement, notamment au Sénat. Leur rôle reste ainsi à affirmer et demeure en grande partie à construire, afin notamment de mieux accompagner les politiques régionales dans la proximité.

---

<sup>3</sup> Fédération nationale des Agences d'urbanisme, Abécédaire, Systèmes territoriaux régionaux, janvier 2016.

<sup>4</sup> FNAU, 2016.

### 1.1.1 Des régions moins nombreuses mais plus fortes ?

Moins nombreuses mais plus fortes (en matière de compétences plus que de finances), les Régions sont en charge de la coordination sur leur territoire de toutes les actions en faveur de l'économie et de l'animation des pôles de compétitivité. Elles se voient également confier la gestion des ports et des aéroports, infrastructures nécessaires au développement et à l'emploi, ainsi que les transports interurbains et, pour les régions qui le souhaitent, la reprise des Trains d'équilibre du territoire (TET). Aussi peut-on douter de la capacité des régions à assumer leurs nouvelles compétences à budget constant<sup>5</sup>.

La loi NOTRe consacre la compétence exclusive de développement économique de la Région : elle est confortée dans son rôle de collectivité responsable des orientations de développement économique chargée de définir une stratégie qui stimule et accompagne les coopérations économiques et diffuse l'innovation. Elle doit traduire cette stratégie dès la première année du mandat régional à travers son Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) qui, succédant à la Stratégie régionale de développement économique et d'innovation pour la période 2011 à 2015, vient redéfinir les orientations en matière d'aides aux entreprises, de développement de l'économie solidaire, d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation. Désormais, ce schéma définit également les orientations en matière d'attractivité du territoire régional et de développement des entreprises à l'international. Ce nouveau schéma sera l'un des premiers documents stratégiques définis à l'échelle des nouvelles grandes Régions ; son rôle en matière d'attractivité du territoire régional ne sera pas sans incidence sur le futur SRADDET.

La Région est seule compétente pour définir les aides et les régimes d'aides générales (subventions, prêts, avances remboursables...) en faveur de la création ou de l'extension d'activités économiques ou des entreprises en difficulté. Elle anime les pôles de compétitivité, fixe les actions en matière d'égalité professionnelle homme-femme et organise la complémentarité de ses actions avec celles des autres collectivités.

Ces compétences doivent permettre aux Régions de contribuer à la réussite des systèmes économiques présents dans les métropoles et les grandes villes, mais également d'assurer le soutien et la coordination du développement dans l'ensemble de la région.

Par ailleurs, la loi réaffirme le rôle majeur de la Région en matière d'aménagement du territoire en lui confiant l'élaboration du SRADDET<sup>6</sup> qui se substitue au SRADDT pour devenir le nouveau cadre de la planification régionale en matière d'aménagement du territoire. Il définira les orientations stratégiques en matière d'aménagement du territoire, de mobilité, de lutte contre la pollution de l'air, de maîtrise et valorisation de l'énergie, de logement et de gestion des déchets. En effet, importante nouveauté, les Régions élaborent désormais un plan régional de prévention et la gestion des déchets qui a pour objectif de simplifier et de mettre en cohérence des mesures applicables en matière de déchets.

En outre, la Région devient l'autorité organisatrice de l'intégralité de la mobilité interurbaine, avec principalement le transfert des compétences départementales de transport, de construction

---

<sup>5</sup> Les principes de l'autonomie financière sont posés par l'article 72-2 de la Constitution de 1958. Les ressources propres des collectivités territoriales doivent représenter une "part déterminante" de l'ensemble de leurs ressources, tout transfert de compétence doit s'accompagner du transfert des financements correspondants. Cependant, la réforme de la taxe professionnelle en de 2010 et la répartition de la fiscalité locale entre les collectivités territoriales avaient alors déjà considérablement accru les inégalités entre territoires.

<sup>6</sup> Dans les douze mois suivant la promulgation de la loi NOTRe, le Gouvernement est autorisé à procéder par ordonnance aux coordinations juridiques rendues nécessaires par la création du schéma intégrateur. Cette ordonnance et le décret qui la suivra sont donc attendus cet été, au plus tard le 7 août 2016.

et d'entretien des gares routières et des ports. La Région est désormais appelée à gérer l'ensemble des transports publics sur son territoire, à l'exception des transports urbains au sein des métropoles.

La Région demeure compétente, aux côtés des autres collectivités, en matière de culture, de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire.

Enfin, en devenant autorité de gestion des fonds européens (FEDER, FEADER et une partie du FSE) elle a dorénavant le pouvoir de sélectionner et de coproduire avec les autres collectivités les projets territoriaux.

Les compétences régionales se trouvent donc bien confortées par la loi NOTRe. Cependant, et malgré la clarification attendues des compétences attribuées aux collectivités, les grands enjeux territoriaux relèvent encore de responsabilités partagées entre Région et intercommunalité : économie, transition énergétique et climatique, mobilités, etc. Aussi de nouvelles formes de coopération seront-elles à rechercher et à faire vivre entre les différents niveaux de territoires. La loi favorise en ce sens l'émergence d'outils d'inter-territorialité et conforte certains dispositifs de coopération intercommunale : SCoT, InterSCoT et Pôles métropolitains devront être capable de dialoguer avec les Régions.

Les outils de coopération transfrontalière sont également renforcés. La Région Occitanie en compte d'ailleurs un certain nombre : l'Eurodistrict de l'Espace Catalan transfrontalier, l'Eurorégion Pyrénées Méditerranée et trois groupements européens de coopération territoriale (Huesca Pirineus Hautes-Pyrénées, Pirineus – Cerdanya, Pays d'art et d'histoire transfrontalier). La Région est également fortement impliquée dans un programme européen d'appui à la coopération transfrontalière : INTERREG Espagne – France – Andorre.

Venant appuyer le renforcement des compétences régionales, les nouveaux schémas régionaux sont donc désormais moins nombreux mais plus intégrés et plus prescriptifs, notamment le SRADDET et le SRDEII. Par ailleurs, les Régions se voient attribuer un relatif pouvoir réglementaire, avec la possibilité de faire des propositions de modifications législatives ou réglementaires sur les domaines les concernant.

Cependant, cette affirmation du pouvoir régional masque difficilement certaines fragilités et ne répond que très partiellement à l'enjeu d'un réel renforcement des régions dans la compétition internationale.

### 1.1.2 Les idées forces de la réforme

Pour Romain Pasquier<sup>7</sup>, politiste et directeur de recherche au CNRS, « le redécoupage crée des colosses aux pieds d'argile ». Certes, il reconnaît que certaines régions françaises étaient trop petites et qu'elles ne respectaient pas toujours des ensembles culturels et géographiques, mais pense que ce redécoupage est pour partie stérile, car il tend à confondre taille et puissance. L'auteur préconise un assouplissement du droit d'option afin que les populations des départements puissent exprimer leur volonté de rattachement à une région ou à une autre. Ainsi, remarque-t-il, les anciennes régions françaises n'étaient pas exagérément petites comparées aux länder allemands (22 300 km<sup>2</sup> en moyenne contre 25 000 km<sup>2</sup> pour les anciennes régions françaises). En revanche, elles disposent d'un budget sensiblement inférieur : 395 € par habitant en France contre 3 561 €/hab. pour les länder. Sans transfert significatif de nouvelles compétences et de ressources financières directes, la réforme ne renforce que très superficiellement les Régions, qui font figure, auprès de leurs homologues européennes, de nains financiers autant que juridiques. En effet, leurs prérogatives en matière réglementaire demeurent encore très limitées. La tendance au désengagement de l'Etat se poursuit et, de fait, la baisse des dotations qui maintient les Régions dans une situation de dépendance financière, au sein d'une organisation toujours très centralisée.

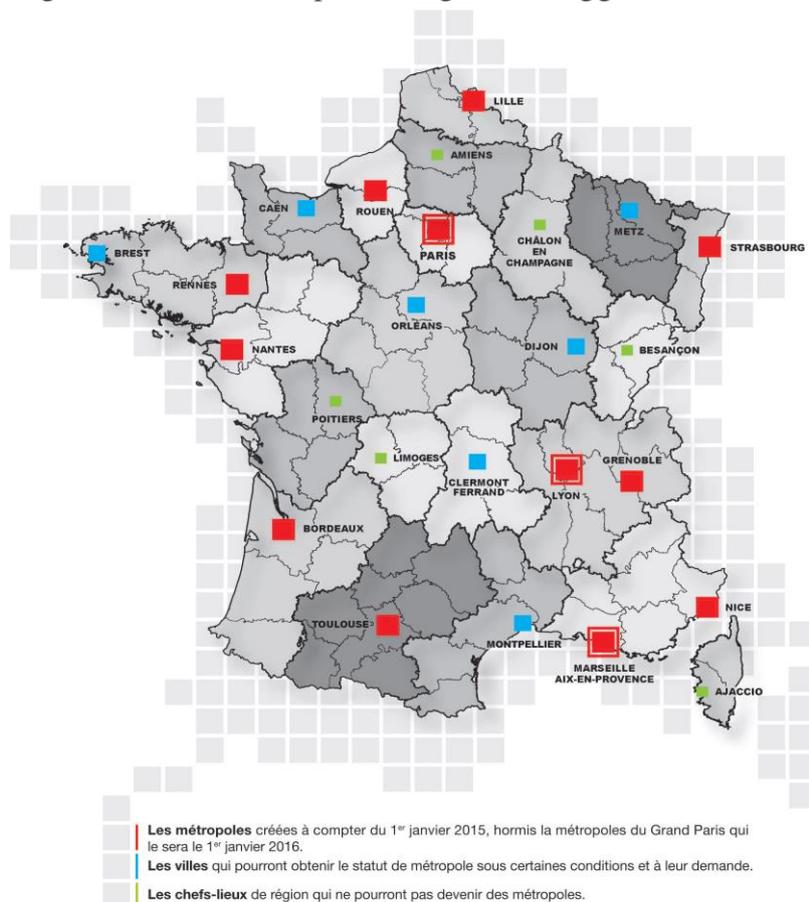
---

<sup>7</sup> Les Echos, Spécial Régions, 17 septembre 2017.

Cette réforme semble répondre à l'idée qu'il faut allier une ou deux grandes villes aux fonctions métropolitaines à un territoire régional élargi afin que ce dernier bénéficie du rôle moteur de ces métropoles-locomotives. L'articulation de la métropole et de la région en constitue l'élément central.

Le postulat de départ serait donc que les métropoles, telles que définies par la loi MAPTAM, sont, plus que les autres villes, dépositaires de ressources déterminantes pour la croissance économique. Or, elles sont réparties d'une manière irrégulière sur le territoire, comme l'illustre la carte ci-après.

Figure 1 - Les métropoles et grandes agglomérations françaises



Source : France Stratégie, 2015

De la sorte, l'élargissement du périmètre des régions s'est avéré nécessaire afin que chaque région puisse bénéficier des ressources fournies par une métropole ou une grande agglomération.

Parmi les éléments qui sous-tendent cette réforme, il y a donc aussi l'idée que la métropolisation produirait mécaniquement et systématiquement les effets désirés sur l'espace régional en termes de développement. En conséquence, les métropoles, porteuses de développement, profiteraient de et à leurs hinterlands, via des relations de nature à provoquer une intégration régionale.

Toutefois, il est probable que le véritable problème des anciennes régions françaises ne tenait peut être pas tant à leur taille qu'à leur manque de compétences et de moyens, c'est-à-dire à leur capacité à créer et soutenir l'attractivité, ainsi qu'à supporter les inégalités territoriales. Et sur cette question-là, les dernières évolutions ne change la donne que de façon assez marginale.

### 1.1.3 Une réforme à procédure accélérée, voire précipitée

Paradoxalement, c'est le vœu de l'instigateur des Régions françaises qui semble être exaucé, 57 ans plus tard, par la loi NOTRe. Comme le rappelle Raphaël Piasra<sup>8</sup> dans un article intitulé « Brève histoire des régions françaises, » le nouveau découpage des régions réactualise un découpage proposé en 1956 par Serge Antoine<sup>9</sup>. Ce dernier s'était donné trois règles pour opérer ce découpage : respecter les limites départementales, qui représentaient alors l'échelon de base de toutes les administrations, adopter un seuil minimum de population équivalant à un million d'habitants ; limiter l'influence écrasante de Paris – ce qui explique la petitesse spatiale de la région Ile-de-France. De cette carte des 22 régions, Serge Antoine dira plus tard : « si c'était à refaire, je ne ferais qu'une seule Normandie. De même, je rassemblerais l'Alsace, la Lorraine et Champagne-Ardenne ; Provence-Alpes-Côtes-d'Azur et Languedoc-Roussillon, ou encore l'Aquitaine et Midi-Pyrénées, en sachant que le choix de la capitale, entre Bordeaux et Toulouse, serait cornélien. [...] J'étais convaincu, naïvement, que l'on assisterait à des fusions de régions. » Cependant, aurait-il souscrit à la façon dont s'est opéré ce nouveau découpage ?

Beaucoup ont reproché à cette réforme d'avoir fait la sourde oreille aux dynamiques locales et à l'expression des véritables besoins des régions. En effet, les collectivités territoriales n'ont jamais été directement consultées sur le projet. Et cela constitue d'ailleurs une violation de la charte européenne de l'autonomie locale<sup>10</sup> dont l'article 5 stipule pourtant que les collectivités doivent être consultées préalablement à toute modification de leurs limites. Leur consultation est d'ailleurs posée comme un principe fondamental de la pratique juridique et démocratique européenne. Le gouvernement ayant fait le choix d'une procédure accélérée, la question – qui aurait pourtant mérité un véritable débat – n'a fait l'objet d'aucune consultation au niveau régional.

### 1.1.4 Des prérogatives renforcées en matière d'aménagement du territoire

Les nouvelles compétences confiées aux Régions et leur rôle de chef de file renforcé rendent en partie caducs ses anciens schémas et révèlent la nécessité de s'orienter vers des schémas plus intégrateurs capables de construire et de manifester la cohérence de l'action régionale. C'est, on l'a vu, le cas du SRADDET. Il s'agit dès lors de proposer une méthode d'élaboration qui permette d'impulser un débat sur l'avenir du territoire, de construire – au travers de l'analyse des problématiques territoriales – une vision et de définir une ambition stratégique pour ce projet de territoire.

La loi prévoit que ce schéma intégrateur et prescriptif fixe des objectifs de moyen et long terme dans des domaines aussi variés que :

- L'équilibre et l'égalité des territoires,
- L'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional,
- Le désenclavement des territoires ruraux, d'habitat,
- La gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports,
- La maîtrise et la valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air,
- La protection et de restauration de la biodiversité,
- La prévention et de gestion des déchets.

---

<sup>8</sup> Brève histoire des régions françaises, de Serge Antoine à François Hollande, Futuribles, N° 408, sept-oct. 2015, pp. 75-79.

<sup>9</sup> Ce haut fonctionnaire a joué un rôle déterminant pour dessiner un découpage administratif visant à permettre à l'Etat de déployer son action sur des territoires plus vastes que les départements.

<sup>10</sup> Texte auquel souscrivent les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe. Bien qu'elle l'ait signé en 1985, la France ne l'a ratifié qu'en 2007.

La Région se voit donc confortée dans son pouvoir d'organisation du territoire : si elle est aujourd'hui autorité organisatrice des transports en ce qui concerne les TER et les aérodromes, il lui faudra demain intégrer les transports interurbains et à la demande, les transports scolaires, la gestion des gares routières et les ports.

Tout comme son prédécesseur, le SRADDET inclut une charte pour l'aménagement du territoire et des cartes. Des fascicules thématiques permettront un niveau de lecture plus fin. De plus, le schéma, dans son volet Développement durable, renvoie à la conduite des politiques de transition énergétique et climatique, ainsi qu'en matière de qualité de l'air et de lutte contre les pollutions.

Il s'agit désormais d'un document dont les règles et les cartes relatives à la gestion du territoire s'appliquent aux documents d'urbanisme des autres collectivités. Parce que le SRADDET est un document opposable, les documents de rang inférieur doivent lui être compatibles. La question de la prescriptivité est donc centrale. Ainsi, ses objectifs s'imposent aux documents d'urbanisme des communes et des intercommunalités. Illustrés par une carte synthétique indicative (et sans portée prescriptive) sont déclinés en règles générales, ils sont opposables aux documents locaux de planification (SCOT, PLU, PCAET) suivant un rapport de compatibilité, sans méconnaître les compétences de l'Etat et des autres collectivités territoriales<sup>11</sup>.

En revanche, il n'est plus obligatoire qu'il contienne un volet de prospective. Cependant, la mise en œuvre d'une réflexion prospective peut découler d'une démarche volontaire de la part de la Région, notamment si cette dernière souhaite saisir l'opportunité de construire une vision stratégique de son territoire.

#### 1.1.4.1 *Les déchets*

La loi NOTRe crée un nouveau plan régional de prévention et de gestion des déchets<sup>12</sup>, auquel le SRADDET a vocation à se substituer dès son adoption. Son objectif est simplifier et mettre en cohérence les mesures applicables en matière de déchets ; il doit être adopté avant le 7 février 2017. Il s'agit donc d'une nouveauté pour la Région puisque le futur document régional devra remplacer les 28 schémas actuels portés de manière locale (Département ou groupements de communes). Seul l'ancien schéma sur les déchets dangereux était porté par la Région pour lequel elle avait plutôt un rôle d'animation, de coordination.

Réglementairement, le Plan Déchets devrait être finalisé en février 2017. Mais, au regard de l'importance des travaux à engager, la Région affirme d'ores et déjà qu'elle ne pourra pas respecter ce calendrier et prévoit une finalisation pour fin 2018<sup>13</sup>. La question s'annonce en effet particulièrement épineuse à traiter, puisqu'elle se trouve à la confluence de trois problématiques dont les intérêts peuvent apparaître divergents :

---

<sup>11</sup> « La compatibilité » se définit comme un rapport de non-contradiction avec la norme supérieure. La « prise en compte » est d'un degré d'opposabilité inférieur car l'invocation d'un intérêt public local permet de déroger à la norme supérieure devant être « prise en compte ».

<sup>12</sup> Ce plan est issu du regroupement de plusieurs documents de planification existants : les plans régionaux (ou interrégionaux) de prévention et gestion des déchets dangereux, les plans départementaux (ou interdépartementaux) de prévention et gestion des déchets non-dangereux et les plans départementaux (ou interdépartementaux) de prévention et gestion des déchets issus du bâtiment. Il devra fixer des objectifs à six et douze ans (prévention, recyclage, valorisation) et indiquer les installations qu'il apparaît nécessaire de créer. Le plan est élaboré en concertation avec les collectivités et groupements compétents, ainsi qu'avec les organisations professionnelles concernées, les éco-organismes et les associations agréées de protection de l'environnement.

<sup>13</sup> Une délibération de lancement de la démarche a été prise le 15 avril 2016. Une AMO sera prochainement lancée pour porter une mission de préfiguration jusque fin 2016 (définition du niveau d'ambition, organisation interne et externe, lien avec le SRADDET et le SRDEII). L'élaboration s'effectuera en 2017 puis la concertation (acteurs publics et privés, CTAP, enquête publique) en 2018.

- L'aménagement du territoire : implantation des équipements (enjeux prescriptifs).
- L'économie : poids économique, support d'activités, économie circulaire.
- L'environnement : prévention de la production de déchets

#### 1.1.4.2 *Le SRCAE*

Le projet de décret prévoit une évaluation du Schéma régional Climat Air Energie (SRCAE) avant l'approbation du 1<sup>er</sup> SRADDET. Aujourd'hui, il n'y a pas de commande ou de contrainte de refonte de ce schéma. Toutefois, l'ambition politique de la Région de devenir la 1<sup>ère</sup> Région à énergie positive va nécessiter de s'engager dans un chantier de refonte.

Un comité d'experts va accompagner la Région dans sa stratégie de territoire à énergie positive : définition d'une feuille de route se basant sur différents scénarios. Une concertation sur ce chantier est programmée début/mi 2017.

#### 1.1.4.3 *Le SRCE*

Les Schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon ont été co-élaborés par l'Etat et la Région dans le cadre d'une large concertation qui s'est tenue entre 2011 et 2015. Ces SRCE identifient :

- des réservoirs (zones cœur de biodiversité, reposant pour partie sur des zonages de reconnaissance d'un certain niveau de patrimonialité, voir zonage de protection),
- et des corridors écologiques reliant les réservoirs de biodiversité pour assurer la continuité écologique.

Les services sont dans l'attente de la future loi cadre sur la biodiversité qui précisera les objectifs et modalités d'élaboration des stratégies régionales pour la biodiversité. Une simple harmonisation des schémas actuels sera nécessaire, toutefois, l'intégration du SRCE dans le SRADDET implique que soit réalisé un bilan des deux SRCE avant l'approbation du schéma. Cependant, le diagnostic du futur SRADDET devrait a minima contenir une carte des réservoirs de biodiversité en Région Occitanie, qui dans un premier temps, peut s'appuyer sur les réservoirs déjà identifiés dans les SRCE Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées. Des cartes complémentaires, telles que relatives aux cours d'eau ou aux obstacles aux continuités pourraient être envisagées.

#### 1.1.4.4 *Les Transports*

Il est essentiel de mener cette réflexion, puisque les visions actuelles s'appuient essentiellement sur les aspects liés aux investissements alors que le projet d'ordonnance parle de fonctionnement, de notion d'usages, de services et d'intermodalité. Les logiques sont donc très différentes et tout est à construire. Le Schéma régional des infrastructures de transport (SRIT) n'était jusqu'à présent qu'une déclinaison du Schéma national ; de plus, les schémas existants en Languedoc-Roussillon comme en Midi-Pyrénées sont largement dépassés. Il est donc nécessaire de construire désormais une vision régionale en matière d'infrastructures et de mobilité. Le projet d'ordonnance ajoute expressément la nécessité de mettre en place une concertation avec les AOT ayant élaboré un schéma. Au-delà de la concertation avec le grand public, une attention particulière devra être portée à la concertation avec les acteurs publics en matière de mobilité.

Les Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité (EGRIM) ont été lancés le 22 avril 2016 par le biais de questionnaires et de réunions publiques sur l'ensemble du territoire, jusqu'en juillet 2016. Un travail avec les élus sera ensuite amorcé pour définir les grandes orientations souhaitées à l'horizon de 15 ou 20 ans en matière de mobilité, et une restitution sera organisée à l'automne, en vue d'une renégociation de la convention TER unifiée.

## 1.2 *La Région Occitanie : une large recomposition*

La loi prévoit que les conseils régionaux soient composés de trois organes : l'Assemblée plénière, la commission permanente et les commissions thématiques.

L'Assemblée plénière (AP), composée de l'ensemble des élu-e-s du conseil régional, est l'instance qui détient le pouvoir de la Région ; c'est le lieu du vote du budget et des grandes orientations. Réunie pour la première fois le 14 janvier 2016, l'Assemblée a élu sa présidente, Carole Delga, et les conseiller-ère-s siégeant en commission permanente.

Les 158 élus du conseil régional se sont réunis ce lundi 4 janvier 2016 à Toulouse lors de leur première séance plénière pour désigner leur présidente, leurs vice-président-e-s ainsi que les membres de la commission permanente.

La commission permanente compte 52 membres qui se répartissent ainsi : 30 sièges pour la majorité, 8 sièges pour la liste d'union de la droite et 13 sièges pour le Front national. Elle est le lieu de la prise de décisions opérationnelles et d'adoption des délibérations, tandis que les commissions sectorielles, composées des élu-e-s régionaux et des services ayant travaillé sur les dossiers, valident les dossiers avant leur passage en commission permanente.

Les quinze vice-président-e-s auront tous à voir, de près ou de loin, avec le SRADDET. Seront concernés en première ligne :

- Sylvia Pinel, 1<sup>re</sup> vice-présidente en charge de l'Aménagement du territoire, des TIC et des politiques contractuelles.
- Damien Alary, 2<sup>e</sup> vice-président en charge de l'Attractivité régionale et des relations internationales.
- Agnès Langevine, 3<sup>e</sup> vice-président en charge de la Transition écologique et énergétique, de la biodiversité, de l'économie circulaire et des déchets.
- Didier Codorniou, 4<sup>e</sup> vice-président en charge de l'Économie maritime, du littoral et des aéroports.
- Nadia Pellefigue, 5<sup>e</sup> vice-présidente en charge du Développement économique, de la recherche, de l'innovation et de l'enseignement supérieur.
- Jean-Luc Gibelin, 6<sup>e</sup> vice-président en charge des Mobilités et infrastructures transports.
- Jean-Louis Guilhaumon, 12<sup>e</sup> vice-président en charge du Tourisme et du thermalisme.
- Aurélie Maillols, 14<sup>e</sup> vice-présidente en charge de la Montagne et de la ruralité.
- Marie Piqué, 15<sup>e</sup> vice-présidente en charge des Solidarités, des services publics, de la vie associative et du logement

Par ailleurs, la nouvelle Région Occitanie a la particularité d'avoir créé, en plus de ces trois organes prévus par la loi, deux nouvelles instances que sont le Bureau de l'Assemblée et l'Assemblée des territoires.

### 1.2.1 Deux innovations au sein de la nouvelle Région : le Bureau de l'Assemblée et l'Assemblée des territoires

Ces deux nouvelles instances ont été créées au moment de l'investiture du nouvel exécutif, à la faveur de nouveaux équilibres politiques et de la définition d'un Accord de majorité au sein de la nouvelle Région. Cet accord a vu le jour dans un contexte particulier, celui d'une élection marquée par la montée de l'extrême droite et le maintien d'une très forte abstention. L'alliance de second tour entre la liste de Carole Delga (groupe Socialiste Républicain et Citoyen) et la liste Nouveau Monde (rassemblant notamment le Front de gauche, EELV et Parti Occitan) menée par Gérard Onesta a donc donné naissance à ces deux instances visant à garantir une nouvelle gouvernance.

#### 1.2.1.1 *Le Bureau des Assemblées*

Présidé par Gérard Onesta et composé de cinq élu-e-s de la majorité non membres de l'exécutif, il intervient en appui à la Présidente et aux instances décisionnelles de la Région. Il se veut garant de la bonne marche démocratique de l'institution, tout comme un facilitateur de

l'évaluation des dispositifs et des études sur les politiques régionales. C'est ainsi que les Commissions sectorielles sont désormais invitées à demander à la MEPE d'effectuer des études qu'elles estiment utiles à leur réflexion, dans la limite de deux par an<sup>14</sup>.

Le Bureau de l'Assemblée se donne pour rôle :

- de garantir que les procédures démocratiques internes soient pleinement respectées ;
- de proposer des adaptations sur les procédures afin de les rendre plus efficaces ;
- de proposer et de rendre opérationnels des outils de concertation et d'évaluation citoyenne des politiques régionales ;
- de faire le lien avec l'Assemblée des Territoires ;
- d'assurer le secrétariat de séance de l'Assemblée Plénière ;
- d'animer ponctuellement l'Assemblée Plénière - sur délégation de la Présidente.

Le Bureau de l'Assemblée peut également lui-même saisir les services de la Région qui ont trait à la vie interne de l'assemblée, à la prospective et à l'évaluation.

Une équipe mission a été constituée pour suivre et accompagner les dossiers du bureau de l'assemblée, à laquelle participe Carole Desmarais, en tant que directrice de la MEPE. Cinq dossiers ont été définis prioritaires par le Bureau de l'Assemblée pour 2016 :

- Les Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité (EGRIM) ;
- La consultation citoyenne sur le nom de la Région ;
- La mise en place des budgets participatifs dans les lycées ;
- La création de l'Assemblée des territoires ;
- La mise à jour du Règlement intérieur.

Par ailleurs, une fois par trimestre en moyenne, une conférence, co-présidée par la Présidente du Conseil Régional et le Président du Bureau de l'Assemblée, réunit l'ensemble des Président-e-s de commissions. Cette Conférence a pour objet de prendre connaissance de l'ensemble des dossiers à venir et d'envisager des transversalités pour mieux coordonner le travail délibératif.

#### 1.2.1.2 *L'Assemblée des Territoires*

L'Assemblée des Territoires (AdT) a été créée dans le but d'inscrire les politiques de la Région dans la proximité et d'incarner la diversité des territoires de la grande région. Organe de proposition et de réflexion, elle entend faire vivre l'équité des territoires, être un lieu d'échange de bonnes pratiques, un lieu d'expérimentation, de mutualisation et d'innovation, au plus près des territoires de vie. Cet organe de consultation sera composé d'élue-e-s des territoires ne siégeant pas au sein du Conseil régional ; son rôle sera de proposer au Conseil régional des recommandations et des amendements.

La carte des territoires constitutifs de l'AdT a été élaborée de manière à se calquer au mieux sur des territoires de projets et les bassins de vie, tout en évitant autant que possible la création de nouvelles délimitations géographiques.

La proposition de représentation territoriale a été élaborée grâce au support du service cartographique de la MEPE, pour l'essentiel à partir du document de l'Association nationale des Pôles territoriaux et des Pays (ANPP), complété pour les zones non couvertes par les bassins de vie tels que les définis le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), et modifier si besoin afin de correspondre au mieux aux territoires vécus<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Toutefois, au cours des quatre mois qu'a duré mon stage à la MEPE, aucune demande d'étude ne lui est parvenue.

<sup>15</sup> Cette proposition s'appuie sur une analyse qui a croisé la carte du CGET et celles des SCoT et des espaces naturels - mais sans transgresser le périmètre des PETR et des Pays, afin de ne pas créer de délimitation géographique supplémentaire.

Les élu-e-s de chaque territoire désigneront librement leurs représentant-e-s à l'AdT en respectant cependant la parité femme - homme dans leur propre délégation.

Gérard Onesta, rapporteur sur ce dossier au Bureau de l'assemblée, a envisagé différentes options pour la cartographie et la représentativité de l'AdT :

- Une approche "historico culturelle" basée sur les pays occitans et catalans ;
- Une approche basée sur les SCoT (Schémas de Cohérence Territoriale) ;
- Une approche basée sur les bassins de vie "réels" selon la nomenclature du CGET ;
- Une approche "géographico-naturaliste" basée sur les espaces "naturels" ;
- Une approche basée sur les Pôles d'équilibre territorial ruraux (PETR) et les Pays répertoriés par l'ANPP.

C'est cette dernière approche qui a finalement été retenue. Les 74 territoires de l'AdT seront représentés par 158 délégués, issus des conseils syndicaux des PETR et des Pays, selon la règle d'un binôme par territoire ; les dix sièges supplémentaires seront attribués aux cinq territoires les plus peuplés de l'ex-Languedoc-Roussillon et aux cinq territoires les plus peuplés de l'ex-Midi-Pyrénées. Les représentants ne seront donc que des élu-e-s ; ce choix se justifie par le souci d'impliquer des personnes en charge de responsabilités locales (donc élu-e-s) et le besoin d'assurer une forte assiduité aux travaux de l'assemblée.

Si l'AdT a vocation à être à la fois consultative et propositionnelle, Carole Delga affirme croire aussi à sa fonction d'échange de bonnes pratiques et à sa dimension expérimentale.

### 1.2.2 Le Conseil économique social et environnemental régional

Le Conseil économique social et environnemental régional (CESER) est un organe consultatif associé aux Régions depuis leur création<sup>16</sup>. Héritier des comités d'expansion économique, créés en 1954 pour permettre aux acteurs socioprofessionnels d'être associés aux décisions publiques, le CESER constitue une assemblée obligatoire dans toute région. Ses membres se répartissent en quatre collèges : le collège des entreprises, le collège des syndicats de salariés, le collège Vie collective et enfin celui des personnalités qualifiées ; les membres des trois premiers collèges sont nommés par leurs organisations professionnelles ou associatives tandis que le dernier est composé de personnes nommées par le préfet de Région. Le CESER rend obligatoirement un avis sur le budget comme sur la plupart des schémas et des plans régionaux. Il peut également être saisi ou s'autosaisir sur l'ensemble des compétences régionales. Organe « satellite » de la région, le CESER bénéficie d'une autonomie de pilotage qui est gage de son indépendance. Il occupe cependant une place importante au sein de la Région qui reconnaît son expertise.

Les CESER Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon ont fusionné en 2016, joignant par la même occasion les forces de leurs sections Prospective respectives. Saisi, en mars 2015, par les Présidents des deux anciennes régions sur la question de l'avenir de la nouvelle région, ils avaient ainsi été conduits à unir leurs forces pour élaborer leur avis.

### 1.3 La réorganisation : l'objectif d'une harmonisation des services

La fusion des régions a nécessairement créé un impérieux besoin de réorganisation. Une organisation de transition a vu le jour fin mars, permettant la suppression des doublons au niveau des directions. Cette nouvelle organisation provisoire servira de cadre à une réflexion qui se veut concertée entre direction et services pour parvenir à une réorganisation plus fine allant jusqu'à la redéfinition du contenu des services.

L'objectif est de parvenir à une harmonisation des politiques publiques pour le budget 2017. Quant au cadre organisationnel, il devra être achevé cette année.

Notons, en préambule à cette partie sur la réorganisation, que l'adhésion de l'ensemble des agents à ce vaste projet obéit à l'un des grands principes qui régissent les services publics, celui

---

<sup>16</sup> Anciennement Conseil économique et social régional (CESR), ils ont obtenu la compétence environnementale depuis la loi de 2010 portant engagement national pour l'environnement, et ont été rebaptisés à cette occasion CESER.

de la mutabilité : il s'agit pour les fonctionnaires d'accompagner l'adaptation du service public aux évolutions des besoins et du contexte.

Trois solutions ont été envisagées en cas de doublons entre directions :

- Créer une direction et une direction déléguée ;
- Répartir les compétences par spécialité au sein de deux directions spécifiques ;
- Répartir les compétences par territorialisation en évitant les dualismes Midi-Pyrénées / Languedoc-Roussillon ou urbain/rural.

C'est la deuxième solution qui a été retenue pour établir la réorganisation provisoire de l'organigramme régional qui a été présentée à l'ensemble des directions lors d'un séminaire, le 16 mars 2016. Le 24 mars, un comité technique a défini une méthode de travail en vue de poursuivre la réorganisation aux strates inférieures de l'organigramme. Le 24 juin, cette nouvelle organisation a finalement été adoptée en assemblée plénière.

### 1.3.1 Une jeune mission au parcours erratique

La MEPE a beaucoup évolué au cours de ses douze années d'existence, marquées par divers étapes et rattachements successifs. A sa création en 2004, alors dénommée Mission Etudes et Prospective (MEP), elle prend place auprès du Directeur Général des Services (DGS). Elle évolue rapidement pour devenir, en 2007, la Direction des Etudes de la Prospective et de l'Evaluation (DEPE) à laquelle s'intègre le service Documentation. En 2010, la Mission sort du giron de la Direction générale pour rejoindre le Pôle Audit Expertise et Concertation - qui est aujourd'hui la DGA Contrôles, conseil et pilotage. A cette occasion, elle est nommée Mission Prospective, Evaluation et Concertation Citoyenne (MPECC). Puis, en 2014, perdant les volets Concertation et Documentation, la Mission Etudes Prospective et Evaluation (MEPE) est rattachée à la DGA Développement Durable et Aménagement, sous le pilotage de Didier Houi.

La Mission, aujourd'hui composée de huit personnes, est rattachée à deux élus référents :

- Guillaume Cros, Vice-président en charge des Affaires européennes, des fonds structurels, de la coopération au développement, de l'évaluation et de la prospective
- Michèle Garrigues, Présidente de la Commission Prospective et Evaluation

La MEPE poursuit trois objectifs dans un esprit de pluridisciplinarité :

- Contribuer à la définition d'une vision prospective et stratégique régionale. Après avoir été précisée à la faveur de la révision du SRADDT en 2013, cette vision est appelée à être entièrement redéfinie dans le cadre de l'élaboration du SRADDET afin d'intégrer le nouveau périmètre régional, les mutations législatives et institutionnelles, ainsi que les évolutions économiques, sociales et environnementales ;
- Assurer une veille sur l'environnement régional et produire les ressources d'aide à la décision. Il s'agit principalement d'observer le territoire et ses acteurs dans de nombreux domaines stratégiques dans ses domaines de compétence ; cela passe, notamment, par le travail du Service d'information géographique qui réalise près de 200 cartes par an pour l'ensemble des services ;
- Renforcer la performance régionale grâce à l'évaluation des politiques publiques. L'évaluation consiste à apprécier et à expliciter les écarts entre les résultats observés et les objectifs initialement fixés ; elle est particulièrement utilisée pour les programmes qui mobilisent les fonds européens<sup>17</sup>.

La MEPE apparaît ainsi composée de trois unités bien distinctes : l'information géographique, l'évaluation et la prospective. Ainsi, en marge de son activité de production de cartes, la MEPE travaille sur l'évaluation des fonds européens et de divers programmes mais elle peut tout aussi

---

<sup>17</sup> L'évaluation a pour but de produire des recommandations utiles au pilotage comme à la (re)définition d'un programme, dans une recherche d'efficacité et/ou d'efficience.

bien être sollicitée pour préparer des notes, sur des thèmes divers et variés, à l'attention du DGS ou de la présidente. La compréhension du rôle de la mission et surtout de l'articulation de ces trois unités peut paraître assez floue.

L'objectif de la Mission semble ainsi être de construire des synergies avec les directions et d'affirmer son rôle transversal. Dans cette optique, les différentes possibilités de positionnement dans l'organigramme régional offrent des avantages et des inconvénients :

- Un rattachement à la DGA Dynamiques offrirait une meilleure connexion au territoire ; en revanche, la Mission ne gagnerait pas en visibilité ni en transversalité.
- Un rattachement à la DGS lui permettrait de gagner en visibilité et d'affirmer sa fonction transversale ; cependant, le DGS aurait-il la disponibilité nécessaire pour participer au pilotage de la mission ?
- Un rattachement à la DGA Stratégie confèrerait à la Mission un rôle plus transversal mais aurait l'inconvénient majeur de produire un effet de déconnexion par rapport aux actions menées ; le risque serait alors de s'intéresser à la seule efficacité des actions au détriment de leur pertinence et de leur efficacité.

Au-delà de cette question du positionnement de la Mission, sa contribution au pilotage de l'élaboration du SRADDET se présente comme l'opportunité d'affirmer une vocation plus stratégique. Participer à l'animation de ce schéma requiert en effet l'adoption d'une posture de veille permanente, un rôle qui correspond particulièrement bien à la Mission.

### 1.3.2 Un « territorial » aux manettes de la nouvelle région

Mi-avril, deux mois et demie après son arrivée à la tête de l'administration régionale, le nouveau Directeur général des services (DGS), Simon Munsch, a organisé une série de rencontres autour de la réorganisation. Ces quatre rencontres ont été pour lui l'occasion de se présenter à l'ensemble des agents des deux sites, de livrer les grandes lignes de ses intentions et de sa méthode pour mener à bien la réorganisation et de permettre l'expression de certains questionnements de la part des agents.

---

*Diplômé de l'Institut d'Etudes politiques de Strasbourg et de l'Institut national des études territoriales (INET), Simon Munsch dit être « un pur territorial », convaincu des bienfaits de la décentralisation pour libérer les capacités de développement des territoires. Agé de 38 ans, après avoir déjà occupé les fonctions de DGS à la région Pays de la Loire. Il a insisté sur son intérêt pour le management et l'accompagnement du changement, une approche qui selon lui doit permettre de libérer l'envie de faire de chacun et de gagner en efficacité.*

---

Le DGS a ainsi présenté le projet d'administration et la nouvelle organisation des services avec un ton de circonstance, c'est-à-dire un enthousiasme se voulant fédérateur et mobilisateur.

Ce discours, par sa forme autant que par ses contenus, tranche très nettement avec les manières de faire de son prédécesseur. Au moment du changement institutionnel, le DGS a ainsi semblé vouloir incarner un renouveau, en résonance avec le contexte de renouvellement à la fois administratif et territorial. Il peut en effet sembler très opportun de recourir, en ce moment si particulier de renouvellement généralisé, à ce type de communication qui prend volontairement le contre-pied des habitudes jusque-là en vigueur à la Région.

### 1.3.3 « Construire ensemble la nouvelle région »

Le discours tenu par le nouveau DGS sur la réorganisation a tous les traits d'un séduisant récit d'aventures, ou plus exactement celui d'un vaste chantier collectif où il s'agirait de construire une grande maison commune – selon l'image qu'il a lui-même utilisée.

---

*« Construire n'est pas fusionner ni additionner ou marier de force. Il s'agit de poser les fondations, des murs porteurs et un toit qui nous rassemble. L'harmonisation des procédures et des dispositifs demande du temps, et il s'agit d'éviter la précipitation ou la tentation de simplement prendre le meilleur de chacune des anciennes régions, pour réinventer ensemble de nouvelles façons de faire. » - Simon Munsch, DGS*

---

Le nouveau DGS, qui souhaite introduire « l'innovation » à l'ensemble des politiques publiques régionales, entend constituer des équipes soudées et qui travaillent dans la concertation. Il a invité les agents à faire appel en permanence à l'intelligence collective. Il dit souhaiter, également, faire vivre un esprit de collégialité au niveau de la direction générale, notamment dans cette phase de réorganisation. Travailler ensemble implique ainsi, selon les termes de S. Munsch, de passer en mode projet, de faire vivre les zones de créativité et d'autonomie, d'organiser la transversalité. Ces mots ne sont pas sans rappeler ceux du nouveau management, tel qu'il s'est développé dans le privé avant d'inspirer une évolution des méthodes de de management au sein des organisations publiques. Ils apparaissent nettement comme tout à fait nouveaux dans l'enceinte de la Région.

Il semble ainsi que le nouveau DGS ait à cœur de saisir l'opportunité du changement institutionnel pour instaurer de nouvelles façons de faire, en phase avec une nouvelle Région, renouvelée dans toutes ses dimensions : politique, administratif et territorial. Il apporte, ou du moins cherche à initier, une nouvelle culture de travail, plus participative ; la sémantique du management participatif est mise en avant : « oser », « savoir déléguer », « travailler en mode projet », « manager le changement », etc. manifestant une intention de rompre avec les pratiques passées, une volonté de changement au sein d'une organisation fortement marquée par sa structuration hiérarchique et où prévalaient jusqu'alors un certain cloisonnement des services et des compétences. Ce discours paraît de nature à déstabiliser les habitudes et les routines de travail, tout comme à faire naître des espoirs ou des craintes parmi les agents.

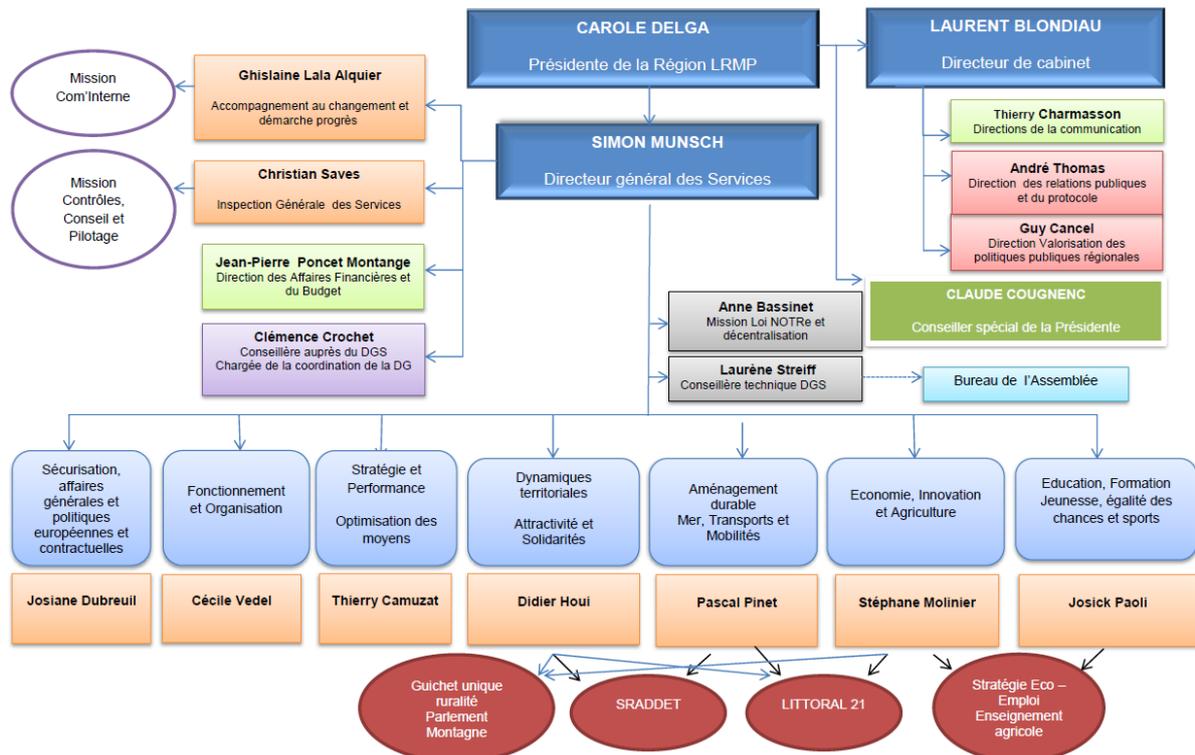
Plus largement, cela renvoie à une tendance générale d'adoption progressive au sein des organisations publiques de méthodes de management inspirées du secteur privé. Le secteur public serait jugé inefficace, excessivement bureaucratique, rigide, coûteux et peu innovant du fait d'une hiérarchie trop centralisée. Ces termes de management introduisent, au contraire, une conception plus décentralisée de l'organisation des services ; ceux-ci sont invités à gagner en autonomie, en flexibilité et en réactivité. Pour Annie Bartoli<sup>18</sup>, le nouveau management public (NMP) exige des efforts pour adapter les méthodes et les outils, « pour glisser du standardisé maladroitement adapté au secteur public au sur mesure ». Il conviendrait donc de la considérer comme un processus de long terme qui exige du temps et de la mesure, sans être survalorisé ou sacralisé.

Au sien de ce nouvel organigramme, notons que pôle Aménagement du territoire s'est vu scinder en deux : d'un côté la DGA Dynamiques territoriales, Attractivité et Solidarités pilotée par Didier Houi ; de l'autre la DGA Aménagement durable, Mer, Transports et Mobilités sous la houlette de Pascal Pinet.

---

<sup>18</sup> Bartoli Annie (2005), *Le management dans les organisations publiques*, Paris, France, Dunod.

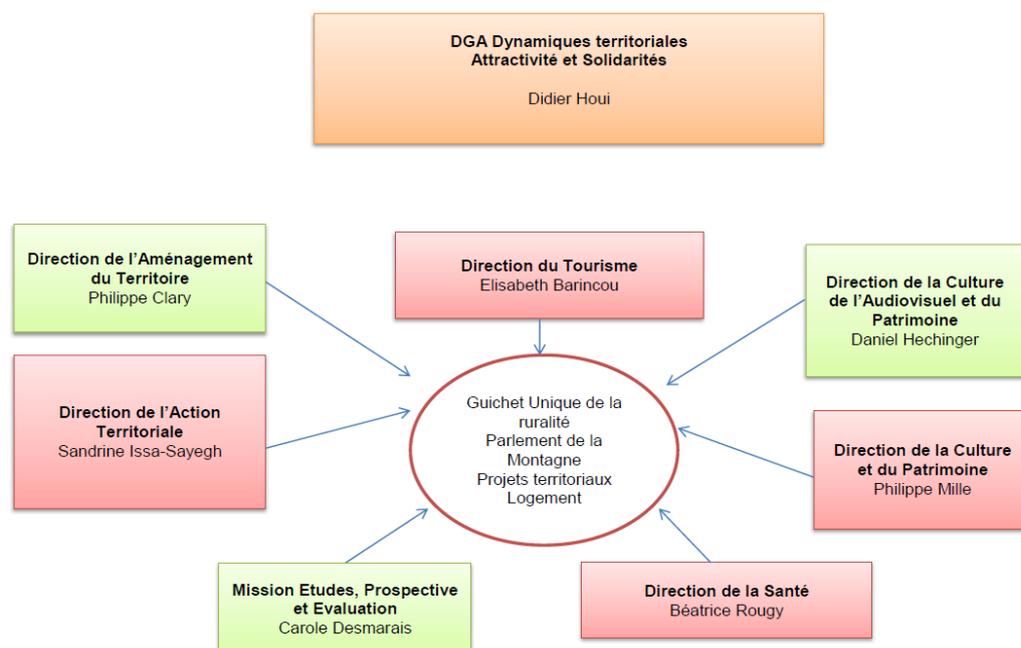
Figure 2 - Organisation de transition présentée au Comité technique du 24 mars 2016



Source : Région Occitanie, 2016

Les deux DGA sont ainsi appelés à travailler ensemble – « comme le yin et le yang » selon l’expression du DGS – puisqu’à l’un revient les infrastructures tandis qu’à l’autre revient les dynamiques qui les animent. En effet, on peut donc imaginer que c’est au sein de la DGA Dynamiques territoriales, Attractivité et Solidarités, mais en lien étroit avec la DGA Aménagement durable, que devra être réalisé le travail de repérage et de formulation des problématiques territoriales.

Figure 3 - Organisation de transition, projet présenté au Comité technique du 24 mars 2016



Source : Région Occitanie, 2016

A l'occasion de cette réorganisation, Didier Houi a par ailleurs été désigné pilote « l'équipe projet » en charge de la préfiguration du SRADDET. Et cette particularité devrait justifier le maintien de la MEPE dans le giron de sa nouvelle DGA, selon le schéma ci-dessous. Cependant, à ce jour, ce maintien semble n'être toujours pas assuré et d'autres options sont (ou ont été entre temps) envisagées.

## 1.4 La MEPE au cœur de cette révolution interne

### 1.4.1 Un outil transversal

La MEPE se conçoit comme un service transversal, un outil d'aide à la décision et d'optimisation des politiques régionales et de leur mise en œuvre. Au service de la DG et des DGA comme de l'ensemble des services de la région, elle est exposée à de multiples sollicitations. Mais les demandes sont ponctuelles, sans dimension stratégique. Ainsi, pour Frédéric Bariant, « on n'a que l'écume des choses ». Cette situation est peut être liée à un manque d'appétence des services vis-à-vis de l'évaluation et de la prospective, d'une méconnaissance de ce qu'elles peuvent apporter à la conception, à la mise en œuvre et au suivi des politiques régionales.

Reconnue pour sa polyvalence et son caractère très opérationnel, elle répond à de fréquentes et disparates demandes, mais cette disponibilité pourrait parfois compromettre ses capacités à conduire des travaux de nature plus stratégique. Le service Système d'information géographique (SIG) en est un bon exemple : appelé à réaliser près de 200 cartes par an pour l'ensemble des services, il lui est difficile de se mobiliser sur une mission d'observation stratégique du territoire. Il en va de même pour Carole Desmarais, absorbée par le pilotage de la Mission et ses fonctions de représentation en tant que directrice. Elle est pourtant la seule architecte et garante de la prospective au sein de la Mission dont les capacités à produire de véritables études de prospective sont aujourd'hui très limitées.

Or, depuis plusieurs années, la MEPE tente de développer son activité d'observatoire géographique. En formant des référents cartographie dans chacune des directions pour la réalisation des cartes les plus simples, le service SIG avait espéré être libéré de tâches routinières fortement chronophages. Il souhaité ainsi pouvoir se recentrer sur un rôle d'observation stratégique du territoire. Or, le service SIG est aujourd'hui encore débordé par les demandes des services qui se positionnent, in fine, en usagers de la MEPE. Ces demandes, toutefois, ont l'avantage de témoigner et de participer de la reconnaissance de la Mission au sein de la région.

### 1.4.2 La MEPE en quête de repositionnement

Un manque de portage politique, un déficit de visibilité et de reconnaissance au sein même de la Région, ainsi qu'un outillage parfois insuffisant, peuvent générer des difficultés au quotidien pour les agents de la MEPE. Des améliorations pourraient, à l'occasion de la réorganisation des services, lui être apportées, comme la mise à disposition d'outils plus pertinents – pour l'évaluation, notamment -, la possibilité de développer ou déployer des partenariats avec des acteurs extérieurs tels que les universités, l'ARPE, l'assurance d'un nouveau portage politique.

En outre, le tout nouveau Bureau de l'assemblée a souhaité valoriser le recours à la Mission et valoriser sa capacité à produire des études. C'est dans cette optique qu'il a récemment suggéré à toutes les DGA de solliciter la Mission, de façon plus systématique, au rythme de deux études par an et par direction. Le recours aux études devrait ainsi, au cours des prochaines années, devenir une routine pour tous les services de la Région. Ainsi, pour les 20 commissions régionales, cela représenterait un potentiel de 400 sujets à étudier annuellement ! La Mission deviendrait alors une sorte de gare de triage des demandes, chargée d'aiguiller les demandes et

d'organiser les modalités de réponse. Toutefois, depuis le début de l'année, la MEPE n'a toujours pas eu à répondre à ce type de demande.

Enfin, autre point récurrent de débat pour la Mission : la question du travail « en mode projet ». Depuis que la MEPE a quitté sa place auprès du DGS, il lui est en effet plus difficile de parvenir à mobiliser plusieurs directions sur des dossiers communs. Sa fonction transversale est dès lors moins explicite, de même que sa légitimité.

Si les contours de la mission sont changeants et susceptibles d'être fréquemment remodelés, sa cohérence interne n'est pas exempte de questionnements - des interrogations particulièrement sensibles durant cette période de réorganisation des services. Aussi les craintes de la MEPE - qui, en outre, n'a pas d'équivalent languedocien - de se trouver amputée, voire dissoute, dans d'autres directions ne paraissent-elles pas infondées.

## 2 Vers l'affirmation d'une nouvelle vision du territoire

Nous sommes à l'ère du neuf pour la nouvelle Région. Bien sûr, cela n'a rien d'une année zéro ou d'une page blanche à écrire mais il s'agit bien de composer un récit nouveau, celui d'une région au périmètre métamorphosé, dotée d'une nouvelle majorité évoluant dans un rapport de force politique inédit et d'une administration à l'organisation renouvelée.

La nouvelle majorité régionale, composée d'élu-e-s de la gauche et de l'écologie a écrit pour l'occasion un accord de mandature afin de tracer les objectifs qu'elle s'assigne dans cette situation inédite et faire face aux nouveaux défis qu'elle impose : gérer un territoire élargi aux forts contrastes géographiques, économiques, sociaux et politiques, assumer des compétences renforcées dans un contexte budgétaire contraint et harmoniser les politiques publiques. Le défi est aussi de nature politique, puisqu'il s'agit de redonner confiance dans les capacités d'action de la région et de ses élus, afin d'endiguer la progression sans précédent (du moins pour l'ex-Région Midi-Pyrénées) de l'extrême droite dans la région.

Dans cette situation nouvelle, l'actuelle majorité régionale affirme sa volonté d'engager des projets innovants, de mettre en œuvre des politiques publiques fortes « pour et avec les habitant-e-s », ainsi qu'une gouvernance renouvelée et partagée, garante d'une réelle démocratie régionale. En effet, parmi les dix engagements de la majorité « pour une région forte, innovante et solidaire, porteuse d'égalité sociale et environnementalement exemplaire », se trouve notamment l'engagement à écrire un nouveau contrat démocratique. La volonté de construire un nouveau rapport avec les citoyens et de favoriser l'implication citoyenne dans la définition des politiques régionales est appelée à se concrétiser à travers la consultation préalable sur les grands dossiers, la participation de chacun au suivi des travaux de l'assemblée, l'évaluation publique de l'action politique et la consultation directe des populations.

Le SRADDET doit être un outil favorisant les logiques interterritoriales... Dès lors, il s'agit de bien identifier ces contrastes, et les nombreuses contradictions dont ils peuvent être vecteurs, pour construire une vision partagée de la nouvelle région – socle et condition *sine qua non* d'un projet cohérent d'organisation du territoire.

L'élargissement de la Région, en créant de nouvelles problématiques territoriales, vient percuter les anciens SRADDT. Il apparaît aujourd'hui tout aussi nécessaire de dépasser les clivages Villes-Campagnes que les antagonismes entre les deux anciennes régions. Et c'est à ce double défi que l'élaboration du SRADDET va devoir répondre. Pour cela, il devra s'appuyer sur des éléments de diagnostic permettant un renouvellement de la vision du territoire. Cette réflexion (au sens premier du terme, c'est-à-dire le moment nécessaire où le territoire se regarde) s'avère un préalable indispensable au dépassement des profonds contrastes qui parcourent (fracturent ?) la région.

Il s'agit de comprendre et de saisir ce nouveau territoire, de décrypter son fonctionnement, de l'imaginer en tant de système spatial, d'en acquérir une nouvelle représentation. Le diagnostic prospectif devra ainsi permettre de révéler les problématiques qui caractérisent le système spatial, les points névralgiques à interroger, les zones critiques à surveiller... Ce sont ces problématiques qui doivent donner lieu à la réflexion prospective, en ce qu'elles ont une influence sur le système spatial, sa durabilité et son évolution.

Ce premier diagnostic est notamment un préalable à l'identification des possibles synergies entre les territoires pour tirer profit de leurs complémentarités, à l'heure où l'égalité des territoires s'affiche comme un objectif politique en même temps qu'un axe majeur du SRADDET.

## 2.1 Le SRADDET, un schéma qui donne corps à la nouvelle action régionale

Si la Région, échelle de coordination, est une collectivité de schémas et de plans, le SRADDET et le SRDEII en deviennent les documents fondamentaux.

Selon la loi MATPAM, en tant que chef de file de l'aménagement du territoire, la Région est en charge de la coordination des diverses collectivités qui partagent cette compétence (communes et EPCI, départements). Le SRADDET sera justement l'outil permettant de coordonner cet exercice concerté des compétences au sein des territoires.

La dimension intégratrice du SRADDET invite à une vision politique intégrée d'aménagement du territoire régional pour renforcer la cohérence de l'action publique, là où les anciens schémas superposaient des approches sectorielles, sans appréhension de leurs interactions. On peut noter que la période de transition s'annonce ardue, compte tenu de la nécessité d'homogénéiser plusieurs schémas dans des régions au périmètre modifié.

Le nouveau schéma devient également prescriptif. Et cette nouvelle dimension génère, nécessairement, de nouveaux enjeux. Aussi doit-il constituer la colonne vertébrale de l'action de la Région concernant l'aménagement de son territoire.

---

*« Avec le SRADDET, la Région s'engage dans une révolution copernicienne car le schéma devra tenir lieu de document de planification prescriptif dans des domaines essentiels », a déclaré un chef de service lors du séminaire du 10 mai, semblant à la fois fasciné et inquiet par la toute nouvelle force de frappe que ce schéma prescriptif accorde à la Région.*

---

Cependant, on peut, à grands traits, distinguer deux conceptions relatives au niveau d'ambition accordé au SRADDET :

- La première voit dans ce schéma un outil structurant de la nouvelle identité régionale ;
- La seconde le conçoit de façon plus minimaliste comme un outil intégrateur qui sera constitué de la somme des schémas qu'il absorbe.

Si la loi laisse cette appréciation à la discrétion des décideurs régionaux, il serait dommage que ce schéma ne vienne pas conférer à la Région et à ses partenaires une capacité d'action supplémentaire, une valeur ajoutée par rapport à une simple juxtaposition des politiques sectorielles.

A partir de la date de publication de l'ordonnance, à l'été 2016, la Région aura trois ans pour élaborer son schéma ; sachant qu'il faut tenir compte de la durée de l'enquête publique et de l'évaluation environnementale, elle ne disposera finalement, pour son élaboration, que d'un délai d'environ 18 mois. Carole Delga et Sylvia Pinel ont d'ailleurs affirmé leur souhait que ce chantier soit véritablement lancé avant la fin de l'année.

Toutefois, et contrairement aux délais très courts impartis à l'élaboration du SRDEII, le SRADDET bénéficie d'un calendrier de réalisation qui lui offre la possibilité d'une véritable réflexion sur le devenir du territoire.

### 2.1.1 Les schémas précédents

Ils s'inscrivent dans un processus de décentralisation : la réforme constitutionnelle de 2003 et la loi d'août 2004 dotent les Régions de nouvelles compétences que ne pouvaient prendre en compte les précédents schémas.

L'élaboration du SRADDT en Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées a donné lieu à deux expériences très contrastées, qu'il s'agisse de leurs méthodes d'élaboration ou des axes stratégiques majeurs de leurs politiques d'aménagement. Outre les caractéristiques marquées

de leurs territoires respectifs et de leur mode d'organisation spatiale, des divergences apparaissent dans leur vision du territoire régional et de son aménagement.

Alors que Midi-Pyrénées déployait une politique très égalitariste, affirmant une forte présence de la Région aux côtés des territoires via ses dispositifs contractuels avec les PETR, Languedoc-Roussillon, pour sa part, développait une politique d'aménagement plus resserrée sur le fait urbain, tendant à renforcer le poids de la capitale régionale. Seule région métropolitaine française à ne pas disposer de contrats avec les pays, Languedoc-Roussillon contractualisait avec les départements et les communautés d'agglomération.

#### *2.1.1.1 Le SRADDT Languedoc-Roussillon, au service d'une ambition de communication*

L'élaboration de ce schéma, très ambitieuse en termes de participation, n'est pas exempte d'un objectif de communication politique. Dans un contexte de précampagne électorale, l'ancien exécutif de la Région Languedoc-Roussillon semble avoir perçu le bénéfice à tirer de la puissance d'interpellation de cet exercice de prospective régionale. Amplement médiatisé et prétexte à une démarche de co-élaboration, fondée sur une prospective à l'horizon 2030, le SRADDT a ainsi rassemblé les partenaires de la Région Languedoc-Roussillon autour de la définition d'un avenir commun. Ce travail de conception et d'animation, doté de moyens bien plus conséquents qu'en Midi-Pyrénées, a été confié à Acadie.

L'approche retenue a consisté à mettre en débat, dès le départ, les enjeux régionaux d'aménagement, dans une démarche itérative et non linéaire. Le débat se déroule donc, non pas sur les futurs possibles, mais sur les stratégies possibles à partir d'hypothèses de politiques publiques.

La démarche a été lancée en décembre 2007 lors d'un forum réunissant plus de 200 acteurs régionaux. Durant deux ans et demi, divers événements ont été organisés, mobilisant des citoyens, des « experts » et des partenaires institutionnels. L'objectif est en effet de « faire territoire » en impliquant les acteurs dans un processus d'élaboration collective - un préalable particulièrement important dans une Région où s'expriment des tendances centrifuges.

---

#### *Un SRADDT concerté pour cheminer collectivement<sup>19</sup>*

*« L'identité historique régionale est forte, notamment forgée par l'histoire et par la culture, par la géographie qui dessine des espaces très typés ; mais elle est aujourd'hui bouleversée, à plusieurs titres, par l'image et l'attractivité du territoire. D'autre part, la gouvernance du territoire est fragmentée, car le fait régional est une donnée politique nouvelle en Languedoc-Roussillon. »*

*« En mettant en débat les grandes questions qui se posent en Languedoc-Roussillon, cette démarche a permis de consolider une nouvelle identité régionale contemporaine. Certains territoires, comme l'Aude ou le Gard, commencent à mener leur réflexion en déclinaison/complémentarité du SRADDT. [...]*

*Ainsi, la démarche a permis une véritable amorce de la fonction de chef de file de la Région. »*

---

Parce que « de très fortes tensions se répercutent sur le rapport nature/société, le rapport économie/solidarité et l'organisation de l'espace », ces questions ont été au cœur des controverses mises en débat :

- Comment concilier attractivité et préservation de la biodiversité ?
- Comment concilier croissance économique et développement social ?
- Comment concilier cohésion des territoires et compétitivité de la région ?

---

<sup>19</sup> Extraits du SRADDT Languedoc-Roussillon, Livret 1 *Une démarche de coélaboration*, 2009.

Figure 4 - Les quatre phases de la démarche de coélaboration du SRADDET Languedoc-Roussillon



Réal. Marion Alary

Les éléments dégagés dans la vision de stratégie régionale poursuivent les principaux objectifs suivants :

- Favoriser des modes de cohabitation homme-nature, pour dépasser la seule protection réglementaire pour préserver y compris les espaces de nature ordinaire, pour penser la nature comme un « bien économique », et pour inventer de nouvelles formes, plus économes, d'occupation de l'espace.
- Optimiser l'économie résidentielle, moteur de croissance et facteur de cohésion sociale, pour faire monter les services en qualité et en valeur ajoutée, pour soutenir l'économie de la connaissance, et en proposant une offre de formation adaptée.
- Tirer parti des influences extérieures en construisant une stratégie intermétropolitaine, pour valoriser les interdépendances entre les territoires de la région, pour positionner le territoire dans l'espace méditerranéen, en proposant de nouvelles formes de gouvernance.

Notons aussi que, d'après les documents de communication retraçant la démarche, l'exhaustivité a été recherchée à travers la mobilisation des acteurs du territoire, afin non seulement de favoriser une réflexion transversale et globale mais aussi d'initier des modes de gouvernance nouveaux et de nature à s'inscrire dans la durée.

#### 2.1.1.2 Le SRADDT Midi-Pyrénées, un schéma *a minima*

La MEPE a été pilote du SRADDT de 2009, dont l'élaboration a été confiée au bureau d'études CRP Consulting. Cependant, du fait de la faiblesse des moyens et de l'ambition accordés à l'exercice, ce schéma semble avoir été réalisé *a minima* : le volet Prospective a été assez peu développé, limité à la production de scénarios, et la participation a également été réduite à la portion congrue.

La prospective s'est fondée sur les précédents exercices menés en Midi-Pyrénées depuis les années 1990, notamment ceux réalisés sous la houlette du CESER. Ainsi, trois scénarios ont été élaborés, développés dans le 2<sup>ème</sup> cahier du SRADDT, et dans lesquels on retrouve la même

logique d'ensemble (mais en moins détaillée) que celle construite pour la prospective du CESER dans « Les chemins vers 2040 »<sup>20</sup> :

- Un scénario tendanciel, en référence aux tendances lourdes et aux actions publiques des dernières décennies ;
- Un scénario « vulnérabilités et périls »
- Un scénario « souhaitable »

Si cette démarche a l'avantage de rendre très lisible certains futurs probables, elle a aussi l'inconvénient de borner l'imaginaire par des visions relativement stéréotypées et proposées d'entrée de jeu. Elle rend plus difficile la mise en débat des enjeux et la construction de visions, qui sont deux préalables à l'élaboration d'une stratégie régionale. Le SRADDT 2009 indique d'ailleurs de façon explicite qu'il s'agit d'une prospective normative, envisageant des futurs en référence directe à « leurs conséquences positives ou négatives pour une certaine conception de l'aménagement de la Région ». Du scénario souhaitable ont ainsi été dégagés les principes d'organisation de l'aménagement régional que l'on retrouve dans la charte du SRADDT de 2009.

En juin 2012, la Région Midi-Pyrénées adopte le principe de la révision de son SRADDT. Le bureau d'études Acadie a été sélectionné pour mener à bien cette réactualisation du SRADDT. Sa proposition, en réponse au cahier des charges de la Région, laissait percevoir une nouvelle appréhension du fait urbain et des territoires, susceptible de stimuler le débat au sein de l'Assemblée régionale – raison pour laquelle il a été retenu. Cependant, le regard porté par Acadie sur le territoire de Midi-Pyrénées est venu contredire assez radicalement les représentations (très ruralistes) en cours à la Région.

Lors du lancement de cette démarche de réactualisation, un bilan du schéma a été réalisé en 2013, pointant les points forts et les limites du schéma de 2009 et de son élaboration.

Points forts	Limites
<ul style="list-style-type: none"> <li>- La construction d'une vision stratégique intégrée à la région</li> <li>- La définition de diverses priorités sans les opposer</li> <li>- L'intégration de l'ensemble des logiques sectorielles de la Région</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le manque de communication et d'impact, un document trop confidentiel bien qu'utilisé pour l'élaboration de divers SCOT</li> <li>- Un déficit de spatialisation des enjeux</li> <li>- Un exercice « trop peu concret »</li> </ul>

La révision du SRADDT, en 2013, a donné lieu à une réactualisation du diagnostic régional et à quelques inflexions dans l'interprétation des dynamiques territoriales. Le diagnostic ne se rapporte directement plus à la distinction urbain/rural, qui innervait profondément le SRADDT de 2009. L'accent est notamment mis sur l'analyse de l'armature urbaine régionale et sur une logique fonctionnelle de réseaux de coopération entre les villes et leurs espaces de proximité. Cinq grands défis sont identifiés, auxquels correspondent cinq orientations pour la stratégie régionale.

5 Défis	5 Orientations
<p>1- Comment développer l'emploi dans un contexte de crise exacerbé ? Comment s'adapter et rester compétitif dans un monde qui évolue très vite ?</p>	<p>- Soutenir la compétitivité et l'innovation des entreprises régionales (grandes filières, filières émergentes, réseaux et dynamiques de développement)</p>

<sup>20</sup> Prospective en Midi-Pyrénées, Les Chemins vers 2040, CESER Midi-Pyrénées, 2012.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adapter et élever le niveau de formation pour un meilleur accès à l'emploi</li> </ul>
2- Comment améliorer la qualité de vie de l'ensemble des Midi-pyrénéens en prenant en compte l'allongement de la durée de la vie tout en accueillant 500 000 habitants supplémentaires à l'horizon 2030 ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Une offre de logements adaptée aux besoins (diversité des demandes, accessibilité physique et sociale, précarité énergétique)</li> <li>- Développer des services publics et aux publics (santé, culture, numérique)</li> <li>- Proposer une offre de mobilité durable</li> <li>- Soutenir les activités associatives</li> </ul>
3- Comment combiner le développement de l'activité humaine et la lutte contre le changement climatique, le déploiement des alternatives à l'épuisement des énergies fossiles et la préservation des richesses naturelles sans compromettre la santé des habitants ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mettre en place la transition énergétique</li> <li>- Prendre en compte le changement climatique (réduction des GES, adaptation)</li> <li>- Préserver, développer et partager les ressources naturelles (biodiversité, espaces naturels, ressource en eau, qualité de l'air, déchets, etc.)</li> </ul>
4- Comment éviter la fracture territoriale entre Métropole, villes moyennes, petites villes et zones rurales en apportant des réponses adaptées aux territoires ? Quel modèle d'aménagement et d'urbanisation choisir ? Comment affirmer le fait régional ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Renforcer l'armature urbaine (gestion foncière et urbanisation durables, maillage du territoire)</li> <li>- S'appuyer sur les territoires vécus, pour définir des stratégies de développement local aux échelles des zones d'emplois et des bassins de vie</li> <li>- Soutenir les territoires à enjeux spécifiques</li> </ul>
5- Comment assurer et amplifier le rayonnement de Midi-Pyrénées au niveau interrégional, national et international ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Renforcer la place de Midi-Pyrénées</li> <li>- Prendre appui sur la formation, la recherche, l'innovation technologique, la qualité de l'espace régional et son patrimoine culturel</li> <li>- Mobiliser l'ensemble des acteurs dans une dynamique de promotion de l'image et des produits de Midi-Pyrénées</li> </ul>

La démarche a finalement été interrompue en raison des évolutions législatives la rendant obsolète. La révision de 2013 a cependant permis d'aller plus loin dans la définition du rôle et des objectifs de la Région en matière de cohésion à travers ce qu'elle nomme « le défi de la cohésion territoriale » et les trois axes qu'elle adopte : « agir pour une régionalisation de la métropole toulousaine », « agir pour renforcer l'armature urbaine » et « agir contre les phénomènes d'étalement urbain et de périurbanisation ».

### 2.1.1 La prescriptivité ou l'exigence de la négociation

Le caractère prescriptif du SRADDET rend nécessaire la mise en œuvre d'une concertation approfondie, notamment avec les territoires infra, pour « une prescriptivité négociée » ; un accompagnement des territoires permettra d'assurer la mise en œuvre opérationnelle du schéma.

La territorialisation des orientations des objectifs et des règles du SRADDET aura vocation à être nuancée suivant les enjeux et à bien distinguer l'échelon qui relève de l'aménagement du territoire, de l'échelon infra-régional qui assure la mise en œuvre des politiques publiques, les communautés étant ici en première ligne. La « prise en compte » des objectifs du SRADDET par les collectivités sera d'autant plus aisée que la région aura elle-même tenu compte les problématiques locales portées par les documents d'urbanisme, en particulier les SCoT et PLUi.

Un tel exercice de planification nécessite la mise en place d'un dispositif d'élaboration fortement collaboratif

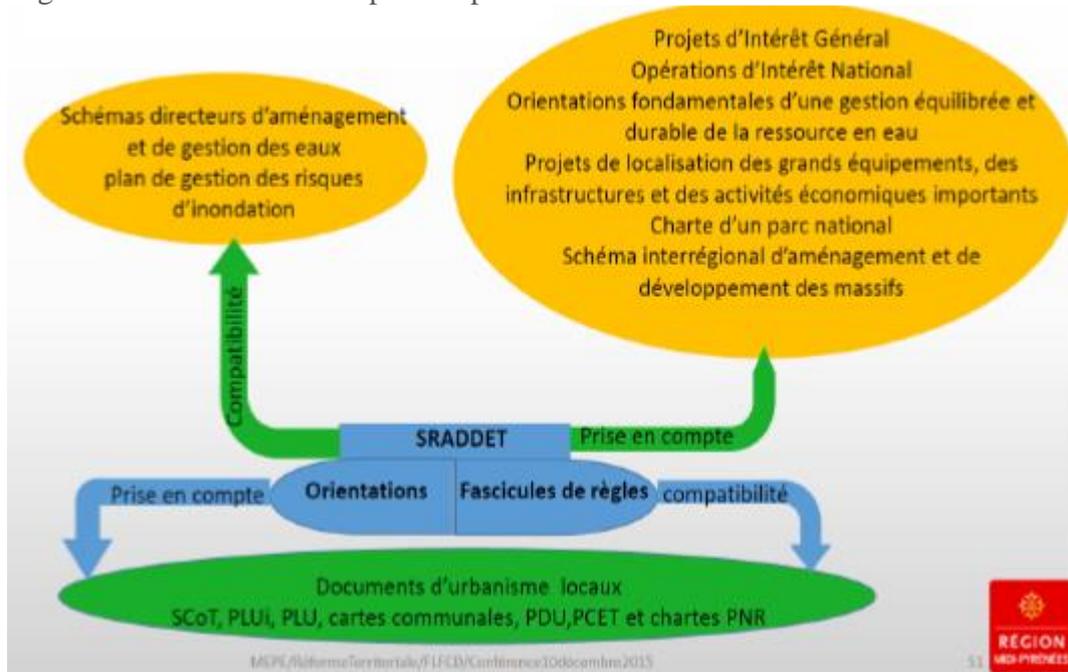
La démarche associera de nombreux acteurs (les élus et les techniciens des services concernés, les SCOT, les PETR, les Pays, l'Etat, les associations, les représentants des intérêts économiques, etc.). Ces acteurs ont des intérêts, des pratiques, des représentations des situations et de l'avenir qu'il s'agit de (re)connaître pour les mettre en dialogue et dépasser les éventuelles divergences d'intérêts. Cela implique *a minima* une sensibilisation préalable à l'utilité de la prospective pour permettre aux acteurs de resituer leur capacité d'expertise dans une réflexion collective sur le futur.

En effet, la mise en œuvre de la prescriptivité - parce qu'elle est limitée par le principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre - peut se révéler particulièrement problématique comme dans certains domaines tels que celui des déchets : comment, par exemple, le SRADDET va-t-il parvenir à absorber treize plans différents tout en créant de la cohésion et un socle de règles qui pourra s'adresser à chaque collectivité concernée ?

La loi précise que ces règles générales peuvent varier suivant les grandes parties du territoire régional – sans descendre en-deçà. Mais elles ne peuvent avoir « pour conséquence directe, pour les autres collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, la création ou l'aggravation d'une charge d'investissement ou d'une charge de fonctionnement récurrente ».

Il sera donc nécessaire de permettre à l'ensemble des collectivités de se concerter pour parvenir à négocier ce qui sera finalement possible. En cas de recours, c'est au juge administratif qu'il appartiendra de préciser l'étendue du caractère prescriptif. Au regard de l'ensemble de ces contraintes, la Région paraît donc loin d'être toute puissante en la matière et de pouvoir imposer ses volontés à tous.

Figure 5 - Schéma de la prescriptivité du SRADDET



Source : Région Occitanie , 2015

L'élaboration du SRADDET s'impose donc comme un travail très dense : son caractère prescriptif induit de nécessaires arbitrages politiques en amont ; et l'importance des aspects

techniques et normatifs nécessite une expérience dans la conduite de schémas normatifs, source de contentieux.

Ainsi, par son caractère intégrateur et prescriptif, le SRADDET invite à renouveler ses modalités d'élaboration. Cela pourrait passer notamment par une association des élus plus large, le développement d'une plus grande transversalité au sein des services et un travail de concertation plus approfondi avec les autres collectivités comme avec les acteurs locaux, voire ouvert à l'ensemble de la population. Construire ce nouveau schéma de planification régional constitue donc en soi un véritable projet de territoire dont on peut attendre qu'il donne du sens à l'ensemble des politiques régionales et infra ayant trait à l'aménagement territorial. Il paraît indispensable pour cela de faire converger les visions de l'ensemble des acteurs et des institutions concernés pour définir des objectifs partagés auxquels chacun sera amené à contribuer.

### 2.1.2 Une élaboration complexe : diagnostic et prospective, moteurs du SRADDET

Le 16 février 2016, lors d'une réunion du Comité stratégique sur le SRADDET, réunissant la Présidente et l'ensemble des DGAS, la Région a affirmé vouloir lancer son élaboration rapidement. Une note<sup>21</sup> devra ainsi être présentée en juin pour en préciser les modalités. Par ailleurs, une entente s'est faite autour de la nécessité d'un travail de prospective en amont. Toutefois, ses contours et modalités n'ont rien de défini.

Une équipe projet a été désignée. Pilotée par Didier Houi, directeur de la DGA Dynamiques territoriales, elle est, à l'heure actuelle, composée de :

- Philippe Clary, directeur de l'Aménagement du territoire, et Carole Desmarais, Directrice de la MEPE, pour le site de Toulouse ;
- Sandrine Issa-Sayegh, directrice de l'Action territoriale, et deux autres agents pour le site de Montpellier.

Des travaux préparatoires à la fusion avaient été réalisés par les deux anciennes régions en 2015. Ces travaux sont de nature très différente. En ex-région Midi-Pyrénées, c'est une approche méthodologique fondée sur un travail de benchmark qui a été privilégiée, tandis qu'en ex-Languedoc-Roussillon, un appel d'offre a été lancé pour conduire une étude sur les enjeux du nouveau territoire régional. Sélectionné pour mener à bien cette étude, Acadie a livré sa « Première vision » du territoire, en mars 2016.

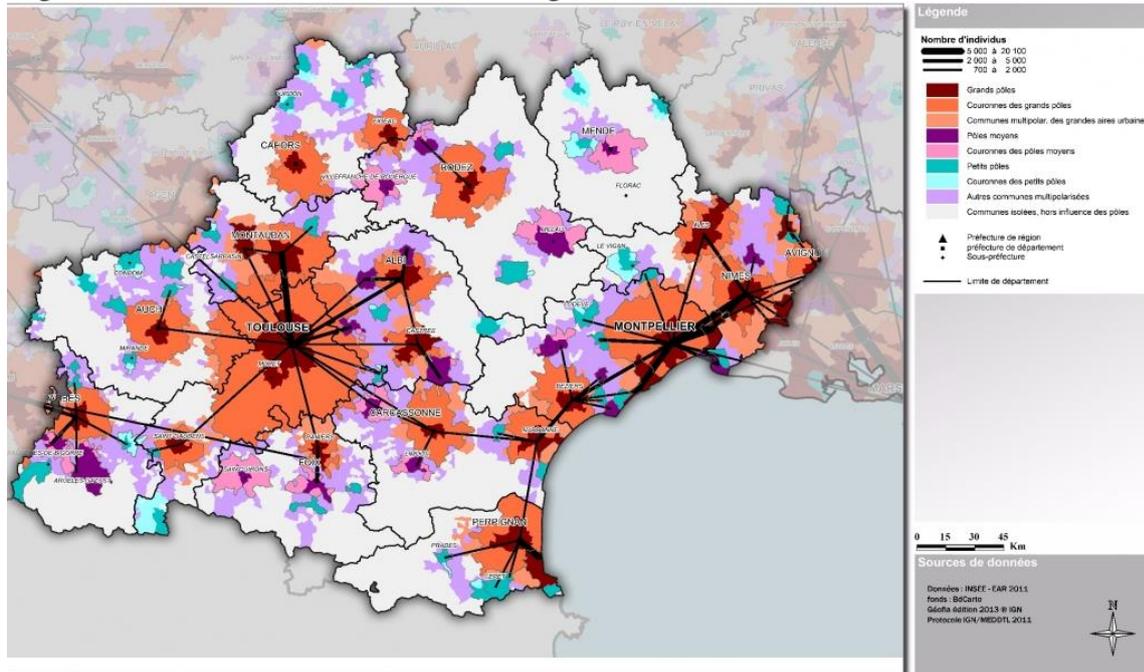
Quelques points de désaccords se sont fait jour concernant cette vision. Ils concernent notamment l'idée que le « duo métropolitain » soutiendrait toute la croissance régionale : si elle ne semble pas contestée par le site de Montpellier, cette vision est moins appréciée par les services du site de Toulouse. En effet, elle tiendrait pour mineures les spécificités et les ressources propres aux territoires ruraux et les espaces de faible densité, laissés hors champ, sembleraient dépourvus de dynamiques propres. Seules les dynamiques urbaines, et en premier lieu les dynamiques métropolitaines, qui captent l'essentiel du dynamisme économique et démographique régional, semblent mériter attention. D'aucuns considèrent cette vision du développement régional comme partielle : les territoires ruraux et périphériques ne seraient que des territoires-supports des métropoles, sur lesquels les « métropolitains » picoreraient des éléments (alimentation, aménités vertes, foncier plus accessible...).

Surtout, la production d'une telle analyse n'est-elle pas prématurée ? Supposant un regard politique, elle exige donc non seulement du temps (celui de la maturation d'une pensée sur des sujets aussi complexe) mais aussi un partage de l'information (notamment des données du diagnostic) et surtout l'implication des politiques en responsabilité, c'est-à-dire de l'exécutif régional. Or, ce dernier n'a pas été pour l'heure saisi de la question.

---

<sup>21</sup> C'est dans cette note que devrait s'inscrire ma proposition relative à la mise en œuvre du volet Prospective.

Figure 6 - Les aires urbaines de la Région Occitanie et les navettes domicile-travail



Source : Atlas cartographique Région Occitanie, 2016

La carte ci-dessus retrace l'importance des déplacements domicile-travail entre aires urbaines et, partant, illustre pour partie les relations économiques qu'elles peuvent entretenir ; elle invite en effet à relativiser la vision de métropoles qui organiseraient à elles-seules l'ensemble du territoire régional. Ainsi notamment, on voit se détacher nettement les aires de Rodez, Cahors Millau et Mende qui semblent échapper à toute influence métropolitaine. Celle de Tarbes se tourne prioritairement vers Pau ; de même, Alès paraît entretenir des relations plus fortes avec Nîmes qu'avec Montpellier.

On voit également à quel point les villes de second rang - qu'elles soient grandes (Perpignan, Narbonne, Nîmes, etc.) ou moyennes (Albi, Auch, Castres, Figeac, etc.), voire petites à l'instar de Villefranche-de-Rouergue ou St-Girons, - apparaissent comme des pôles d'équilibre, dotés de leurs propres couronnes et capables, à leur niveau, de polariser des activités au sein d'un territoire relativement étendu.

Trois temps d'échanges et de réflexion avec l'ensemble des directions concernées par le schéma ont été organisés, en mai et juin ; l'animation de ces temps d'échanges a été confiée à Acadie :

- Un premier séminaire relatif à la construction d'une vision partagée des enjeux et défis de la nouvelle Région, le 10 mai à Montpellier, rassemblant 26 directeurs et directrices et chefs et services, ainsi que 4 personnes du bureau d'études Acadie ;
- Le deuxième séminaire qui s'est intéressé au périmètre et aux objets de la transversalité dans le cadre du SRADDET, le 25 mai à Toulouse ;
- Un dernier séminaire, qui a concerné la question de la prescriptivité et les scénarios d'opérationnalité du SRADDET, le 6 juin à Montpellier.

A l'issue de ces séminaires, les services ont élaboré une note portant sur la définition des modalités d'élaboration du SRADDET. Ces propositions techniques ont été soumises, à la Présidente fin juin.

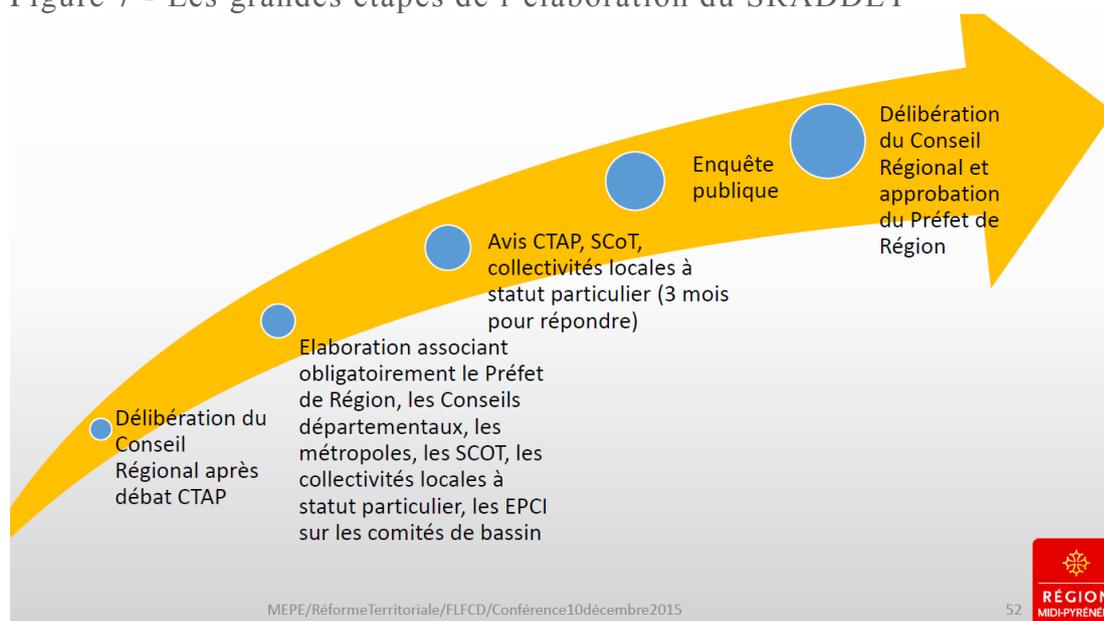
La Conférence territoriale de l'action publique (CTAP) sera ensuite saisie sur cette proposition méthodologique. L'ordonnance et le décret précisant le cadre d'élaboration du SRADDET seront publiés cet été. La délibération du Conseil régional pourra donc avoir lieu en septembre, fixant les modalités d'élaboration, le calendrier de travail et les champs couverts par le schéma.

Une fois arrêté par le conseil régional, le projet de schéma sera soumis pour avis aux organismes associés de plein droit à son élaboration (à l'exception des comités de massifs), à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement et à la CTAP.

Sont associés de plein droit à l'élaboration du SRADDET le représentant de l'Etat, les conseils départementaux, les métropoles, les EPCI compétents en matière de plan local d'urbanisme (PLU), les collectivités territoriales à statut particulier, les établissements publics de SCOT et, le cas échéant, les comités de massifs.

Peuvent-être associés les EPCI à fiscalité propre non couverts par un établissement public de SCOT et les CESER. Par ailleurs, la région est libre de consulter toute autre personne ou organisme.

Figure 7 - Les grandes étapes de l'élaboration du SRADDET



Source : Région Occitanie, 2016

Nous avons vu que la loi instaure de nouveaux schémas intégrateurs régionaux : le SRADDET et le Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), qui tous deux viennent se substituer aux schémas sectoriels préexistants. Ainsi, une fois approuvé, le SRADDET se substituera aux schémas sectoriels suivants dont il reprendra les éléments essentiels<sup>22</sup> :

- le Schéma régional d'aménagement durable du territoire
- le Schéma régional d'infrastructures et des transports
- le Schéma régional de cohérence écologique
- le Schéma régional de l'intermodalité
- le Schéma régional Climat, Air, Energie
- le Plan régional de prévention des déchets

Un bilan devra être réalisé à la fin de chaque mandature et présenté dans les six mois à la nouvelle assemblée régionale qui décidera de l'avenir du schéma et de l'éventualité de son maintien, de sa modification ou de sa révision.

<sup>22</sup> Les règles, plans et schémas régionaux ou interrégionaux en vigueur à la date de création des nouvelles régions continuent de s'appliquer à l'échelle des anciennes régions jusqu'à leur remplacement par de nouveaux documents établis à l'échelle des régions fusionnées.

Etant donné l'ampleur des champs couverts par le schéma et la diversité des partenaires associés à son élaboration, il apparaît nécessaire que le pilotage de ce projet soit porteur d'une vision décloisonnée et garant d'une démarche véritablement transversale. Un processus de coélaboration semble donc s'imposer, en interne comme en externe.

En effet, le SRADDET, de par son caractère à la fois intégrateur et prescriptif, devra relever la double gageure de produire de la transversalité sur des domaines d'actions qui relèvent jusqu'ici de politiques sectorielles distinctes et dont les objectifs sont parfois en contradiction, et de prescrire des orientations aux niveaux *infra*.

C'est aussi un outil qui devra composer avec de puissantes contraintes : d'une part un territoire fortement contrasté, marqué par des conceptions très différentes de l'aménagement du territoire, et d'autre part un contexte où les questions liées à la structuration du territoire, ainsi qu'à la place et au rôle des métropoles ne font nullement consensus.

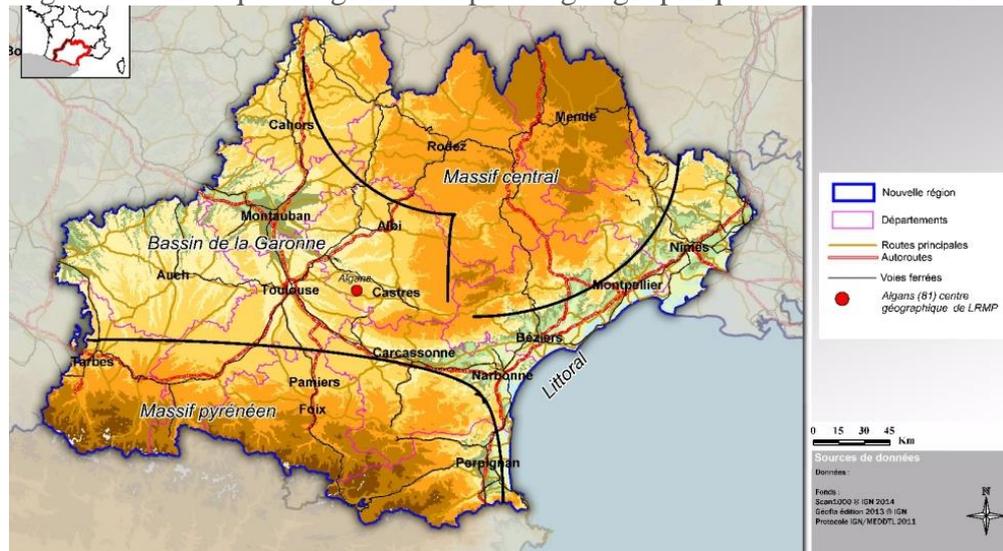
## 2.2 Une région aux forts contrastes

Avec la fusion, la nouvelle Région Occitanie devient la cinquième région la plus peuplée (5,7 millions d'habitants) et la deuxième en superficie (plus de 72 000 km<sup>2</sup>). Elle réunit 13 départements de la Gascogne à la Méditerranée et son poids économique serait équivalent de celui de l'Ecosse.

Sa densité de population demeure modeste (77 habitants au km<sup>2</sup>, contre 117 en moyenne en France métropolitaine) mais elle révèle de grandes disparités : la population se concentre sur le littoral et dans un très large périmètre autour de Toulouse, alors que le massif pyrénéen et de grands espaces du Massif central sont très peu peuplés<sup>23</sup>. Près de 80 % de la superficie du département de la Lozère, par exemple, est classé en zone très peu dense, contre seulement 28 % du territoire de l'Hérault et 25 % du Gard.

Son territoire est pluriel et composé de quatre ensembles géographiques<sup>24</sup> : d'importantes zones de massif peu peuplées y côtoient des espaces de plaine et de coteaux très agricoles et souvent très urbanisés, ainsi qu'un littoral étendu soumis à une très forte pression urbaine. « À l'intersection de ces quatre ensembles, le seuil de Naurouze, à la fois ligne de partage des eaux et lien entre la Méditerranée et l'Atlantique<sup>25</sup> ».

Figure 8 - Les quatre grands espaces géographiques de la nouvelle région



Source : Atlas cartographique de l'Etat, DREAL, 2015

<sup>23</sup> Insee Flash, *Union des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées : 5,6 millions d'habitants*, n° 25, 2015.

<sup>24</sup> Insee Analyses *Midi-Pyrénées* n° 16, avril 2015.

<sup>25</sup> Insee, 2015.

### 2.2.1 Une armature urbaine multiple

La nouvelle région est dotée de deux métropoles qui impactent très différemment la structuration du territoire régional. D'un côté l'agglomération toulousaine se trouve au cœur d'un système urbain monocentré, dit « en étoile » et rayonne sur un vaste territoire comprenant une myriade de moyennes et petites villes ; de l'autre un système urbain polycentré se dessine autour de Montpellier et s'étend des portes d'Avignon jusqu'à Perpignan.

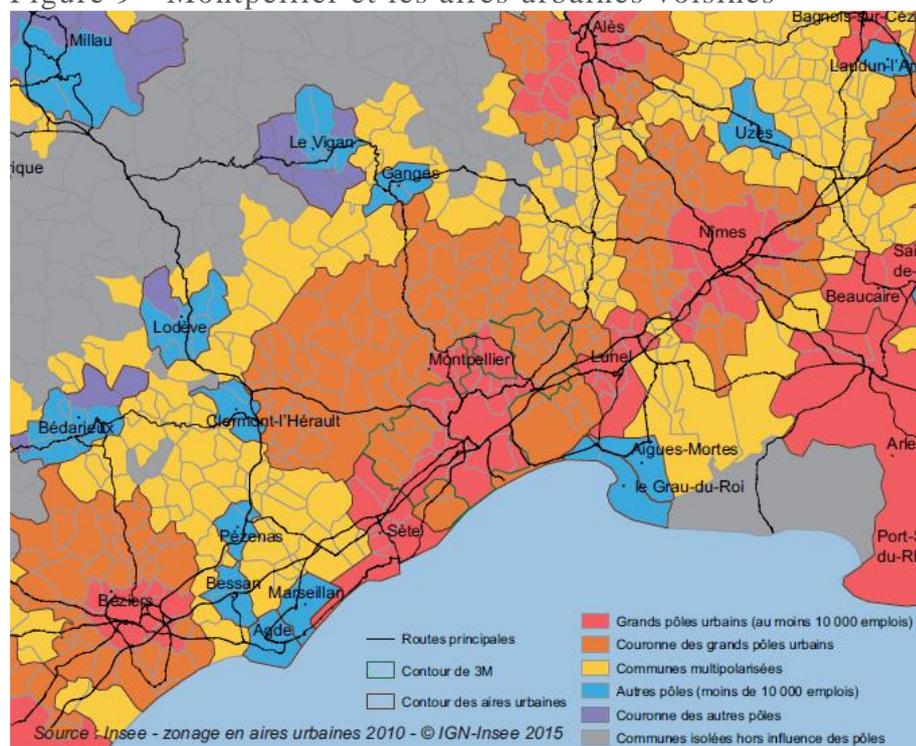
Ainsi, Toulouse est à la tête d'une zone d'influence étendue au sein de laquelle se trouvent des villes de taille modeste. Son aire urbaine, la 3<sup>ème</sup> de province, rassemble 1,270 million d'habitants et s'étend sur six départements (elle inclut notamment Carcassonne). Le développement autour de Toulouse se fait ainsi de façon concentrique : très intense au sein et à proximité de la métropole, l'urbanisation s'amointrit avec l'éloignement. La pression urbaine demeure forte particulièrement le long des axes de communication jusqu'aux villes moyennes situées à une heure environ de la métropole toulousaine, comme Montauban, Pamiers, Auch ou Albi.

Dès lors, il est compréhensible que le système toulousain puisse apparaître comme hégémonique, voire « dévoreur », avec sa métropole en expansion étendant son influence sur un large territoire. Cependant, des villes comme Tarbes, Rodez, Millau et Figeac, par exemple, échappent en grande partie à cette hégémonie métropolitaine du fait de leur éloignement.

On voit ainsi, pour reprendre l'analyse faite par Jean-Paul Laborie, que « la croissance urbaine de Toulouse s'inscrit dans un territoire très vaste, où se jouent des enjeux d'extension urbaine, mais également des processus autonomes autour des villes moyennes, et une généralisation des mécanismes d'interdépendance<sup>26</sup> ».

La situation est toute différente pour Montpellier. Avec 580 000 habitants, son aire urbaine est importante et se situe au 14<sup>e</sup> rang des grandes aires urbaines de métropole. En revanche, son poids à l'échelle l'ex-Languedoc-Roussillon demeure plus relatif, car elle se situe au cœur d'un réseau interconnecté de grandes aires urbaines.

Figure 9 - Montpellier et les aires urbaines voisines



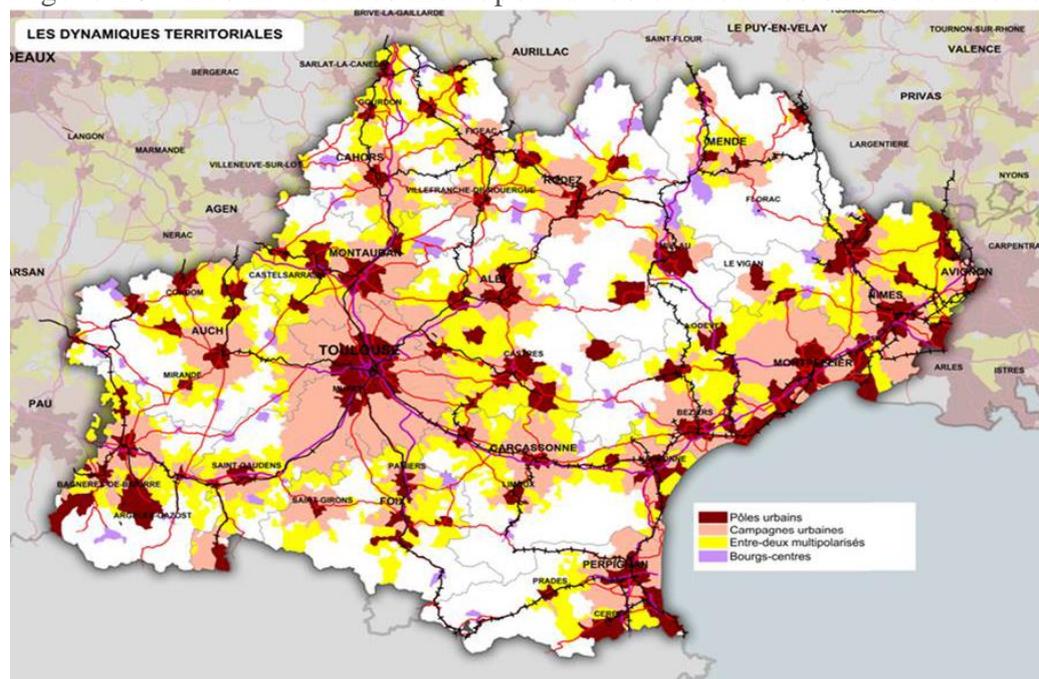
<sup>26</sup> LABORIE Jean-Paul, aua/T, *La métropole toulousaine, rétro-prospective pour 2050*, Détours prospectifs n°4, 2012.

Source : Insee, mars 2016

Le dynamisme de ces deux principaux systèmes urbains est le moteur de la croissance démographique régionale et conduit à une densification d'espaces périurbains ou interstitiels de plus en plus vastes.

Les villes grandes et moyennes occupent une place spécifique dans le maillage urbain de la Région Occitanie, avec des dynamiques démographiques qui diffèrent selon leur localisation, notamment selon leur proximité d'une des deux métropoles.

Figure 10 - Les influences métropolitaines et urbaines sur le territoire régional



Source : Insee, 2015

La carte ci-dessus fait nettement ressortir la structuration en étoile d'un réseau de ville moyenne autour de la métropole toulousaine.

Cependant, on peut aussi y voir le poids de certaines villes moyennes, telles que Rodez ou Cahors, qui, bien qu'en-dehors de l'influence directe de la métropole toulousaine, dont elles sont plus éloignées, parviennent à polariser un développement urbain conséquent illustré ici par l'importance des espaces dits de « campagnes urbaines ».

Quant aux villes de l'ancienne Région Languedoc-Roussillon, beaucoup ont une taille plus importante, relativisant la domination de l'agglomération montpelliéraine. Et deux d'entre elles dépassent les 100 000 habitants : Nîmes et Perpignan. Les aires urbaines de l'ensemble de ces grandes villes du littoral languedocien forment d'ailleurs un quasi *continuum* urbain.

Cette carte permet également de constater l'existence d'un ensemble urbain constitué d'importants espaces dits « multipolarisés » entre Nîmes, Alès et Avignon, en Région PACA. Cette configuration semble traduire de forts liens d'interdépendance au sein de ces espaces. Par ailleurs, se détachent également deux autres ensembles urbains aux fortes singularités : d'une part Perpignan à la tête d'un ensemble dont la position et la forte identité culturelle semblent favoriser les logiques transfrontalières ; d'autre part, Narbonne (et Béziers dans une moindre mesure) au carrefour des deux axes majeurs de communication de la nouvelle Région.

Notons également que la région compte près de 500 petites villes de 2 000 à 20 000 habitants<sup>27</sup> qui participent elles aussi à l'armature urbaine régionale.

Par ailleurs, la densité de population augmente plus vite dans les communes situées à proximité des grandes villes. En effet, il y a une relation entre l'évolution de la densité de population et la distance (ou le temps de parcours) des communes à la grande ville la plus proche (Toulouse, Montpellier, Nîmes, Perpignan, Béziers ou Narbonne). L'Insee a ainsi constaté une forte corrélation entre ces deux facteurs : plus les territoires sont éloignés d'une de ces six villes, moins leur densité de population augmente ; les communes situées à moins d'un quart d'heure de la grande ville la plus proche connaissent en moyenne une hausse de 6 habitants au km<sup>2</sup> par an.

L'Insee rappelle d'ailleurs que « les grandes agglomérations [de la Région Occitanie] sont les moteurs de la croissance démographique au cours des décennies récentes, avec l'arrivée de nombreux habitants et une concentration de l'excédent naturel. Leurs influences s'étendent toujours plus loin dans l'espace rural, constituant de grandes aires urbaines qui structurent le territoire<sup>28</sup>. » Le fait urbain apparaît donc incontestable dans la région Occitanie, malgré la place qu'y occupent les territoires de faibles densités.

#### *2.2.1.1 La diversité des espaces de faibles densités : des espaces périurbains et interstitiels aux zones de massif*

La Région Occitanie est toute entière parcourue de très forts contrastes géographiques – qui concernent à la fois le relief, la végétation, le climat et les aptitudes agricoles –, entre des zones de massif très peu denses (les Cévennes, les Pyrénées, les Causses et le Haut-Languedoc) et de vastes zones de plaines qui concentrent de plus en plus de populations (plaine de la Garonne et zones littorales).

Les zones de faibles densités concernent 91 % du territoire et 44 % de la population ; 47%, soit près de la moitié de la superficie régionale est classée en zone très peu dense. C'est la 3<sup>e</sup> région, après la Corse et la Bourgogne-Franche-Comté, où les territoires très peu denses sont aussi bien représentés. Enfin, 10 % de la population régionale vit dans des zones très peu denses.

Mais derrière ces faibles densités se cache une multitude de situations : des espaces marginalisés tout autant que bien connectés au reste du territoire ; pauvreté et isolement mais aussi havre de quiétude et grande qualité de vie ; de nouveaux territoires touristiques ; d'autres où s'affirment des pratiques de proximité, etc. Les espaces de faibles densités ne concernent donc pas seulement les zones rurales isolées ; il s'agit aussi pour beaucoup d'espaces sous influence.

Ainsi, de vastes zones rurales sous l'influence des agglomérations gagnent de nombreux habitants : les couronnes périurbaines de la région se développent à un rythme rapide (+ 1,9 %). « Entre le développement de ces couronnes périurbaines et la stabilisation des communes isolées, plus de la moitié de la croissance démographique de la région est portée par les communes rurales »<sup>29</sup>.

On constate par ailleurs que, partout ou presque, la croissance démographique est plus forte dans les aires urbaines que dans les unités urbaines. Quelquefois même, comme c'est le cas pour Castres et de Mazamet, les taux de croissance des unités urbaines sont négatifs alors que leurs aires urbaines gagnent de la population. Ces chiffres démontrent la croissance de

---

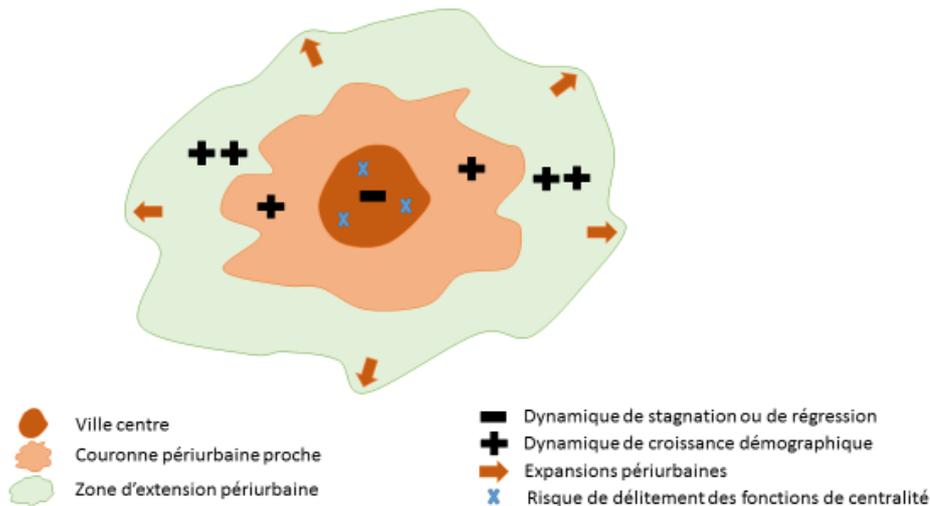
<sup>27</sup> Insee Flash, N° 25, 2015, *Union des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées : 5,6 millions d'habitants*.

<sup>28</sup> Insee Analyses Midi-Pyrénées n° 24, septembre 2015.

<sup>29</sup> Insee Analyses Midi-Pyrénées n° 24, septembre 2015.

l'étalement urbain et à la constitution de « campagnes urbaines » de plus en plus étendues, selon une logique d'expansion urbaine telle qu'illustrée par le schéma ci-dessous.

Figure 11 - Les dynamiques spatiales les plus fréquentes parmi les villes et leurs aires urbaines



Réal. Marion Alary

Les phénomènes d'étalement urbain sont intenses et diversifiés, et les problématiques inhérentes à la périurbanisation<sup>30</sup> sont fortes : consommation foncière, dépendance des ménages à la voiture, nouvelles attentes sociales et besoin de créer de nouveaux équipements, spécialisation des espaces, etc. Or, ces problématiques se développent sur des territoires aux profils divers. Il pourrait ainsi être intéressant (en termes d'échanges et de retours d'expériences) que les réflexions menées autour du SRADDET permettent la rencontre des acteurs locaux qui sont y sont confrontés sur leurs territoires respectifs.

Par ailleurs, concernant les espaces de plus faible densité, beaucoup d'études ont montré que leurs potentiels restent souvent à affirmer : production agricole, développement des énergies renouvelables, conservation des espaces naturels et maintien des équilibres écologiques, développement touristique, etc. On voit ainsi se dégager de nombreux leviers d'action possible pour une Région qui affirme la volonté d'être « la première Région à énergie positive » ainsi qu'une région de l'excellence environnementale<sup>31</sup>.

On voit également se dessiner un second enjeu structurant autour de l'aménagement des infrastructures de transports. Le fonctionnement de la future région pourrait en effet générer une remise à niveau des services de transports en relation avec sa reconfiguration territoriale, entre l'étoile toulousaine et le couloir (ou « ruban ») littoral. La Région, qui est devenue l'autorité organisatrice de l'intégralité de la mobilité interurbaine, est donc compétente dans ce domaine.

La création de nouvelles voies de communication, de routes<sup>32</sup> pour l'essentiel, est souvent appréhendée comme le moyen de corriger des inégalités de développement entre territoire et de

<sup>30</sup> Processus conduisant au peuplement d'espaces, de morphologie parfois encore rurale, situés à la périphérie des villes par des populations exerçant le plus souvent leur activité professionnelle en ville - processus pouvant aussi se manifester par la création de zones d'activités au sein ou en marge de ce tissu périurbain.

<sup>31</sup> Montpellier est candidate de longue date pour accueillir l'Agence française de la Biodiversité et se constituer ainsi en Pôle national de l'excellence environnementale, candidature fortement soutenue par la présidente de Région Carole Delga.

<sup>32</sup> Les routes, leur construction et leur entretien, demeurent cependant à la charge des départements.

mettre fin à des situations d'enclavement. Toutefois, rappelons que si le potentiel de développement généré par les infrastructures de transport n'est pas à sous-estimer, les axes de communication peuvent également être envisagés sous l'angle des nuisances qu'ils engendrent : artificialisation des sols, ruptures de continuités écologiques, nuisances sonores, dégradation des paysages, pollution atmosphérique, contribution aux émissions de gaz à effet de serre. On voit, par exemple dans ce domaine, toute la difficulté des arbitrages qui s'imposeront lors des réflexions sur les orientations du SRADDET et ses priorités d'aménagement.

Surtout, on mesure ici tout le défi que devra relever la nouvelle Région pour mettre en œuvre une politique d'« égalité des territoires », responsabilité qui lui incombe notamment au travers du SRADDET, dans un espace régional aussi fortement marqué par la diversité de ses territoires.

### 2.2.2 Une forte attractivité démographique, inégalement répartie mais qui touche presque tous les territoires

La Région Occitanie attire près de 52 800 nouveaux habitants chaque année, soit un demi-million de personnes en plus d'ici à 2025<sup>33</sup>. Avec 1 % de croissance de 2008 à 2013, la nouvelle région est l'une des plus dynamiques en Europe (2<sup>e</sup> région la plus dynamique après le Grand Londres avec 1,5 %). D'un exode rural dans les années 60 à un étalement urbain sur de vastes zones périurbaines aujourd'hui, la dynamique démographique de Languedoc-Roussillon - Midi-Pyrénées a profondément changé.

La croissance démographique régionale est d'abord liée à son attractivité et à un solde migratoire interrégional excédentaire et, dans une moindre mesure, à un solde naturel positif, mais qui reste inférieur à la moyenne nationale (0,2 % de 2008 à 2013 contre 0,4 % au niveau national).

Notons que le solde migratoire est positif à presque tous les âges de la vie, notamment pour les 18 à 24 ans grâce à l'attraction exercée par les pôles universitaires, mais aussi aux âges de la retraite ou juste avant. Notons qu'il est très légèrement négatif pour les jeunes de 25 à 28 ans, en raison certainement des départs liés à la recherche d'un premier emploi.

Par ailleurs, la région est un peu plus âgée que la moyenne nationale (40,8 ans) ; les moins de 20 ans y sont moins nombreux (23% de la population contre 24,4 % au niveau national), tandis que les plus de 65 ans y sont mieux représentés.

Cette croissance démographique, depuis plusieurs décennies fortement concentrée autour des métropoles et au sein des espaces littoraux, ne bénéficie pas à l'ensemble du territoire.

Les deux métropoles<sup>34</sup> absorbent environ la moitié de la croissance démographique : près de 15 000 nouveaux habitants chaque année sur l'aire urbaine toulousaine (1,3 % par an en moyenne entre 2008 et 2013), et environ 6 000 pour l'aire montpelliéraine (plus de 1,5 % par an, sur la même période).

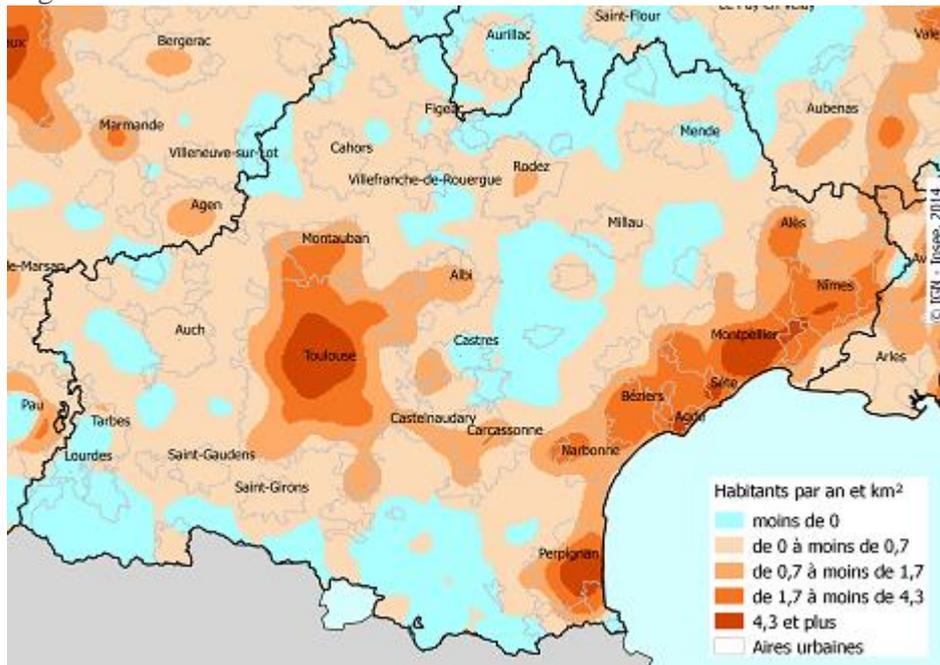
Et l'espace littoral connaît le plus fort essor démographique, selon une logique d'urbanisation diffuse qui s'est aussi fortement accrue dans les territoires interstitiels, entre les grandes villes et dans l'arrière-pays. Les nouveaux arrivants sont également nombreux à s'installer dans les communes rurales et les petites unités urbaines : c'est particulièrement le cas le long des axes autour de Toulouse et sur le littoral, où les espaces peu peuplés entre les villes tendent à se faire rares.

---

<sup>33</sup> Insee Flash, *Union des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées : 5,6 millions d'habitants*, n° 25, 2015.

<sup>34</sup> Toulouse et Montpellier se démarquent également par leur solde naturel élevé, qui dépasse les 0,7 % entre 2007 et 2012, alors qu'il est souvent négatif sur le reste du territoire, en raison du vieillissement de la population.

Figure 12 - Variation du nombre d'habitants entre 2007 et 2012



Source : Insee, recensements de la population 2007 et 2012

Les unités urbaines<sup>35</sup> situées à moins d'une heure de la métropole toulousaine (Montauban, Albi, Pamiers) connaissent une croissance annuelle forte, oscillant entre 0,4 % et 1,4 %. Et Montauban est celle qui connaît la plus forte progression (+ 4,4 % d'hab. entre 2008 et 2013). Ainsi, c'est dans les communes (y compris rurales, au sens statistique) situées à moins de 50 km d'une grande ville que se réalise la croissance la plus forte (+1,5 % en moyenne par an). Toutefois, Castres et Carcassonne ont perdu de leur population - une diminution qui reste néanmoins à nuancer car leurs aires urbaines<sup>36</sup> ont augmenté respectivement de 0,3 % et de 3,1 % entre 2008 et 2013<sup>37</sup>. *A contrario*, on note une progression démographique notable sur l'agglomération ruthénoise, malgré son éloignement de la métropole toulousaine.

Le taux de croissance démographique est encore plus élevé pour les agglomérations du ruban méditerranéen. Nîmes, Alès, Perpignan, Lunel, Narbonne, Sète et Béziers gagnent entre 0,5 % et 0,9 % par an.

Si elle concerne la grande majorité des territoires régionaux, 57 unités urbaines ont cependant perdu de la population entre 2008 et 2013. C'est surtout parmi les petites villes que l'on retrouve le plus de situations de stagnation ou de recul démographique. Ainsi, dans certaines villes

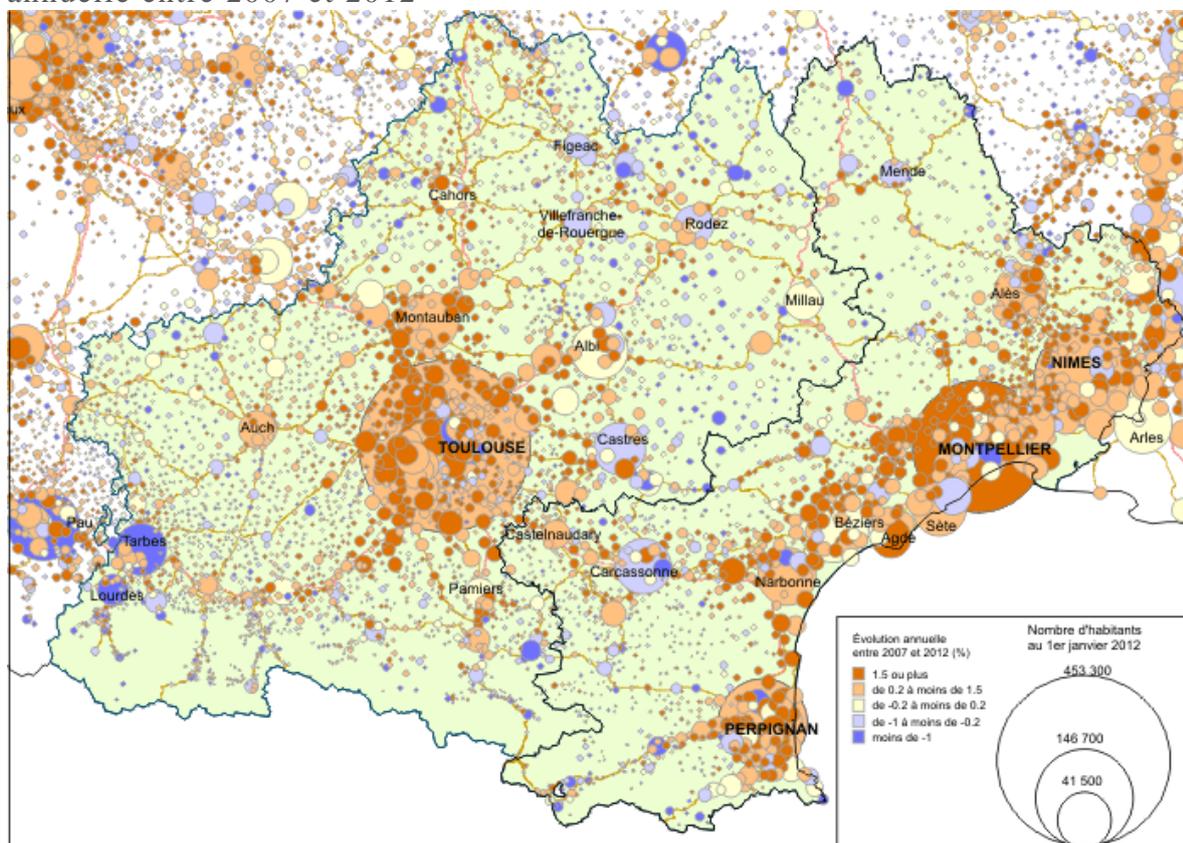
<sup>35</sup> Unité urbaine : c'est une agglomération de population, définie comme un ensemble d'habitations telles qu'aucune ne soit séparée de la plus proche de plus de 200 mètres, et abritant au moins 2 000 habitants. Si une agglomération de population s'étend sur plusieurs communes, l'ensemble de ces communes forme une agglomération urbaine. Si l'agglomération s'étend sur une seule commune, celle-ci est une ville isolée. Toutes les communes appartenant à une unité urbaine sont considérées comme urbaines. Les autres communes sont classées comme rurales.

<sup>36</sup> Aire urbaine : zone d'influence d'une ville en termes d'emplois. C'est un ensemble de communes constitué par un grand pôle urbain et par des communes rurales ou des unités urbaines dont au moins 40% de la population résidante ayant un emploi travaille dans le pôle ou les communes attirées par celui-ci.

<sup>37</sup> Ces deux nomenclatures produites par l'Insee reflètent donc deux approches distinctes : la première, celle des unités urbaines, se réfère à la continuité du bâti, la seconde, celle des aires urbaines, vise à prendre en compte des territoires reliés à la ville, non par la continuité du bâti, mais par une pratique résidentielle des habitants travaillant dans la ville.

isolées comme dans certains territoires (zones de massif particulièrement), la population peut décroître malgré un solde migratoire légèrement positif, en raison d'un solde naturel très négatif. C'est le cas, notamment, de Mende (48), Mazamet (81), Prades (66)...

Figure 13 - Attractivité, Populations municipales au 1er janvier 2012 et évolution annuelle entre 2007 et 2012



Source : Insee, 2015

Seules quelques unités urbaines subissent une décroissance démographique liée aux effets cumulés d'un solde migratoire et d'un solde naturel négatifs. C'est par exemple le cas de Lavelanet, de Decazeville, de Graulhet et d'autres villes encore qui ont en commun un relatif éloignement des métropoles et un passé récent marqué par la crise de leurs industries.

Dans l'espace rural hors influence des agglomérations, la population est stable depuis les années 2000. Les zones continuant à perdre des habitants sont essentiellement des zones difficiles d'accès, moins bien desservies par les grands axes de circulation (les Pyrénées, les Causses, le Haut-Languedoc...).

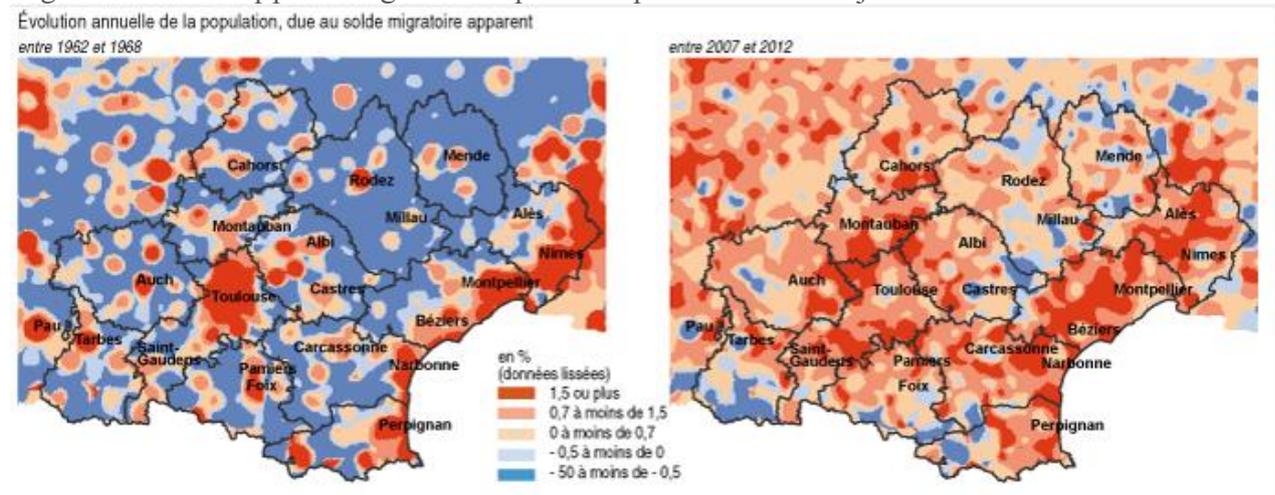
Globalement, cette importante croissance démographique, largement soutenue par une forte attractivité résidentielle, représente une manne pour l'économie présente (services à la personne, commerces, construction de logements, etc.) mais elle constitue aussi un vrai casse-tête en termes d'aménagement du territoire, concernant la mise à niveau des services publics, l'accès aux équipements, l'urbanisation et l'organisation des mobilités, notamment.

La pression démographique exige une réelle expertise pour mettre en place de bonnes conditions d'accueil, en termes d'urbanisme, d'équipements, d'accès aux services et de préservation des ressources. Néanmoins, la réussite de cette croissance démographique s'est faite au prix d'une importante consommation foncière et, parfois, d'une vulnérabilité accrue aux risques naturels (inondation, feu de forêt, érosion, submersion marine, etc.). De plus, l'attrait pour le périurbain et la tendance à la diminution de la taille des ménages induisent de plus forts besoins en termes de consommation foncière. Cette pression foncière, de plus, se

réalise en priorité sur des espaces à forts enjeux agricoles (agricultures de plaine et terroirs viticoles) et écologiques (les espaces littoraux et leurs zones humides).

En 60 ans, la superficie urbanisée de l'ancienne Région Languedoc-Roussillon a ainsi triplé. Si la progression des territoires artificialisés a légèrement ralenti dans la dernière décennie sous l'effet de la pression foncière et de la prise en compte des risques et des enjeux environnementaux, elle reste encore bien plus rapide que la moyenne nationale. De même, le territoire artificialisé a progressé presque deux fois plus vite dans l'ex-Région Midi-Pyrénées (+ 5,5 %) qu'en moyenne en France entre 2000 et 2006.

Figure 14 - Un apport migratoire qui s'amplifie sur la majorité du territoire



Source : Insee, recensements de la population

Enfin, la lecture des cartes ci-dessus nous indique que ce phénomène est relativement nouveau dans la région qui a fait face à un fort exode rural jusque dans les années 1970, notamment dans les zones rurales et particulièrement dans les départements de l'Aveyron et de la Lozère. L'expansion de cette attractivité à la quasi-totalité du territoire semble rejoindre l'objectif d'égalité des territoires ; il n'en demeure pas moins que la prise en charge de cette croissance impose de fortes contraintes et à la Région et peut représenter une lourde charge pour ses territoires.

Le caractère récent de cette attractivité tend peut être à renforcer l'appréhension positive de ce phénomène, qui le plus souvent traduit la bonne santé économique des territoires et leur capacité à créer des emplois. Pour autant, cette attractivité démographique, ses ressorts et ses conséquences (héliotropisme, recherche d'emploi, vieillissement de la population, augmentation du taux de chômage parmi la population active, faiblesse de l'économie productive, etc.) mériteraient d'être questionnés : l'attractivité est-elle une finalité ?

### 2.2.3 Un patrimoine remarquable mais porteur de grandes fragilités

*« Dans l'organisation physique du vaste secteur qui de la Gascogne au Rhône, de la Méditerranée aux plateaux du Massif Central, de ceux-ci aux Pyrénées, s'inscrivent des régions disparates certes, mais que rapprochent des contacts et des aptitudes complémentaires. C'est l'image de la France elle-même. Elle n'a peut-être nulle part plus de traits contrastés et fondus, nulle part une plus émouvante diversité. »*

*Daniel Faucher, 1947<sup>38</sup>*

<sup>38</sup> Cité dans *Repères*, Préfecture de région Occitanie, Secrétariat général pour les affaires régionales, janvier 2016

### 2.2.3.1 Une fréquentation touristique exceptionnelle mais aux retombées inégales

Occitanie bénéficie d'une situation géographique particulièrement privilégiée : la mer et la montagne, avec leurs stations balnéaires, thermales et leurs domaines skiabiles, ainsi que son climat constituent des atouts touristiques de premier plan.

1<sup>ère</sup> Région touristique pour la fréquentation française et 3<sup>e</sup> pour la fréquentation étrangère, Occitanie accueille plus de 40 millions de touristes entre mai et septembre 2015. L'économie touristique générerait 108 000 emplois et près de 10 % du PIB régional (14 Mds € en 2015). Mais cette attractivité touristique a plusieurs visages.

Figure 15 - Nombre de nuitées en Région Occitanie en été 2015 (en millions)

	<b>Nuitées été 2015</b>
Nouvelle Région	40,6
dont littoral	18,5
dont massifs	9,8
Ex-Languedoc-Roussillon	29,0
Ex-Midi-Pyrénées	11,6

Source : Insee, 2015

D'une part, un tourisme balnéaire de masse qui se concentre sur le littoral et capte près de la moitié des nuitées (46% des nuitées, dont plus d'une sur deux se fait dans l'hôtellerie de plein air). Ce tourisme est très saisonnier, ce qui ne garantit pas un développement durable des territoires littoraux qui doivent faire face à des flux intenses sur de très courtes périodes. De plus, il génère des retombées financières limitées rapportées aux effectifs de touristes accueillis. D'autre part, un tourisme plus qualitatif, centré sur la découverte du patrimoine, les pratiques culturelles, les sports de pleine nature (sports d'hiver notamment) et le tourisme vert. Ses retombées économiques, moins importantes dans l'absolu, sont en revanche plus élevées par individu, et surtout mieux réparties sur le territoire et dans l'année – à l'exception bien sûr des sports d'hiver.

Enfin, on peut noter un tourisme d'affaires essentiellement concentré sur les deux métropoles et dopé, notamment, par la présence de nombreux congrès.

Cette attractivité touristique ne va pas sans poser questions : comment mieux répartir le tourisme et assurer sa montée en gamme ? Favoriser un développement touristique qui n'altère pas les équilibres écologiques et les paysages ? Faire face à la pression foncière, aux conflits d'usages et à la vulnérabilité environnementale justement accrue par cette attractivité ? L'enjeu serait donc de permettre une diversification de l'économie touristique susceptible d'en accroître les retombées tout en évitant l'épuisement des ressources naturelles et patrimoniales sur lesquelles repose son attractivité.

L'ancienne Région Languedoc-Roussillon a développé une politique visant à diversifier ses filières, à accroître les retombées, à assurer une montée en gamme et à allonger la saison touristique. Il s'est ainsi lancé dans la promotion de filières telles que le thermalisme, le tourisme de nature, l'œnotourisme, les loisirs nautiques, avec une orientation plus forte vers le patrimoine et la culture, en lien avec le label Sud de France.

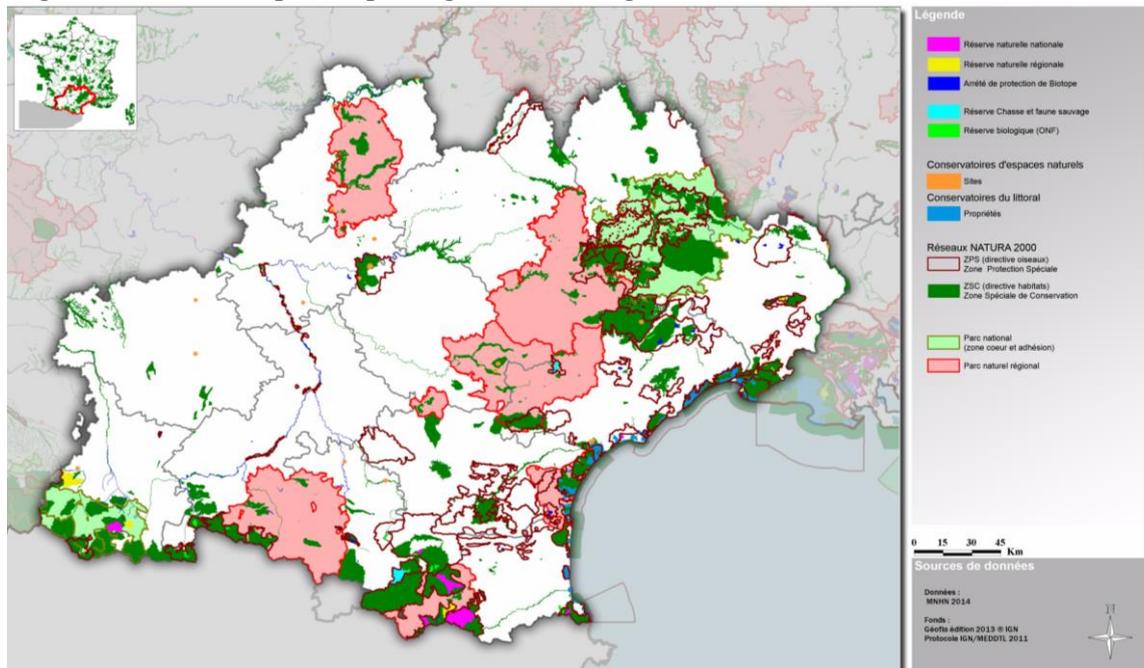
Pour sa part, l'ancienne Région Midi-Pyrénées a misé sur la valorisation des atouts de son environnement et de son patrimoine architectural comme culturel, à travers le label Grands Sites, axé notamment sur un tourisme vert, familial, festivalier, de pleine nature et gastronomique.



Enfin, le Canal du Midi, en plus d’être classé au patrimoine de l’Unesco, constitue un symbole identitaire fort de liaison entre les deux ex-régions.

La richesse de ses écosystèmes rend de précieux services dans de nombreux domaines : agriculture, énergies renouvelables, qualité des paysages, biodiversité, lutte contre les risques naturels, etc.

Figure 17 - Les espaces protégés ou sous gestion environnementale



Source : Atlas cartographique DREAL, 2015

Remarquons, tout d’abord, que l’agriculture régionale se porte bien ; ses productions diversifiées reflètent la diversité des milieux. C’est la 1<sup>ère</sup> région de production agricole pour la viticulture, la production ovine, les semences (blé dur, sorgho, soja), l’apiculture, mais aussi la 2<sup>ème</sup> région pour la production fruitière et de palmipèdes gras.

La région est également bien dotée pour la transition énergétique et se place au 2<sup>e</sup> rang en termes de production d’énergies renouvelables : 1<sup>er</sup> producteur photovoltaïque, 2<sup>e</sup> en hydroélectricité, 3<sup>e</sup> en éolien, 4<sup>e</sup> en biomasse et au 1<sup>er</sup> rang pour le potentiel éolien offshore. La production d’énergies renouvelables constitue un levier de développement considérable, avec deux systèmes très complémentaires, orienté biomasse en ex-Midi-Pyrénées et solaire-éolien en ex-Languedoc-Roussillon. Cela place la nouvelle Région Occitanie au premier rang des régions européenne en matière de potentiel d’énergies renouvelables, selon André Joffre, président du pôle de compétitivité DERBI. La nouvelle Région, d’ailleurs, affiche l’objectif de devenir la première région de France à énergie positive<sup>40</sup>.

Par ailleurs, l’eau est un élément fortement présent en Région Occitanie et source d’un patrimoine à part entière, notamment à travers :

- le Canal du Midi et l’ensemble des équipements hydrauliques qui lui sont liés, dont le seuil de Naurouze et le Pont du Gard ;
- la mer et les espaces littoraux, qui offrent une ouverture sur le monde méditerranéen et les activités maritimes ;

<sup>40</sup> Avec un parc hydraulique représentant 45% de l’énergie régionale, des acteurs très importants qui favorisent le développement de l’éolien et du solaire, la région serait d’ores et déjà, selon Gilles Capy, délégué régional EDF, quasi autarcique : 92% de ce qui est produit est consommé localement.

- de nombreuses zones humides, qu'il s'agisse des étangs et lagunes languedociens, des lacs de montagnes ou encore des tourbières.

Vecteur de développement et notamment un soutien essentiel aux secteurs agricoles et viticoles, elle représente aussi une ressource fragile, dont les usages peuvent être objet de conflits, vulnérable aux pressions anthropiques et au changement climatique. C'est évidemment une ressource vitale pour de nombreux secteurs, notamment pour l'approvisionnement des populations en eau potable.

Selon les Agences de l'eau, en Région Occitanie, 60% des cours d'eau et 38% des masses d'eau risquent de ne pas atteindre les objectifs de « bon état des eaux » fixés par l'Europe à l'horizon 2021. De plus, les fleuves de l'ex-Languedoc-Roussillon pourraient perdre de 30 à 80% de leurs débits à l'étiage 2080, selon le schéma directeur Rhône Méditerranée. Si les baisses prévisionnelles sont moindres en ex-Midi-Pyrénées, elles sont toutefois considérables : de 20 à 50% sur les cours d'eau du bassin Garonne.

### **La gestion de la ressource Eau, un secteur stratégique d'action pour la Région**

La gestion de l'eau se trouve à l'interface entre différentes compétences essentielles de la Région en matière d'aménagement durable du territoire, de protection de la biodiversité et de développement économique. Elle se situe donc au cœur des enjeux du SRADDET – qui d'ailleurs devra être compatible avec les orientations des deux SDAGE de la nouvelle région. Le SRADDET fixera les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'implantation des différentes infrastructures hydrauliques d'intérêt régional.

La région, qui dispose de forces économiques et scientifiques conséquentes, notamment structurées autour du pôle de compétitivité Eau de Montpellier (couvrant les régions Occitanie et PACA), semble bien placée pour impulser une démarche globale. Celle-ci se doit d'être concertée et prospective, afin de faire face au défi de l'égalité des territoires dans une approche supra-bassins versants et en vue de satisfaire un objectif de gestion à la fois économe et solidaire.

Par ailleurs, la Région est propriétaire d'une infrastructure hydraulique d'intérêt régional : l'ex-Languedoc-Roussillon a récupéré en 2008 le réseau hydraulique Bas Rhône Languedoc - un patrimoine est estimé à 2 Mds €. S'étendant sur 250 communes de l'Aude, du Gard et de l'Hérault, le réseau accompagne le développement agricole et touristique, sécurise l'alimentation en eau potable des agglomérations de Nîmes, Montpellier et Narbonne entre autres, et permettrait de limiter les prélèvements sur certains milieux naturels fragiles.

Remarquons, pour finir, que le territoire de la nouvelle région étant situé à cheval sur deux bassins versants, la gestion de l'eau n'en sera que plus compliquée, et exigera de conserver des liens de coopération avec les régions voisines. Le redécoupage régional représente à cet égard, pour l'ex-Région Midi-Pyrénées, l'occasion ratée d'être intégrée à un territoire en phase avec son bassin versant<sup>41</sup> - ce qui peut paraître regrettable, d'autant plus que la problématique de gestion de l'eau entre territoires de plaine et de massifs est appelée à s'accroître avec le réchauffement climatique.

#### **2.2.3.3 Un environnement porteur de vulnérabilités**

Les vulnérabilités environnementales s'accroissant sous les effets du changement climatique et de la pression démographique, la région se trouve exposée à des risques importants.

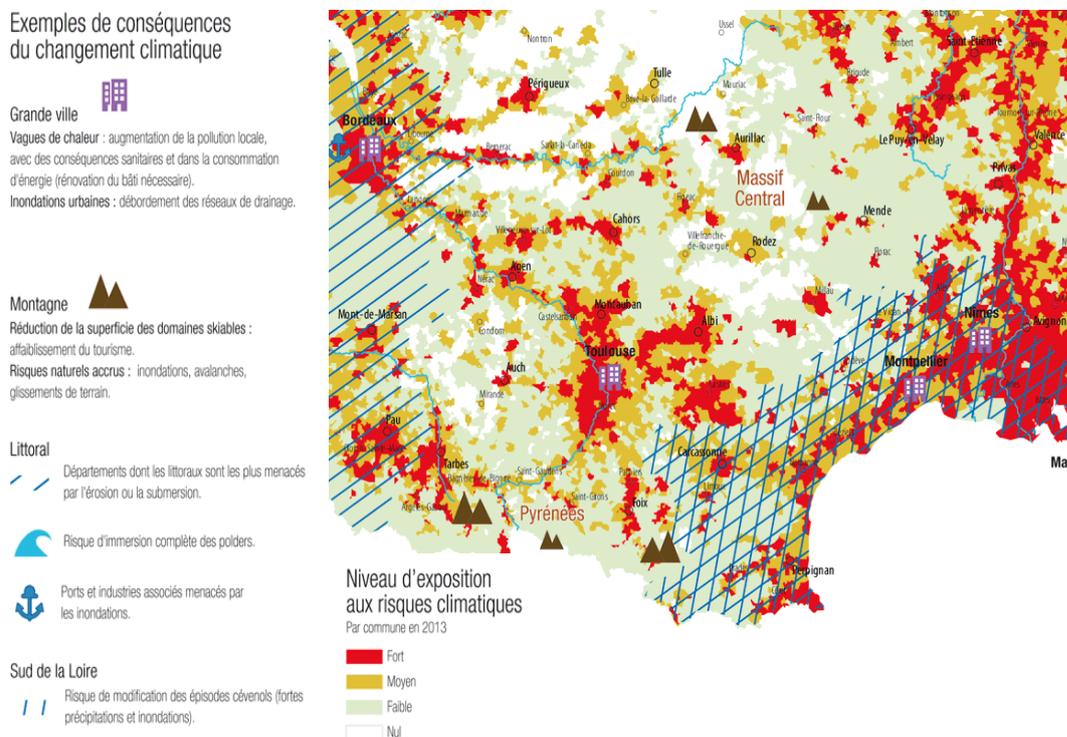
<sup>41</sup> Ce qui aurait, en outre, permis de réaliser la prophétie de Pierre Alexandre d'Allent, géomètre de Napoléon (1804) : « un jour sans doute, la division du globe en bassins remplacera cette foule de démarcations territoriales diverses et variables [...] dont l'incohérence revêt le vice fondamental, celui de n'avoir point de base avec la nature » (cité par Jean-Louis Guigou, dans sa préface de *La France. Aménager les territoires*, Jean Yves, Vanier Martin, Armand Colin, Coll. U, Paris, 2009).

Les risques d'inondations contraignent de plus en plus les territoires à entreprendre de lourds travaux de sécurisation ; les littoraux sont affectés par des événements climatiques qui s'intensifient ainsi que par la montée des eaux et le recul du trait de côte qui l'accompagne. Selon l'évaluation préliminaire des risques d'inondation réalisée en 2011 par l'Etat, 1,5 millions d'habitants et près de 700 000 emplois permanents seraient concernés par ces risques dans l'ex-Languedoc-Roussillon. Ainsi, ce sont 140 000 logements et 10 000 établissements (26 000 salariés) qui seraient dans une situation de vulnérabilité directe à l'érosion et à la submersion marine. L'économie touristique du littoral comme celle des stations de sports d'hiver sont également menacées.

La gestion de la ressource en eau en période estivale devient de plus en plus problématique, en particulier dans les zones agricoles qui font appel à l'irrigation comme dans les zones de climat méditerranéen.

Par ailleurs, l'étalement urbain et le développement du tourisme littoral consomment de vastes superficies. Or, l'artificialisation des sols diminue la surface agricole utile en même temps qu'elle accroît les risques d'inondation et de glissements de terrains.

Figure 18 - L'exposition du territoire aux risques climatiques



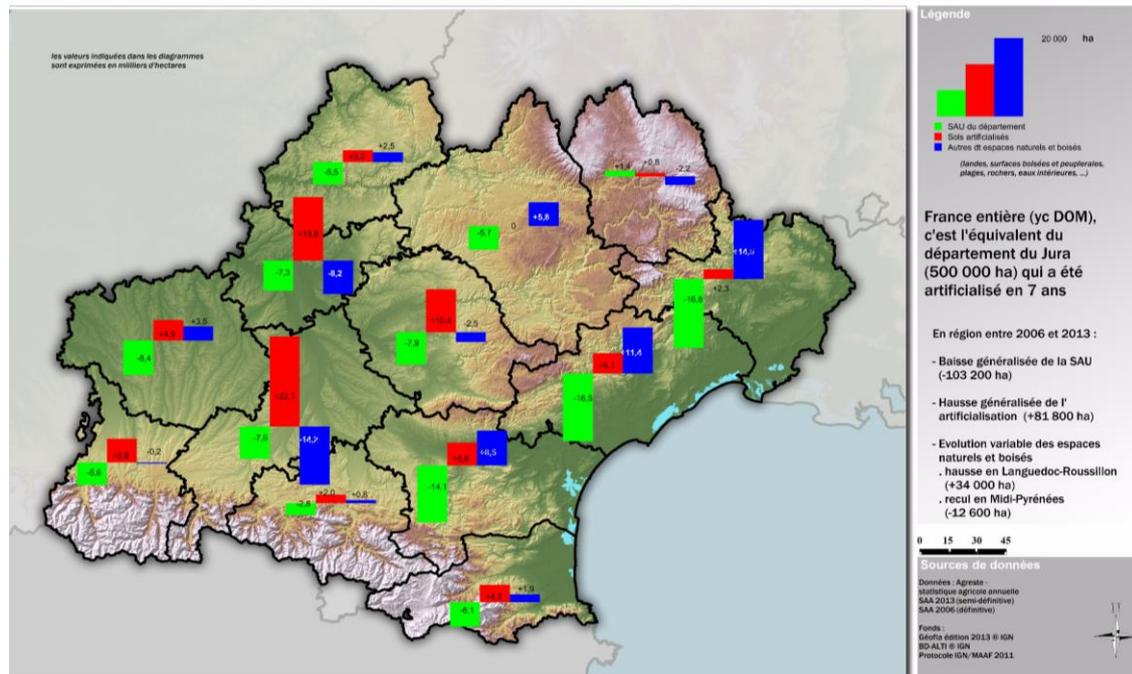
Source : CGET, 2016

En ex-Languedoc-Roussillon, les territoires les plus dynamiques sont également ceux qui sont le plus soumis aux risques d'inondations, ainsi qu'aux risques d'érosion pour la bande littorale. Il paraît donc essentiel que ce risque soit intégré au diagnostic du SRADDET et pris en compte dans les stratégies pour éviter des approches d'aménagement qui conduiraient à accroître les enjeux en zones soumis à aléas. La loi a d'ailleurs prévu que le schéma « devra être compatible avec les objectifs et les orientations du PGRI, Plan de Gestion des Risques Inondation »<sup>42</sup>.

On voit ainsi que le SRADDET doit construire une vision partagée des défis à l'échelle de la grande région et, à ce titre, il paraît essentiel que les risques naturels soient présentés dans le diagnostic, du fait de leur importance en matière de droit du sol et d'aménagement du territoire.

<sup>42</sup> Ces documents sont récents : pour le bassin Rhône Méditerranée le PGRI 2016-2021 a été adopté le 7 décembre 2015 ; celui du bassin Adour-Garonne a été approuvé le 1er décembre 2015

Figure 19 - Evolution de l'occupation du sol entre 2006 et 2013



Source : Atlas Cartographique, DREAL, 2015

La Région Occitanie présente une situation exceptionnelle au regard de ses ressources naturelles et patrimoniales, qui sont déterminantes pour l'attractivité résidentielle et touristique de la grande région. Comme l'a envisagé, le bureau d'études Acadie dans sa Vision de la nouvelle région, un des objectifs majeurs du SRADDET sera donc de parvenir à **concilier fonction d'accueil et excellence environnementale** pour rester attractif sur le long terme.

Cela présupposerait certainement une reconnaissance des aménités offertes par les territoires ruraux et du rôle qu'ils jouent dans l'attractivité régionale. L'enjeu est de parvenir à valoriser, y compris économiquement, la diversité et la complémentarité des territoires, tout en les préservant durablement.

#### 2.2.4 Une région enclavée ?

L'espace régional constitue une voie de passage entre le sillon rhodanien, l'Atlantique et la Catalogne espagnole. Occitanie forme ainsi un vaste carrefour au cœur de l'Europe du Sud : la nouvelle région a des frontières communes avec la Catalogne mais aussi avec PACA et Auvergne Rhône-Alpes, la rapprochant de l'Italie et des couloirs menant vers l'Europe centrale et du nord.

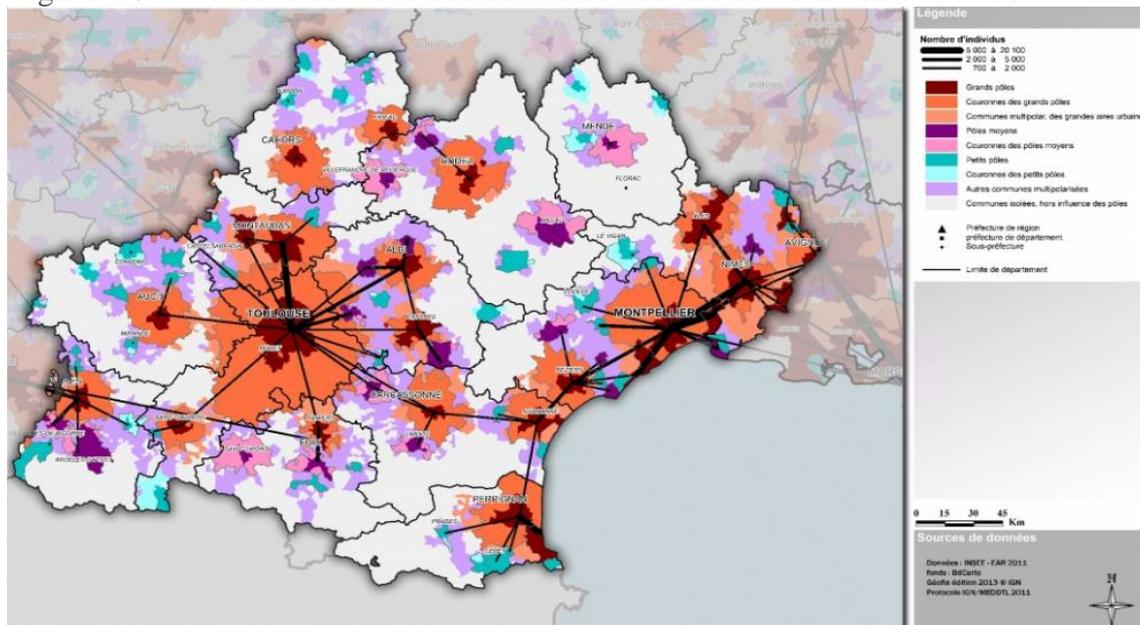
De plus, la fusion de Midi-Pyrénées et de Languedoc-Roussillon semble un facteur favorable à l'intensification des échanges avec la Catalogne et, en particulier avec Barcelone, et donne de la consistance à l'Eurorégion, dans le cadre de coopérations interrégionales et transnationales renforcées au plan européen.

Cependant, l'enclavement se pense plus en fonction de Paris qu'en fonction du réseau des métropoles régionales (Barcelone, Toulouse, Montpellier, Bordeaux, ...), selon une perception toujours très centralisée du territoire national.

Du fait de sa position de carrefour, le territoire régional, et tout particulièrement le couloir languedocien, est très massivement traversé et soumis à d'importants flux autoroutiers. Un enjeu apparaît ainsi autour de l'organisation de ces traversées, par exemple via le développement du ferroutage ou du fret ferroviaire, afin de maîtriser les nuisances qu'elles génèrent, tout au long d'un couloir autoroutier de plus en plus saturé.

Aujourd'hui, en Région Occitanie, on dénombre ainsi 58 000 voyageurs quotidiens dans les trains régionaux, tandis que les trajets domicile-travail augmentent, tous modes confondus, en nombre et en distance. Ils posent des problèmes environnementaux liés à l'artificialisation des sols, à la saturation des axes routiers et à la congestion urbaine, mais aussi d'ordre sanitaire du fait de la pollution de l'air et d'ordre économique avec la croissance du budget que les ménages consacrent à la mobilité. Il est également question du bien-être des populations qui sont parfois contraintes à des déplacements pendulaires de deux heures par jour, source indéniable de pénibilité.

Figure 20 - Nombre de navettes domicile-travail entre aires urbaines



Source : Préfecture de Région Occitanie, 2015

Cette carte montre, en outre, les relations d'interdépendance tissées entre les aires urbaines. Et l'on constate que celles du Gard entretiennent d'intenses relations avec leurs voisins de la région PACA, de même que Tarbes qui fonctionne en binôme avec l'aire paloise. Les aires des départements du Gers, de la Lozère, de l'Aveyron et du Lot ont, pour leur part, des fonctionnements beaucoup moins centrifuges.

#### 2.2.4.1 La grande vitesse ferroviaire

En termes de mobilité, c'est désormais le temps qui façonne le territoire plus que les distances. Le gradient d'accessibilité à grande vitesse (TGV ou avion) donne à une ville un potentiel de contact<sup>43</sup> plus ou moins large avec une palette de destinations et induit son positionnement économique. Pour reprendre les mots de Fabienne Goux-Baudiment<sup>44</sup>, « la carte utile du territoire s'exprime aujourd'hui en temps et non plus en distance ».

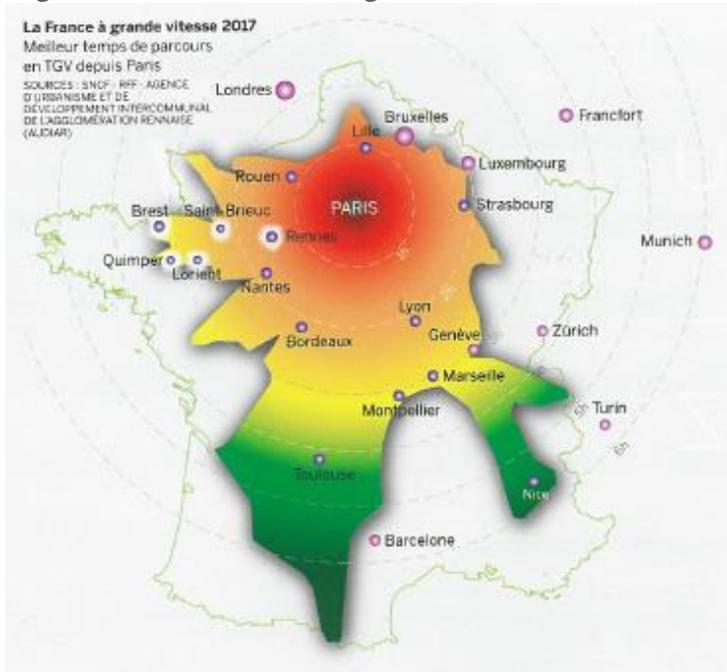
La métropole toulousaine se situe à plus de 4h de parcours en TGV de Paris, ce qui en fait l'une des plus éloignée « temporellement » de la capitale. Ce n'est pas le cas de Montpellier qui malgré des distances comparables n'est qu'à 3h de Paris ni de Nîmes, qui s'en trouve encore plus proche.

<sup>43</sup> Le potentiel de contact des villes est un indicateur permettant de mesurer la potentialité de connexion d'une ville à d'autres villes, par grande vitesse ; la possibilité de réaliser des relations face-à-face sur une journée pour des individus situés dans des métropoles distantes.

<sup>44</sup> Goux-Baudiment Fabienne, *Donner du futur aux territoires. Guide de prospective territoriale des acteurs locaux*, Lyon, Certu, 2000.

La carte ci-dessous de « la France à grande vitesse » montre que la distance qui éloigne Toulouse de la capitale n'est pas encore compensée par la grande vitesse. La réponse proposée à « l'enclavement de Toulouse » est donc le raccordement de Toulouse à Paris par le TGV, via Bordeaux.

Figure 21 - La France à grande vitesse 2017



Source : FNAU, 2016

Il serait intéressant de reproduire cette carte à l'échelle de l'Eurorégion et du grand sud de la France afin de voir à quelle « distance temporelle » se situent Toulouse et Montpellier, mais aussi comment elles se situent vis-à-vis des autres métropoles régionales : Bordeaux, Marseille, Lyon, et surtout Barcelone. Leur rapprochement ferroviaire, dans le cadre de la nouvelle Région, nécessiterait la mobilisation de financements très conséquents, ce qui semble impossible actuellement (hormis pour la liaison Bordeaux-Toulouse, dans le cadre du projet LGV, bénéficiant d'importants co-financements).

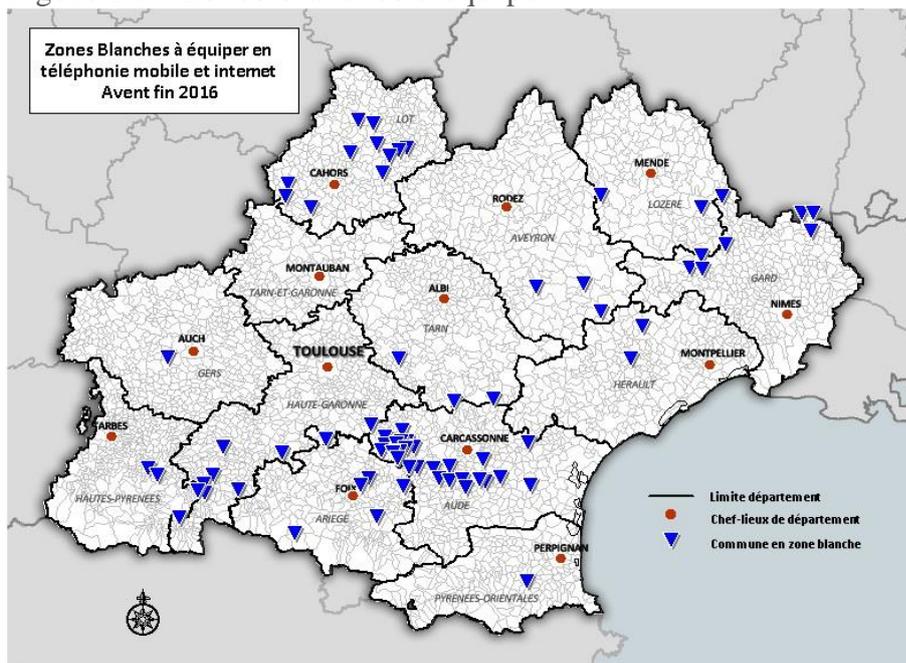
De façon plus générale, d'importants enjeux de développement des territoires sont liés aux infrastructures de communication dont la création peut accélérer et accentuer les tendances existantes : attirer les activités comme les faire fuir. Cependant, les infrastructures de transport sont généralement considérées comme des vecteurs de développement, quitte à oublier ou minorer leurs possibles effets d'amplification des déséquilibres, creusant les écarts entre les espaces attractifs et ceux qui le sont moins.

#### 2.2.4.2 L'accès au numérique

La connectivité numérique représente également un réel enjeu de développement et de « désenclavement » pour l'ensemble des territoires.

Lors des dernières Assises de l'Association des petites villes de France (APVF), fin mai 2016, Olivier Dussot, président de l'APVF, a fortement insisté sur l'enjeu de venir à bout des zones blanches, mais également de l'ensemble des zones grises : « une desserte intermittente, c'est aussi rédhibitoire que l'absence de desserte ». Cette question relève de l'action gouvernementale et des démarches sont engagées, au niveau national, comme entre autres un nouvel appel à notification pour les centres-bourgs, la prise en charge des frais de construction des pylônes, l'identification de nouvelles zones grises "prioritaires"...

Figure 22 - Zones blanches à équiper



Source : Préfecture de Région, repères Région Occitanie, 2016

Cette carte montre les 72 communes en zone blanche de la nouvelle région, qui à elle seule rassemble près du tiers des communes françaises en zone blanche.

## 2.2.5 De profonds contrastes sociaux et économiques

### 2.2.5.1 Des disparités très fortes en termes de revenus

Le taux de pauvreté<sup>45</sup> au sein de l'espace régional est de 16,7 %, contre 14,3 % au niveau national. La moitié des ménages vit avec moins de 1 575 €/mois. Fin 2014, 245 000 personnes allocataires du RSA étaient recensées en Région Occitanie, soit 9 % de sa population. Mais derrière ces chiffres globaux, se cachent là encore de profonds contrastes.

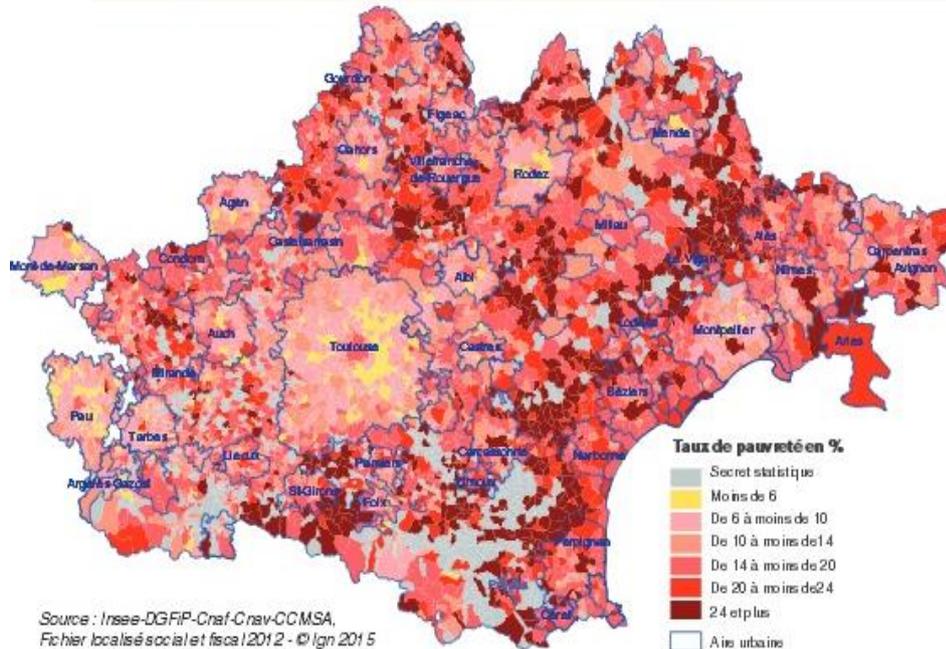
Parmi les 10 départements français où le taux de pauvreté est le plus fort, 4 appartiennent à la région, l'Hérault, le Gard, les Pyrénées-Orientales et l'Aude, deuxième département le plus pauvre après la Seine-Saint-Denis. Et huit villes (Montpellier, Nîmes, St-Gaudens, Carcassonne, Narbonne, Alès, Béziers et Perpignan) affichent un taux de pauvreté particulièrement élevé au sein leurs unités urbaines, entre 19 % et 29,5 %.

L'unité urbaine de Toulouse, en revanche, présente un taux de pauvreté sensiblement inférieur à la moyenne nationale (12,8 %).

Il existe donc, au sein de la nouvelle région, de très forts écarts de revenus, et de profondes inégalités dans la distribution des richesses. La carte ci-dessous montre une pauvreté plus marquée sur un ensemble d'espaces formant un corridor en retrait des zones les plus urbanisées du ruban littoral. Les communes isolées semblent ainsi les plus affectées.

<sup>45</sup> Le taux de pauvreté correspond à la proportion de ménages dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté. En France comme dans les autres pays européens, on mesure la pauvreté monétaire de manière relative : le seuil de pauvreté est ainsi déterminé par rapport à la distribution des niveaux de vie de l'ensemble de la population. On privilégie en Europe le seuil de 60 % du niveau de vie médian.

Figure 23 - Taux de pauvreté par commune en Région Occitanie



Source : Insee, 2015

Cela peut s'interpréter comme la traduction de phénomènes de ségrégation socio-spatiale induits par la métropolisation : les populations qui n'auraient pas accès au foncier urbain seraient ainsi « repoussées » aux confins des espaces urbains et périurbains. La pression foncière et immobilière rend en effet plus difficile l'accession au logement, allant jusqu'à générer des situations de relégation des populations les plus fragiles au sein des territoires périphériques ruraux.

C'est ainsi dans les zones rurales que l'on rencontre une grande partie des taux de pauvreté les plus élevés de la région, tout comme dans les zones rurales les plus reculées (communes du Haut-Languedoc, du piémont des Cévennes, des Corbières, de la Haute-Ariège et de l'Aubrac, entre autres).

On constate en revanche des taux de pauvreté beaucoup plus faibles au sein des espaces périphériques de l'agglomération toulousaine – phénomène que l'on retrouve aussi autour des agglomérations de Montpellier, Rodez, Pau et Mende.

Par ailleurs, cette carte de la pauvreté souligne également, en région Occitanie, une accentuation des bas revenus dans les grandes villes (Montpellier, Nîmes, Béziers et Perpignan notamment). La pauvreté est ainsi très présente dans les villes-centres des grands pôles urbains et même au sein des villes petites et moyennes.

## **L'égalité territoriale à l'épreuve des quartiers**

Source : Centre d'analyse stratégique<sup>46</sup>, 2012

Les quartiers sensibles, ou Zones urbaines prioritaires (ZUP), généralement situés dans les grands ensembles d'habitat social, sont hérités de la conception urbaine fonctionnaliste de l'après-guerre. En s'affranchissant des codes architecturaux et des formes urbaines antérieures, ces quartiers se sont construits en rupture avec le reste des villes. Peu à peu, les dynamiques sociales y ont donné lieu à des situations de relégation et à l'accroissement des inégalités.

Aujourd'hui, l'expansion territoriale des villes repositionne la situation des quartiers au sein des agglomérations ; la relégation sociale et la concentration des inégalités ne sont plus systématiquement corrélées à la relégation territoriale.

Certains auteurs, comme Philippe Estèbe et Laurent Davezies, reprenant la formule déjà ancienne de Michel Wieviorka (les quartiers populaires de banlieue ne sont pas seulement des *nasses*, mais aussi des *sas*<sup>47</sup>), ont mis en lumière la fonction de sas que pouvaient exercer ces quartiers. Lieux de transit et étape dans les trajectoires sociales et les parcours d'intégration, les quartiers de banlieue sont devenus des gares de triage social, retenant les plus démunis et libérant ceux qui ont les moyens de partir.

Au-delà, les quartiers véhiculent une image négative, parfois extrapolée au mode de vie urbain des grandes villes (gigantisme de l'architecture, concentration urbaine, inégalités sociales, précarité, violences urbaines, sentiment d'insécurité, etc.), qui semble participer, par contraste et par opposition, de la désirabilité des périphéries.

De plus, au cours des dernières décennies, ont émergé des phénomènes de dévitalisation des centres-villes. Dès lors, une préoccupation grandit pour stimuler l'attractivité de ces centralités ; elle conduit à développer une offre de logements plus en phase avec les besoins et les aspirations des populations : construction de logements sociaux plus vastes et plus confortables, vitalisation commerciale, accessibilité aux services courants, amélioration des transports urbains, etc.

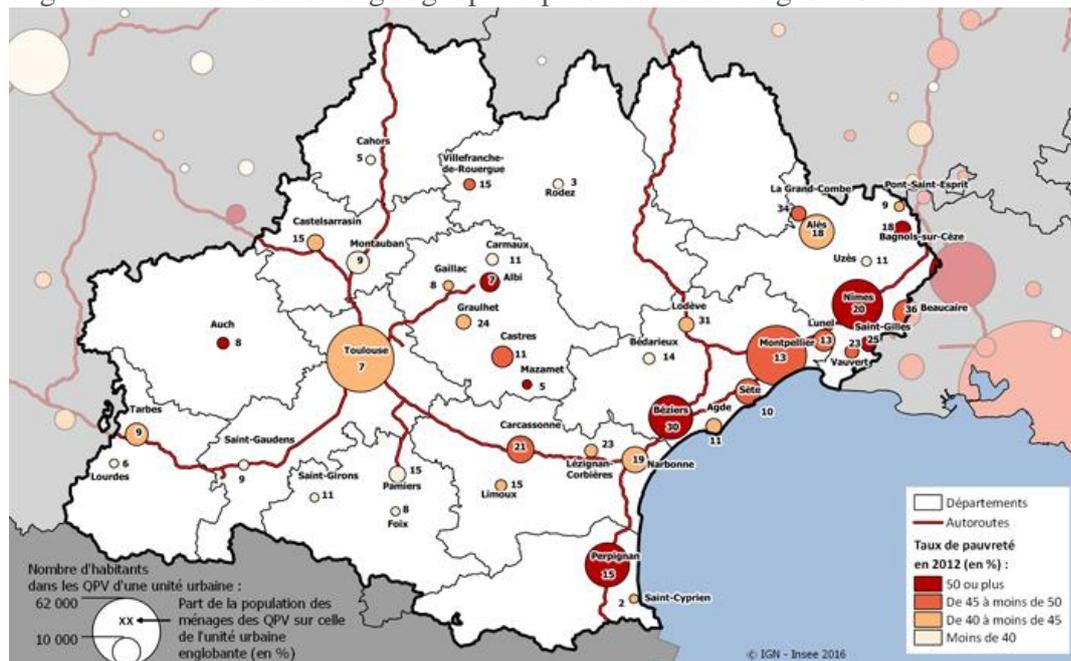
Ce constat a d'ailleurs inspiré la refonte de la carte de la Politique de la ville en 2015. Celle-ci a fait office d'une véritable révolution : la concentration de la pauvreté n'est plus l'apanage des quartiers de banlieues des grandes villes ; elle est désormais partout et aucun territoire ne semble y échapper.

---

<sup>46</sup> Rapport Politique de la ville. *Perspectives françaises et ouvertures internationales*, La Documentation française, n° 52, 2012

<sup>47</sup> Wieviorka Michel, « Le sas et la nasse », *Ville, Exclusion, Citoyenneté*, Paris, Ed. Esprit, 1993, p. 191-203

Figure 24 - La nouvelle géographie prioritaire en région Occitanie



Source : Atlas Région Occitanie, 2016

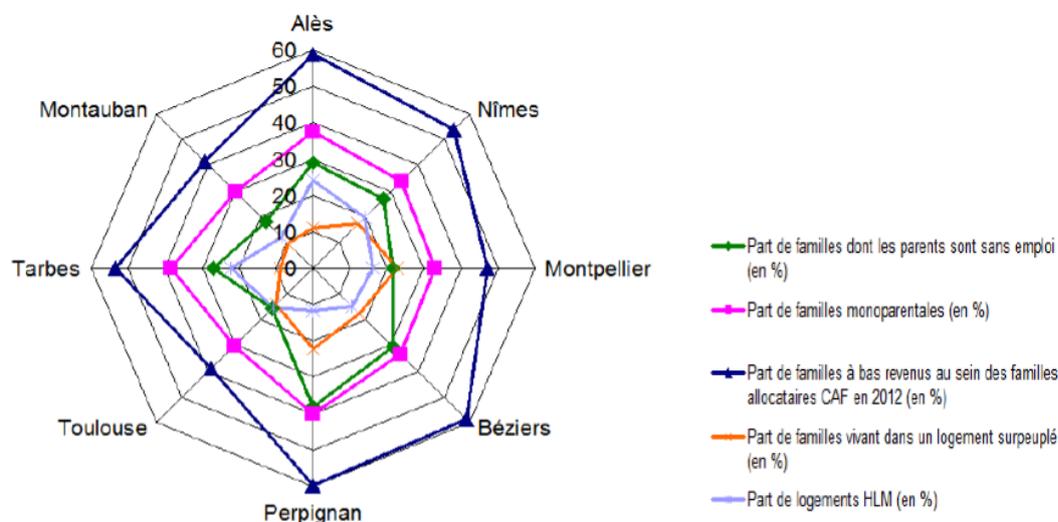
De nouveaux périmètres ont ainsi été créés se substituant, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, aux zones urbaines sensibles (ZUS) et aux quartiers en contrat urbain de cohésion sociale (CUCS). Cette nouvelle géographie prioritaire pointe particulièrement l'augmentation de la pauvreté au sein des villes moyennes.

La Région compte 105 quartiers retenus au titre de la géographie prioritaire de la politique de la ville. Dans l'ex région Languedoc-Roussillon, la population concernée augmente, en raison notamment de nouveaux quartiers en décrochage. La politique de la ville fait ainsi son apparition dans des villes qui étaient jusqu'ici épargnées par les phénomènes de concentration de la pauvreté, comme Foix, St Girons, Pamiers, Auch, Carcassonne, Alès, etc.

Les inégalités sont également très marquées sein même des aires urbaines proches du littoral, et l'écart interdécile<sup>48</sup> est près de deux fois supérieur à la moyenne française en ex-Languedoc-Roussillon où certaines villes comme Perpignan, ont un écart 5 fois supérieur. La Région se situait alors en 3<sup>e</sup> position pour cet indicateur négatif, après la Corse et PACA. En 2012, les habitants de Languedoc-Roussillon vivaient en moyenne avec un niveau de ressources inférieur à la plupart des autres régions métropolitaines (Insee). Un chômage plus prégnant ainsi qu'une plus forte part d'inactifs, notamment de retraités, expliquent cet écart.

<sup>48</sup> Un décile est la valeur qui sépare une tranche de 10 % d'une autre, sur l'échelle des revenus. L'écart interdécile, qui mesure la différence entre le 9<sup>ème</sup> décile et le 1<sup>er</sup> décile, donne l'ampleur des inégalités.

Figure 25 - Caractéristiques des familles en 2012 dans les villes-centres des aires urbaines de plus de 100 000 habitants



Source : Insee, 2016

Dans les zones attractives, l'arrivée de migrants régionaux s'ajoute au stock de chômeurs déjà présents et contribue à élever le taux de chômage jusqu'à des taux record, comme dans l'Hérault, l'Aude, le Gard et les Pyrénées Orientales. Pourtant, ces régions demeurent attractives malgré leur taux de chômage élevé, peut être en raison d'un marché du travail fluide qui permet en partie d'absorber ces populations actives nouvelles. Les emplois induits par l'accroissement démographique lui-même, ainsi que par le développement touristique, facilitent l'insertion sur le marché du travail.

La pauvreté et les inégalités sociales qui l'accompagnent couramment ne sont donc pas l'apanage d'un territoire en particulier. En cela, le constat fait en Région Occitanie rejoint clairement l'analyse de Martin Vanier : « les situations de pauvreté, de précarité, de vulnérabilité se trouvent dans des contextes sociaux et géographiques les plus divers, des cœurs de métropoles jusqu'au espaces de faibles densité, parfois sous forme de poches isolées, le plus souvent de façon diffuse dans les territoires ». Le caractère multiforme de ces inégalités révèle, selon lui, une multitude de micro-fractures territoriales qui rend de plus en plus difficile leur appréhension territoriale et leur traitement via une approche territoriale.

#### 2.2.5.2 Une structure économique hétérogène

Avec un PIB s'élevant à 152,4 Mds €, Occitanie la 4<sup>e</sup> région en termes de création de richesse. Les économies des deux anciennes Régions présentent des caractéristiques très disparates : une industrie aéronautique puissante autour de Toulouse, l'un des plus grands vignobles du monde et un tourisme de masse sur le versant méditerranéen, entre autres.

La sphère productive génère 1/3 de l'emploi. Cette économie productive est surtout concentrée autour de Toulouse mais elle est également bien représentée à Figeac et Rodez. Toutefois, la spécialisation de l'économie toulousaine autour de l'aéronautique pourrait compromettre ses capacités de résilience en cas de crise de ce secteur, faute d'une diversification suffisante de ses domaines d'activités<sup>49</sup>.

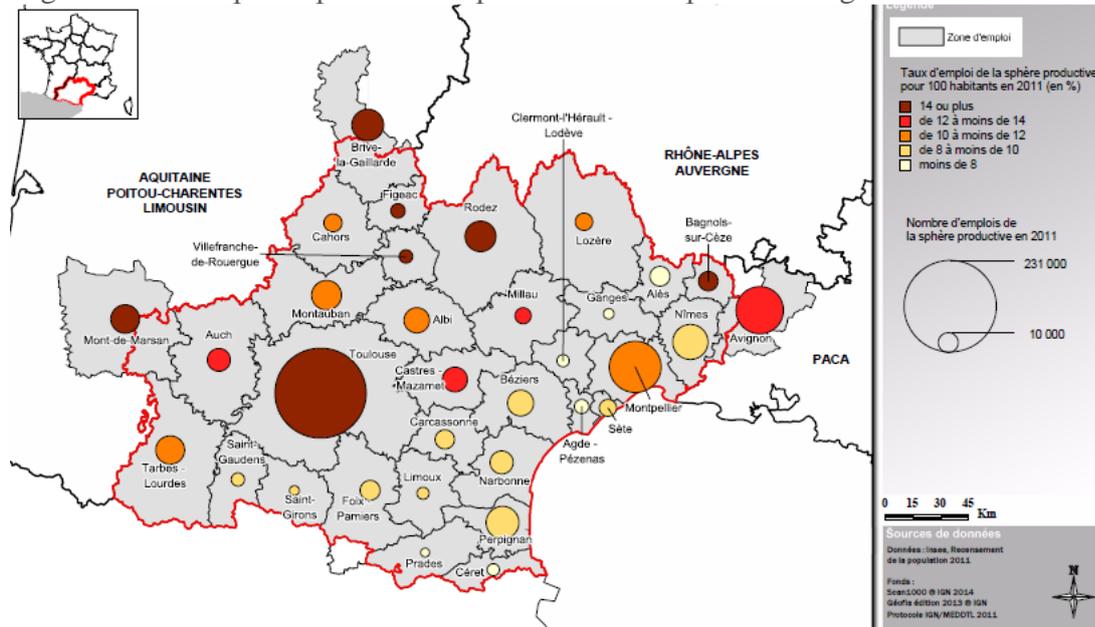
Autre fort secteur économique de poids dans l'ancienne Région Midi-Pyrénées : l'industrie agro-alimentaire ; elle n'est pas non plus exempte de vulnérabilités car fortement dépendante de

<sup>49</sup> Vermeulen Paul, Le temps de la Métropole, L'Harmattan, Questions Contemporaines, série Questions Urbaines, 2014.

stratégies de firmes internationales qui limitent l'autonomie décisionnelle de ses acteurs locaux<sup>50</sup>.

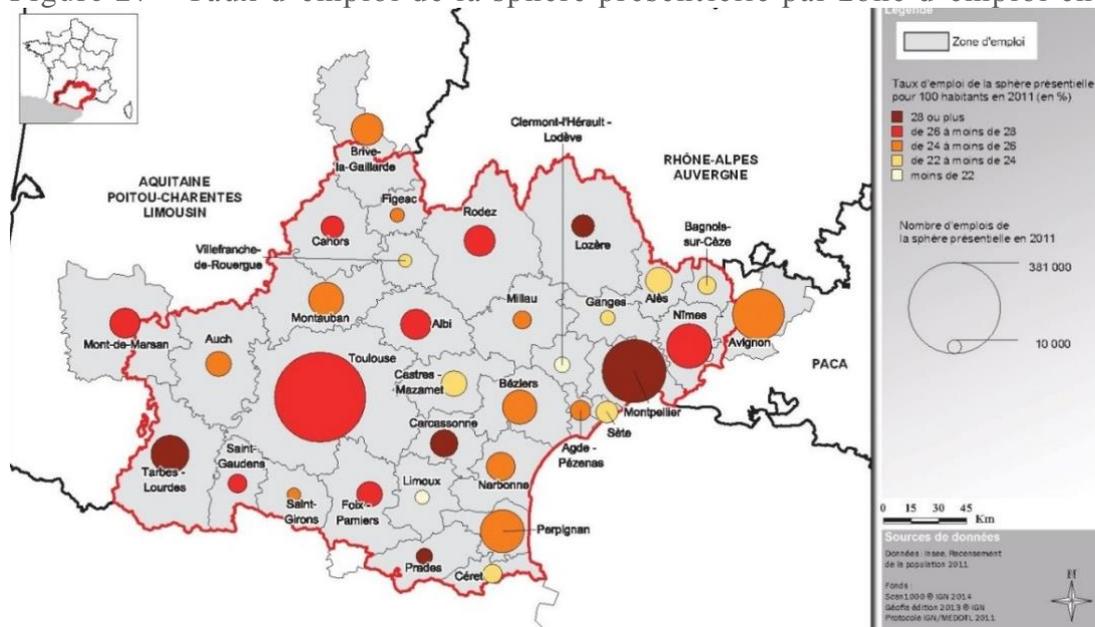
Certains territoires continuent de voir leur économie productive décliner, notamment Mazamet et Lavelanet. Surtout, on constate un déficit d'emplois productifs marqué dans les zones d'emploi du sud-est, où l'économie présenteielle prédomine.

Figure 26 - Emplois productifs par zone d'emploi en Région Occitanie en 2011



Source : Atlas cartographique de l'Etat, Insee, 2015

Figure 27 - Taux d'emploi de la sphère présenteielle par zone d'emploi en 2011



Source : Atlas cartographique de l'Etat, Insee, 2015

L'économie présenteielle semble pour sa part mieux répartie sur l'ensemble du territoire. Avec 26,4 emplois pour 100 habitants, le poids de ces activités se situe dans la moyenne nationale

<sup>50</sup> Labat Aurélio, Les influences économiques de la métropole toulousaine sur ses territoires périphériques ruraux, Mémoire de Master 1, sous la dir. de Sibertin-Blanc Mariette, UT2, 2015

(26,7). Les secteurs concernés sont principalement la construction, le commerce de détail, les services aux ménages, l'administration, l'enseignement, la santé et l'action sociale.

Les territoires proches du littoral bénéficient d'une économie résidentielle considérable. Si elle est peu exposée aux logiques de concurrence extérieure, elle n'est pas pour autant exempte de vulnérabilités : destinées à satisfaire les besoins des populations locales, les activités de l'économie résidentielle génèrent des emplois souvent moins qualifiés et plus précaires. Et elles sont par essence tributaires des évolutions démographiques.

Les villes du sillon languedocien, dotées d'une forte attractivité démographique, ont à relever le défi d'un rythme de création d'emplois très soutenu, afin que l'attractivité ne se solde pas par un accroissement du chômage. L'ex-Languedoc-Roussillon a donc cherché à compenser le handicap économique que constitue la faiblesse de son tissu industriel en attirant des activités de haute technologie, orientées essentiellement vers l'électronique et l'informatique, la pharmacie, la recherche biologique et médicale.

Montpellier tout autant que Toulouse peut être considérée comme une technopole : les deux villes parviennent à favoriser des synergies dans le domaine technologique. Alors que Toulouse est très majoritairement orientée vers le secteur du spatial et de l'aéronautique, Montpellier dispose de parcs technologiques de moindre importance mais plus diversifiés, tels que les pôles de développement biologique et médical, la recherche pharmaceutique, l'agronomie et les TIC.

Les économies des deux anciennes régions s'annoncent donc complexes à marier tant leurs affinités paraissent ténues. Le CESER note, dans sa contribution de 2014, qu'elles sont surtout à rechercher au niveau des coopérations dans le domaine agricole (même si la viticulture reste prépondérante dans l'ancienne Région Languedoc-Roussillon), ainsi que dans le secteur de la santé, en raison de la légitimité historique et universitaire de Montpellier en médecine et de la forte expansion des industries et des activités liées à ce secteur autour de Castres et de Toulouse. D'autres synergies sont envisageables dans les domaines de l'informatique et du numérique (systèmes embarqués, objets connectés, clusters numériques, notamment), dans une région au potentiel marqué pour l'innovation scientifique.

D'ailleurs, avec 3,7 % du PIB consacrés aux dépenses de recherche et développement (R&D) en 2012, et 27 040 chercheurs dans ce secteur, Occitanie est la 1<sup>ère</sup> région française pour l'effort de R&D, publique ou privée. S'il est majoritairement le fait des entreprises - du secteur aérospatial mais aussi de la chimie-pharmacie, grâce à la présence du CNES, du CNRS, de l'Inra, du CEA, d'Airbus et des laboratoires pharmaceutiques -, l'effort de recherche des administrations publiques de la Région Occitanie (1,5 % du PIB) est aussi le plus important des régions françaises.

Un enjeu fort apparaît autour de la création d'affinités d'innovation, ce qui suppose un travail de repérage des complémentarités au sein de la nouvelle entité régionale et l'intensification des coopérations internationales et transfrontalières. Santé, énergies renouvelables et numérique constituent d'ailleurs des secteurs de pointe, bien représentés dans la nouvelle région, faisant l'objet de pôles de compétitivité.

De façon plus générale, les enjeux en matière d'économie sont multiples : renforcer la diversification de l'économie de la métropole toulousaine mais aussi la place des villes moyennes dans l'économie régionale et développer des activités productives partout où l'économie présentielle prédomine.

Par ailleurs, en synergie avec le développement économique, l'enseignement supérieur est un domaine fortement attractif en Région, qu'il s'agisse du réseau universitaire de Toulouse comme de celui de Montpellier. Avec 233 000 étudiants en 2015<sup>51</sup>, plus de 15 000 enseignants-

---

51 Chiffres du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche

chercheurs et plus de 8 000 doctorants, la vitalité universitaire de la Région est réelle. De plus, cette attractivité génère aussi des retombées évidentes en termes d'animation urbaine et de dynamisme culturel. Cela pourrait justifier de poursuivre, y compris dans le cadre du SRADDET, les réflexions sur le déploiement et le maillage régional des sites universitaires.

Enfin, si l'économie fait, comme nous l'avons vu, l'objet d'un schéma *ad hoc*, le SRDEII, les problématiques du foncier économique comme celle du commerce ne sont pas citées en tant que telles dans ce futur schéma. Ce sont pourtant des enjeux centraux d'aménagement du territoire et potentiellement générateurs de déplacements. Le SRADDET pourrait ainsi être un cadre de dialogue pour la définition d'objectifs partagés entre la région et les communautés, notamment sur l'optimisation des grands équilibres commerciaux et du foncier économique en lien avec les objectifs d'aménagement du territoire.

D'ailleurs, la loi MAPAM a accordé aux métropoles des compétences fortes en matière de développement économique, notamment visant l'attractivité du territoire, de rayonnement international ou encore l'innovation, bien que la Région soit chef de file dans ce domaine. La Région Occitanie doit composer avec les métropoles toulousaine et montpelliéraine par le développement d'une démarche de coopération interterritoriale – qui risquerait d'être contrariée par des clivages politiques.

Pour finir, notons que l'union des deux anciennes régions pourrait changer la donne quant à l'accès aux fonds européens, lors du renouvellement des programmes en 2020, dans la mesure où la nouvelle Région pourrait être éligible à des programmes communautaires de régions en transition<sup>52</sup>.

On le voit, au terme de ce rapide panorama diagnostique de la Région, les contrastes en tous les domaines y sont nombreux et profonds. Cela disqualifie d'office toute tentative de solution uniforme et clé en main. Non seulement les conceptions de l'aménagement du territoire qui prévalaient dans les anciennes régions sont à revisiter mais la nouvelle politique d'aménagement du territoire devra peut-être devoir se recomposer autour de modèles pluriels capables de répondre à la diversité des situations territoriales.

Le défi est d'autant plus complexe qu'il n'existe pas de réponse toute faite. Au contraire, il semble qu'une multiplicité de visions du territoire et de conceptions de son aménagement s'exprime au travers de débats théoriques où se confrontent les modèles d'analyse de nombreux géographes et autres chercheurs en sciences sociales. Nous essaierons au cours des pages suivantes de révéler certains motifs majeurs de ces débats sur certaines questions centrales au regard du SRADDET : la métropolisation, le brouillage des catégories spatiales sous l'effet de la diffusion des mobilités et des diverses formes de périurbanisation, l'égalité des territoires et la qualité de vie, etc.

### 2.3 La métropolisation au défi de l'égalité des territoires

Nous avons vu que l'idée que la puissance économique des métropoles est capable de créer des effets d'entraînement sur un vaste territoire régional a inspiré la réforme territoriale, les nouvelles délimitations régionales et jusqu'au renouvellement de l' « organisation des

---

<sup>52</sup> Les 3 catégories de régions qui prévalent à l'attribution des fonds européens : les Régions moins développées, dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % du PIB moyen de l'UE ; les Régions en transition, dont le PIB par habitant est compris entre 75 % et 90 % du PIB moyen de l'UE ; et les Régions plus développées, dont le PIB par habitant est supérieur à 90 % du PIB moyen de l'UE.

Avec un PIB par habitant équivalent à 96% du PIB moyen de l'UE, Midi-Pyrénées appartenait donc à la catégorie des régions les plus développées, tandis que Languedoc-Roussillon appartenait à celle des régions en transition.

territoires de la République ». Cette idée est soutenue par de nombreux géographes et économistes. Nous chercherons au travers des développements suivants à comprendre quels sont ses fondements mais aussi à interroger cette croyance. Notamment, nous tenterons de voir si elle peut être compatible avec l'objectif d'égalité des territoires – notion qui paraît également devoir être interrogée.

### 2.3.1 Les dynamiques métropolitaines et les métamorphoses de l'organisation du territoire

Les métropoles européennes peuvent se définir comme des agglomérations de taille significative, dotées d'équipements et disposant d'une zone d'influence étendue. « Couturières d'une vaste toile économique mondiale », elles se distinguent moins par leur poids démographique, assez relatif à l'échelle européenne, que par leur poids économique et surtout par l'attractivité qu'elles exercent, « débordant nettement les frontières nationales<sup>53</sup> ».

La métropolisation se définit, selon G.-F. Dumont, comme « l'exercice de forces centripètes conduisant à la concentration des activités économiques, en particulier des fonctions tertiaires supérieures, et des humains dans les espaces urbains les plus peuplés ». Le phénomène se traduit par « un ensemble de fonctions socioéconomiques, culturelles et institutionnelles, dont la combinaison engendre des effets de seuil d'efficacité et de performance économique, des effets de rayonnement et d'attraction qui représentent des atouts majeurs dans le contexte de la mondialisation<sup>54</sup>. » Ces caractéristiques correspondent pleinement au cas de la métropole toulousaine.

A un niveau inférieur, selon Gérard-François Dumont, se trouvent des villes qui, bien que dénommées métropoles sur le plan institutionnel, ne présentent pas un important rayonnement international – aussi peuvent-elles être considérées comme des métropoles intermédiaires<sup>55</sup>. C'est selon bien des aspects dans cette catégorie que semble se situer Montpellier, du fait de certaines faiblesses économiques et de sa difficulté à entraîner une croissance économique de son hinterland.

#### 2.3.1.1 Les métropoles, rayonnantes et indiscutables

Depuis les années 1970, la métropolisation peut se concevoir, en Europe, comme une nouvelle étape de l'histoire urbaine, indissociable de l'intégration européenne : la mise en place du marché commun puis de l'euro a en effet conduit à la suppression progressive des régulations nationales ; ces processus ont, de fait, placé les villes et les territoires dans une situation de compétition de plus en plus directe.

Ce mouvement s'est accompagné, en France, d'un mouvement progressif de décentralisation, donnant un peu d'autonomie aux échelons locaux. C'est ainsi que se renforce le couple métropole-région à l'intersection d'enjeux communs visant la croissance économique des espaces régionaux. Considérées comme un moteur de développement régional, les métropoles concentrent de plus en plus les secteurs innovants regroupant les fonctions de recherche et de développement, des secteurs stratégiques pour les territoires en termes d'emplois et de croissance. Pour Davezies et Pech (2014), la concentration spatiale est la clé du développement économique : le « succès métropolitain croissant est assez nettement corrélé à la taille des villes » écrivent-ils, ajoutant cependant qu'il tient « aussi à leur composition sociale ».

Le renforcement des métropoles au sein d'un vaste territoire régional est, on l'a vu, au cœur des processus de réforme territoriale les plus récents : la loi MATPAM est ainsi venue entériner

---

<sup>53</sup> Dumont Gérard-François, *Les métropoles régionales intermédiaires en France : quelle attractivité ?* La Documentation française, DIACT, 2007

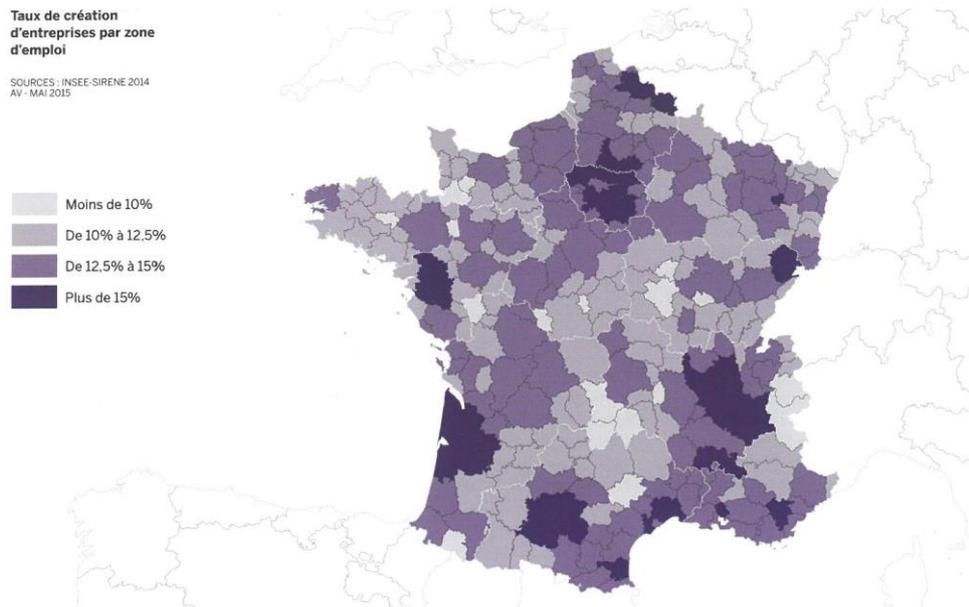
<sup>54</sup> Michel Savy, Pierre Veltz (dir.), *Economie globale et réinvention du local*, l'Aube-DATAR, 1995.

<sup>55</sup> Agglomération de plus de 200 000 habitants et dont les fonctions économiques ne permettent pas de considérer que son attractivité et son rayonnement soient tels qu'elle puisse être désignée comme « européenne ».

l'affirmation des métropoles, et la loi NOTRe leur a fait une large place dans le redécoupage des régions, sur lesquelles elles semblent avoir vocation à rayonner.

Directement plongées dans la compétition internationale, les métropoles cherchent à renforcer leur attractivité, fournissant aux entreprises des économies d'échelle et des services en nombre : logistique, main d'œuvre qualifiée, potentiels de partenariats, biens collectifs, infrastructures technologiques, accès à la formation, équipements divers, etc. La métropole semble ainsi s'imposer comme unité compétitive de l'économie globale, agglomérant efficacement les personnes et les activités.

Figure 28 - Les créations d'entreprises tirées par les métropoles et les littoraux



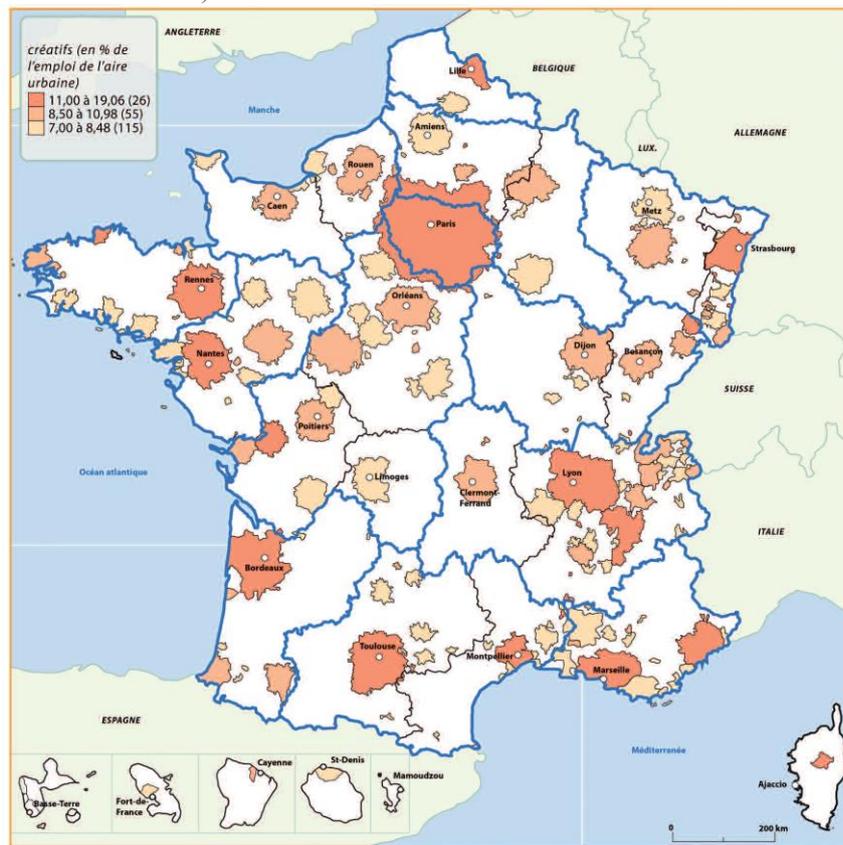
Source : FNAU, 2016

Attirer des emplois créatifs est d'ailleurs devenu un nouvel enjeu pour les politiques territoriales : étudiants, chercheurs, créateurs, cadres, etc. sont supposés susciter une émulation culturelle, scientifique et entrepreneuriale favorable au dynamisme économique. Ces personnes figurant dans cette catégorie dénommée par Richard Florida la « classe créative » ont toutes les caractéristiques d'un urbain métropolitain. Les métropoles sont ainsi très logiquement des territoires de prédilection pour ces classes créatives<sup>56</sup> sont la densité constitue un bon indicateur du potentiel de développement.

Pourtant, la carte ci-dessous révèle une présence significative de populations appartenant à cette catégorie, non seulement dans les deux métropoles d'Occitanie, mais aussi dans des villes telles que Nîmes, Cahors, Figeac, Albi, Castres et Lodève. Ce constat amène à relativiser les craintes d'une métropolisation toulousaine hégémonique qui aspirerait toute la vitalité des territoires périphériques. Par ailleurs l'absence de cette classe sur toute la côte littorale paraît révéler un déficit dans la structure de l'emploi des villes littorales (faiblesse des activités « créatives », culturelles ou à forte qualification dans les domaines de l'innovation, etc.).

<sup>56</sup> Elles sont constituées des individus possédant une profession considérée comme créative : ingénieurs, scientifiques, artistes, managers, architectes, etc. La classe créative est une représentation du capital humain qui s'appuie non seulement sur les professions des individus, mais aussi sur leurs capacités créatives.

Figure 29 - Localisation géographique des classes créatives (en % de l'emploi de l'aire urbaine)



© Datar 2013 - IGN GéoFlis

Source : France Stratégie, 2015, d'après le Recensement Insee de population 2010 au lieu de travail

Précisons cependant que cette vision est largement controversée, notamment sur le plan de ses applications en termes de politiques urbaines<sup>57</sup>. Selon ces thèses, les collectivités auraient tout intérêt à créer un environnement favorable à l'accueil de personnes présumées appartenir à la « classe créative » et censées générer un développement futur ; mais leur rôle n'est-il pas plutôt de répondre aux besoins de leurs populations présentes ou encore de créer un environnement favorable à l'implantation d'entreprises génératrices d'emplois ?

Par ailleurs, rappelons que la région dispose des compétences et des leviers relatifs au développement économique dans son ensemble : financement des entreprises, renforcement du capital humain, organisation du territoire, innovation, internationalisation de l'économie, etc. Mais, parce que la croissance du PIB est considérée comme le socle de la solidarité territoriale et des stratégies de péréquation, la montée en puissance des métropoles, en tant que « moteurs de croissance » est elle-même considérée comme une nécessité.

Métropoles et Régions apparaissent ainsi comme deux collectivités complémentaires territorialement et fonctionnellement. Le cadre territorial et les compétences de la métropole lui permettent, en liaison avec le conseil régional, de développer les fonctions métropolitaines supérieures nécessaires à la dynamique de l'innovation. En particulier, la réussite des écosystèmes de l'innovation fondés sur l'articulation des universités, des grandes écoles, des organismes de recherche et des entreprises est largement conditionnée par l'engagement conjoint des métropoles et des Régions. Ce nouveau modèle d'organisation territoriale entend

<sup>57</sup> Chantelot Sébastien, « La thèse de la classe créative : entre limites et développements », *Géographie, économie, société*, 2009, p. 315-334.

répondre au double enjeu de soutien au développement économique mais aussi de redistribution des richesses.

L'organisation territoriale devrait alors assurer les conditions du développement économique aux territoires les plus dynamiques, mais elle devrait aussi veiller à ce que les territoires les moins productifs ne soient ni abandonnés à leur sort ni privés de chances de développement futur (Laurent Davezies, 2008). Ainsi, se pose la question de l'équité des territoires car les territoires ne tirent pas tous le même profit de la mondialisation.

Il s'agirait ainsi de concentrer les moyens de production en un petit nombre de lieux (les métropoles), puis de distribuer les fruits de la croissance à travers le territoire. Concentrer l'activité permettrait de dégager des gains importants de productivité ; quant aux autres territoires, ils pourraient bénéficier de cette concentration par le biais de transferts.

La tendance à la métropolisation de la croissance (expression que l'on entend ici comme la recherche d'une croissance par la métropolisation) est sous-tendue, on l'a vu, par l'idée que les métropoles auraient la capacité à exploiter à plein leur potentiel de croissance et les ressources de leur environnement ; en retour, cette croissance pourrait se diffuser à l'ensemble des territoires, selon une logique de redistribution.

A défaut, les régions courent le risque de voir leur(s) métropole(s) se transformer en isolats de croissance au cœur de territoires en difficulté. Le rôle de locomotive des grandes agglomérations doit nous conduire à interroger la manière de structurer ces liens d'interdépendance entre métropoles et territoires. Mais quels sont les ressorts de cette solidarité territoriale ; sur quels dispositifs reposent ces logiques de redistribution, voire de réciprocité, chers aux partisans de la métropolisation comme aux instigateurs de la réforme ?

Il est vrai que les métropoles sont devenues plus autonomes et plus efficaces, sous l'effet de la décentralisation, face à un Etat dont les capacités à soutenir les territoires ont été durablement sapées par la crise. Mais leur capacité (notamment financière et d'ingénierie) à organiser les politiques publiques pourrait-elle véritablement s'étendre à un vaste ensemble régional ? Et, si jamais cela pouvait être le cas, quelles pourraient être les conditions du partenariat à créer avec les institutions régionales ?

#### 2.3.1.2 *La métropolisation discutée*

Les phénomènes de métropolisation sont le plus souvent présentés comme éminemment positifs et souhaitables. Certains universitaires influents, comme le géographe Jacques Lévy, y voient « l'échelle pertinente de nos vies réelles ».

La question de l'influence métropolitaine sur les territoires ruraux de l'ex-Région Midi-Pyrénées a notamment fait l'objet d'une étude par Aurélio Labat<sup>58</sup> qui évalue les liens d'(inter)dépendance ou les effets d'entraînement éventuels entre la métropole et son hinterland. Cette étude nous renseigne sur les impacts réels de la métropole sur l'économie des régionales et les transformations induites sur ces territoires. Ces résultats viennent nuancer la vision d'une économie régionale qui ne serait stimulée que par la locomotive toulousaine.

« Une métropole est sujette à un double-flux ayant pour partenaires ses territoires périphériques » (Labat, p.4) : ainsi, selon Paul Vermeylen, elle polarise et draine en son cœur les dynamiques les plus fortes et les ressources nécessaires, en même temps qu'elle « alimente et diffuse les effets de ces dynamiques vers de larges territoires, partageant ainsi ses atouts et ses richesses<sup>59</sup> ». Des études de terrains approfondies ont permis de mieux caractériser la nature de ces échanges : de la simple

---

<sup>58</sup> Labat Aurélio, *Les influences économiques de la métropole toulousaine sur ses territoires périphériques ruraux*, Mémoire de Master 1, sous la dir. de Sibertin-Blanc Mariette, UT2, 2015.

<sup>59</sup> Vermeylen Paul, *Le temps de la Métropole*, L'Harmattan, Questions Contemporaines, série Questions Urbaines, 2014.

ponction de ressources à la création de réelles synergies, quels sont les effets des dynamiques métropolitaines sur l'économie des territoires ruraux ?

L'étude d'Aurélio Labat concernant l'influence de la métropole sur les espaces ruraux périphériques<sup>60</sup> invite à nuancer la vision d'une puissance d'impulsion métropolitaine à sens unique :

---

*« La métropole toulousaine n'impacte pas l'ensemble des secteurs d'activités régionaux, [elle] n'a pas une incidence similaire selon les territoires, n'est pas seulement productrice d'aménités positives en étant à l'origine de disparités socioéconomiques. [...] il ne s'agit pas d'une influence à sens unique. Le fait métropolitain est issu d'interactions complexes entre la métropole et ses territoires périphériques. L'urbain s'appuie sur son hinterland rural et inversement, tout comme le cœur métropolitain s'appuie sur l'armature urbaine régionale et inversement. La métropolisation n'est pas l'influence d'un espace sur les autres, elle est la résultante de processus d'interdépendances dans un territoire large et multiple. »*

---

Ainsi, tandis que la puissance économique des métropoles et leur capacité d'insertion dans l'économie mondiale constituent une réalité indéniable, l'apport des territoires ne doit pas pour autant être tenu pour négligeable. Ils participent, à leur niveau et de façon moins visible, à la vie économique mais aussi et surtout à la qualité de vie, à l'attractivité, aux équilibres du territoire dans son ensemble et au service de ses populations. En effet, si la compétitivité économique est l'apanage des métropoles, elle repose sur des ressources et des attraits qui dépassent largement le strict territoire métropolitain. Certains de ces facteurs d'attractivité sont fournis par les territoires périphériques, périurbains et ruraux. Les avantages de ces territoires peuvent ainsi s'avérer stratégiques ; il s'agit donc de les identifier pour les mettre en valeur : capital humain, aménités du territoire, équipements, qualité de l'environnement et des paysages, accessibilité aux services publics, etc. c'est l'ensemble de ces ressources qui va donner une assise à la compétitivité d'une métropole, la rendre viable en même temps que plus vivable.

Le renforcement des métropoles, qui répond à cette logique de compétitivité, devrait donc se conjuguer avec deux autres enjeux essentiels que sont la cohésion sociale et la préservation des ressources de l'environnement. Or, ces deux enjeux nécessitent d'actionner le levier de la coopération pour constituer des solidarités aux échelles les plus adaptées et répondre aux problématiques rencontrées par les territoires, compte-tenu de leurs imbrications et interdépendances.

Par ailleurs, si les métropoles françaises sont apparues plus résilientes face à la crise que les villes de moindre importance, d'autres territoires ont également su tirer leur épingle du jeu. L'efficacité économique des territoires reposerait ainsi avant tout sur leur capacité à ancrer des systèmes locaux de compétences et de coopération.

Par ailleurs, il arrive aussi que les métropoles engendrent des déséconomies d'agglomération, liées au coût du foncier, à la congestion des flux et aux pertes de temps dans les embouteillages, la variabilité des temps de transports, l'anonymat des relations, etc. Les externalités négatives de ces grandes agglomérations (étalement urbain, pollutions et nuisances environnementales, ségrégation spatiale et inégalités sociales, accroissement des mobilités subies, hausse du coût de la vie, prégnance du sentiment d'insécurité, etc.) sont souvent patentées... mais, semble-t-il, très peu discutées.

---

<sup>60</sup> Labat, 2015.

Le politiste Gilles Pinson<sup>61</sup> a d'ailleurs souligné la force du pouvoir métropolitain, à la fois symbolique et économique. Analysant notamment le rôle des « nouvelles figures de l'action publique urbaine » que sont les grands projets, la planification stratégique ou encore les grands événements, il démontre leurs ambiguïtés : entre outil de mobilisation des acteurs locaux et instrument de marketing territorial, ces projets métropolitains permettent aux villes à la fois de s'adapter aux exigences du capitalisme mondialisé et de mobiliser autour « de visions partagées et d'une capacité d'action collective ». Ainsi, un patrimoine commun de représentations positives se construit « qui finit souvent par constituer une véritable idéologie du développement urbain, délégitimant toute forme de vision alternative ». En effet, il semble communément admis que la croissance (qu'elle soit démographique, économique, croissance des valeurs foncières, de la taille et de l'influence des villes) est une valeur positive, considérée comme « un horizon indépassable ». De la sorte, les « critères de métropolité » – tels que l'aéroport, le quartier d'affaires, le grand stade, le centre de congrès ou encore le parc des expositions – représentent des balises de l'action que nul n'est autorisé à remettre en question, prévient l'auteur. Et les critiques qui pourraient être formulées contre ces injonctions à la croissance, pointant notamment les renoncements qu'elles imposent face aux objectifs de préservation de l'environnement, d'équité sociale ou territoriale, sont systématiquement repoussées, à l'aide s'il le faut d'une « novlangue sur le développement durable<sup>62</sup> ».

Finalement, si l'on en croit Gilles Pinson, le tableau des métropoles françaises apparaît plus contrasté : d'un côté « elles sont devenues des espaces et des acteurs politiques de premier plan [...] ayant pris la mesure des enjeux et de leurs nouvelles responsabilités [en lien avec les] défis que posent la globalisation et le retrait progressif de l'Etat des affaires urbaines » ; d'un autre côté ce retour en force des villes n'a pas que des effets vertueux et « la construction d'une capacité d'action publique urbaine [élément essentiel de la ville compétitive] s'accompagne d'une pensée unique métropolitaine et de la marginalisation des groupes sociaux les plus modestes ».

Face à cet unanimité que d'aucuns pourront trouver inquiétant, un véritable exercice de prospective territoriale pourrait inviter à repenser ces représentations, à permettre aux acteurs locaux, et notamment aux personnes, élus locaux et techniciens, en charge de l'aménagement du territoire, de se le représenter en fonction d'un futur libéré des injonctions du présent.

Aussi la prospective pourrait-elle permettre de faire émerger des stratégies de développement territorial qui ne soient pas inféodées aux enjeux actuels, tels que, entre autres, ceux de la compétition interurbaine et du marketing territorial.

### 2.3.2 Le brouillage des catégories spatiales

Face à l'évolution des contrastes spatiaux, la hausse des mobilités, la multiplication des échanges, l'aspiration de plus en plus partagée à un mode de vie (r)urbain et la diffusion de nouvelles pratiques de consommation et d'usages de l'espace, les catégories traditionnelles de différenciation spatiale se brouillent de plus en plus.

Les phénomènes d'étalement urbain et d'explosion des mobilités contribuent à reconfigurer en permanence les territoires « vécus », et les distinctions urbain-rural sont de plus en plus difficiles à saisir. Dans le cas des métropoles et de leur débordement perpétuel, cela génère même une ré-interrogation constante du niveau pertinent de représentation institutionnelle et politique du territoire.

Selon le géographe Jacques Lévy<sup>63</sup>, l'urbanisation serait un phénomène en voie d'achèvement dans les pays développés, et bientôt partout dans le monde : les distinctions entre le rural et

---

<sup>61</sup> Pinson Gilles, « Des métropoles ingouvernables aux métropoles oligarchiques », *Territoires 2040*, DATAR, 2010.

<sup>62</sup> Pinson, 2010.

<sup>63</sup> Lévy Jacques, *Le tournant géographique*, Paris, Belin, 2000.

l'urbain laisseraient la place à des différences internes au monde urbain qu'il nomme « gradients d'urbanité ».

En effet, on observe bel et bien une évolution de l'armature urbaine, en Région Occitanie, sous l'effet de l'accroissement démographique, de l'étalement urbain et de la métropolisation ; l'attractivité résidentielle se diffuse depuis les villes principales vers leurs marges périurbaines et rurales. Les zones d'influence des unités urbaines couvrent ainsi des territoires de plus en plus étendus. Globalement, on constate un étalement de l'urbanisation concomitant à la densification de l'espace déjà conquis. Malgré les efforts de densification de certaines villes-centres, les espaces interstitiels se remplissent, engendrant une forte consommation foncière, au détriment d'espaces à vocation agricole et naturelle - au risque de compromettre la qualité paysagère, la sauvegarde des fonctions écologiques et les capacités de production agricole, mais aussi d'aggraver la saturation des axes routiers, les pollutions et la précarité énergétique. Les différenciations entre catégories spatiales semblent alors de plus en plus brouillées, au bénéfice de l'expansion d'un mode de vie inspiré de l'urbain.

Cependant, la Région Occitanie, avec ses vastes espaces ruraux de massif qui échappent en très grande partie aux influences urbaines, atteste au contraire du maintien du caractère rural de certains territoires. Ces espaces de faibles densités, dotés de fortes singularités géographiques et parfois culturelles, sont d'ailleurs loin de former des déserts ; ils ne peuvent être ignorés en tant qu'espaces vécus. Ainsi, nous avons vu que beaucoup demeurent attractifs sans pour autant perdre leur caractère rural et qu'ils contribuent souvent, par leurs aménités spécifiques, à l'attractivité régionale.

#### **Et si la ville (et les attentes sociales des urbains) produisait la campagne ?**

Source : Bertrand Hervieu, Jean Viard, *Au bonheur des campagnes*, 2001

Les sociologues Bertrand Hervieu et Jean Viard ont analysé, au tout début des années 2000, les ressorts de ce qu'ils ont appelé le « bonheur des campagnes ».

« Ce que nous sommes en train de vivre est bien la captation de l'espace non-urbain par la ville elle-même, captation imaginaire autant que concrète dans la périurbanité, dans la pratique des week-ends, des résidences secondaires, des gîtes ruraux et des chambres d'hôtes [...]. La mobilité urbaine a saisi l'ensemble des territoires et des terroirs, bousculant le scénario imaginaire qui avait été construit pour organiser ces espaces et les relations sociales et identitaires qui y prévalaient. » Ainsi, la ligne de partage construite entre la mobilité de la ville et l'hypersédentarité de la ruralité paraît s'être effacée : « Emerge alors un nouveau mode de relations entre l'homme et le territoire, celle de la « publicisation » de l'espace des campagnes : paysages plus que lieux de production, celles-ci sont ressaisies par la cité comme espaces d'usage. Ainsi, s'est constitué un droit de regard sur un espace qu'on ne possède pas. »

Ce mode d'appropriation semble d'ailleurs conforté par l'essor de la réglementation relative à la planification des territoires.

#### *2.3.2.1 De l'urbain au rural, toute la diversité du périurbain*

Le développement important des aires urbaines en France au cours des vingt dernières années montre bien l'ampleur du phénomène de périurbanisation. Celle-ci, coûteuse en infrastructures et en équipements publics (bien qu'elle ait aussi souvent enrichi de nombreuses communes par les effets de la fiscalité locale), ne va pas sans poser question à l'aménageur. La mobilité s'accroît et devient condition d'accessibilité à des pans de plus en plus nombreux de la vie sociale et économique, les parcours de vie se diversifient, les flux construisent les territoires. La consommation d'espaces est d'autant plus conséquente que le modèle du logement individuel est amplement privilégié et que la taille des ménages tend à diminuer. Il en découle des problèmes nombreux : besoin d'équipements au sein de ces espaces eux-mêmes, mobilité subie de plus en plus coûteuse, invasion et congestion automobiles au sein des villes centres.

La périurbanisation s'est développée au cours des dernières décennies à la faveur de trois facteurs principaux qui s'additionnent et se renforcent : la généralisation de l'automobile et le déploiement des infrastructures de transport, les formules d'aide à l'accession à la propriété et l'image répulsive de l'habitat social urbain.

Diverses études sociologiques se sont récemment intéressées à la construction de ces choix résidentiels qui reflètent une aspiration à plus d'espace, à un foncier plus accessible et à un niveau de stress urbain moins élevé, de même qu'à un accès facile aux services (culture, sport, santé, commerces, etc.).

Annie Lambert<sup>64</sup> a ainsi montré que le choix de s'installer en milieu périurbain représente, pour beaucoup de ménages, une réponse individuelle à la crise du logement dans les grandes agglomérations, mais qu'il peut s'avérer porteur de profondes désillusions et source de vifs ressentiments. En soutenant la demande de maisons individuelles, les politiques de logement menées depuis les années 1970 par divers dispositifs d'aide à l'accession à la propriété, au niveau national comme local, ont contribué à modifier profondément la géographie sociale de la France pour favoriser « la périurbanisation des classes populaires<sup>65</sup> ».

Par ailleurs, le périurbain peut aussi fonctionner comme un ghetto car de fortes contraintes s'y opposent à la mobilité quotidienne (cout des déplacements, déficit de l'offre de transports en commun) comme à la mobilité résidentielle et professionnelle<sup>66</sup> :

- Difficulté à trouver un emploi dans les zones soumises à des situations de désindustrialisation ;
- Difficulté à vendre sa maison située dans une zone où le foncier est dévalué pour une autre qui se situe dans une zone où les prix du foncier sont plus élevés ;
- Réticences à s'éloigner de la famille et des proches pourvoyeurs de liens de solidarité, si nécessaires aux ménages modestes.

En effet, si la contrainte des déplacements pendulaires est une caractéristique des territoires périurbains, la mobilité résidentielle s'y trouve en revanche très limitée. Ainsi, selon le Rapport de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles de l'Insee de 2005, les quartiers pavillonnaires sont les zones où la mobilité résidentielle des habitants est la moins élevée. Le renchérissement du foncier accentue cette sédentarité.

---

<sup>64</sup> Lambert Annie, *Tous propriétaires ! L'envers du décor pavillonnaire*, Seuil, 2015.

<sup>65</sup> Lambert, 2015.

<sup>66</sup> Lambert, 2015.

### **L'épineuse question du vote Front national dans les espaces périurbains**

Sources : Vincendon Sybille, 2013 ; Charmes Éric, Launay Lydie et Vermeersch Stéphanie, 2013 ; Guilluy Christophe, 2014

Pour Jacques Lévy<sup>67</sup>, le diagnostic s'impose : par sa configuration spatiale, le périurbain favorise des attitudes de repli sur l'espace domestique, sur l'entre-soi, et de mise à l'écart de l'autre. Le vote en faveur du Front national serait alors l'expression des effets délétères de la vie périurbaine : « Les résidents périurbains ont fait le choix d'une certaine façon d'habiter. [...] Préférer être propriétaire plutôt que locataire, c'est un choix. [...] choisir ses voisins plutôt que devoir se frotter à une certaine altérité, c'est un choix. Il n'est donc pas surprenant que, d'élection en élection, se vérifie la rencontre entre choix d'habiter et choix politique. »

Cependant, Éric Charmes, qui est connu pour être spécialiste du périurbain, et d'autres chercheurs ont démontré que ces logiques ne se vérifient pas toujours<sup>68</sup> : lorsque la commune de résidence est choisie, qu'elle est bien localisée et offre un cadre de vie agréable, la vie périurbaine ne favorise pas le vote Front national, bien au contraire. Le vote périurbain pour le Front national est surtout élevé dans les communes les plus populaires.

Eric Charmes révèle ainsi « les limites de la dichotomie centre-diversité/périurbain-refus de l'altérité » qui est au cœur de la pensée de Jacques Lévy. De récentes recherches indiquent d'ailleurs que le vote frontiste n'est pas généralisé à l'ensemble du périurbain mais précisément localisé, et qu'il est d'abord affaire de catégorie sociale.

Pour sa part, le géographe Christophe Guilluy<sup>69</sup> estime que la métropolisation contribuerait à l'émergence d'une société multiculturelle très inégalitaire, vecteur de nouvelles formes de séparatisme social et culturel. A cet égard, les stratégies résidentielles exprimeraient des antagonismes profonds. L'auteur perçoit dans ces espaces périphériques l'émergence d'un nouveau modèle culturel populaire, sous la forme d'une « antithèse du paradigme métropolitain ». Et la relégation des catégories populaires en dehors des centralités urbaines aboutirait à une concentration dans ces zones d'un vote Front national.

Cependant, Éric Charmes a démontré les confusions entretenues par C. Guilluy entre espaces périurbains, bien souvent situés au cœur des influences urbaines et acteurs de la métropolisation, et espaces périphériques relégués aux confins des zones d'influences urbaines et qui seraient plus susceptibles d'accueillir des populations pauvres et précarisées.

L'auteur insiste surtout sur le fait que les espaces périurbains sont loin d'être tous en déshérence et qu'ils ne sont certainement pas uniformes mais au contraire porteur de modes de vie, d'habiter et de référentiels bien distincts.

La situation des espaces périurbains, interstitiels et périphériques de la Région Occitanie semble corroborer l'analyse de Charmes. En effet, si l'on examine la carte de la pauvreté en Région, on constate de très forts contrastes au sein de ces espaces. Alors que les zones périurbaines sous influences métropolitaines (ou sous l'influence d'une ville moyenne prospère telle que Rodez) apparaissent plutôt privilégiées, d'autres zones périphériques au sein de bassin d'emplois moins dynamiques semblent concentrer une grande pauvreté.

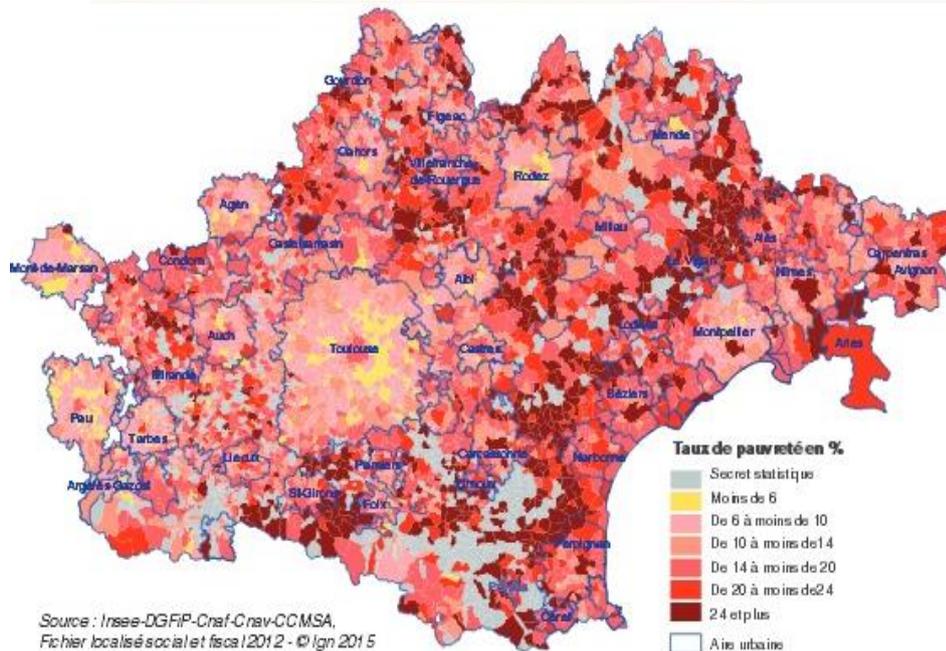
---

<sup>67</sup> Vincendon Sybille, « Lévy Jacques : La France est fâchée avec le pays réel », *Libération*, 28 juin 2013

<sup>68</sup> Charmes Éric, Launay Lydie et Vermeersch Stéphanie, « Le périurbain, France du repli ? », *La Vie des idées*, 28 mai 2013.

<sup>69</sup> Guilluy Christophe, *La France périphérique. Comment on a sacrifié les classes populaires*, Flammarion, 2014.

Figure 30 - Taux de pauvreté par commune en Région Occitanie



Source : Insee, 2015

Enfin, Aurélio Labat, analysant les influences de la métropole toulousaine sur les espaces ruraux, démontre la responsabilité de la métropole dans la métamorphose (parfois problématique et coûteuse) de ses périphéries<sup>70</sup> rurales en espaces périurbains : « De par leur propre attractivité, ils sont un facteur du dynamisme métropolitain. La métropole s'appuie sur les aménités de ces territoires pour accueillir des populations et pour se développer. Sa responsabilité quant à leurs problématiques actuelles en est d'autant plus réelle et pécuniaire que ce sont des services produits et assumés par ces territoires, sans contrepartie directe, qui jouent en sa faveur. »

De plus, les retombées de cette périurbanisation s'avèrent très contrastées si l'on en croit les résultats de cette enquête sur les modes de vie des périurbains. Ainsi, l'accroissement de l'espace vécu à l'échelle métropolitaine, pour l'accès au travail, aux commerces, aux services et aux loisirs, fait que l'accueil de populations périurbaines ne se solde pas nécessairement par des potentiels de développement de l'économie présenteielle : les résidents consomment ailleurs et ne permettent pas toujours la création de commerces de proximité<sup>71</sup>. Ce constat amène à relativiser les effets de l'accueil de « navetteurs » sur l'économie locale des territoires d'accueil.

**Cette hétérogénéité des espaces périurbains et de leurs usages renforce le brouillage des catégories spatiales qui peuvent de moins en moins se résumer à l'opposition urbain/rural.**

Cette difficulté grandissante à cerner les espaces se traduit notamment par la génération de nouvelles appréhensions statistiques des phénomènes d'urbanisation par l'Insee. Ainsi, depuis 1990, l'institut a élaboré la notion d'aires urbaines pour prendre en compte la périurbanisation. Mais ce mode d'illustration du phénomène tend à représenter le territoire national comme très majoritairement urbanisé (ce qui semble ne correspondre ni aux réalités vécues ni aux objectifs politiques d'équilibre du territoire). L'Insee a alors cherché à ajuster les critères pour finalement opter, en 2010, pour un découpage en grandes aires urbaines d'une part, moyennes et petites aires de l'autre.

De la sorte, il tente de rendre compte de la diversité des espaces qui composent l'urbain, et des contrastes qu'il recouvre, des espaces diffus pavillonnaires aux centres-villes denses. Son découpage permet de distinguer les communes selon qu'elles sont urbaines, périurbaines, multi

<sup>70</sup> Labat, 2015.

<sup>71</sup> Labat, 2015.

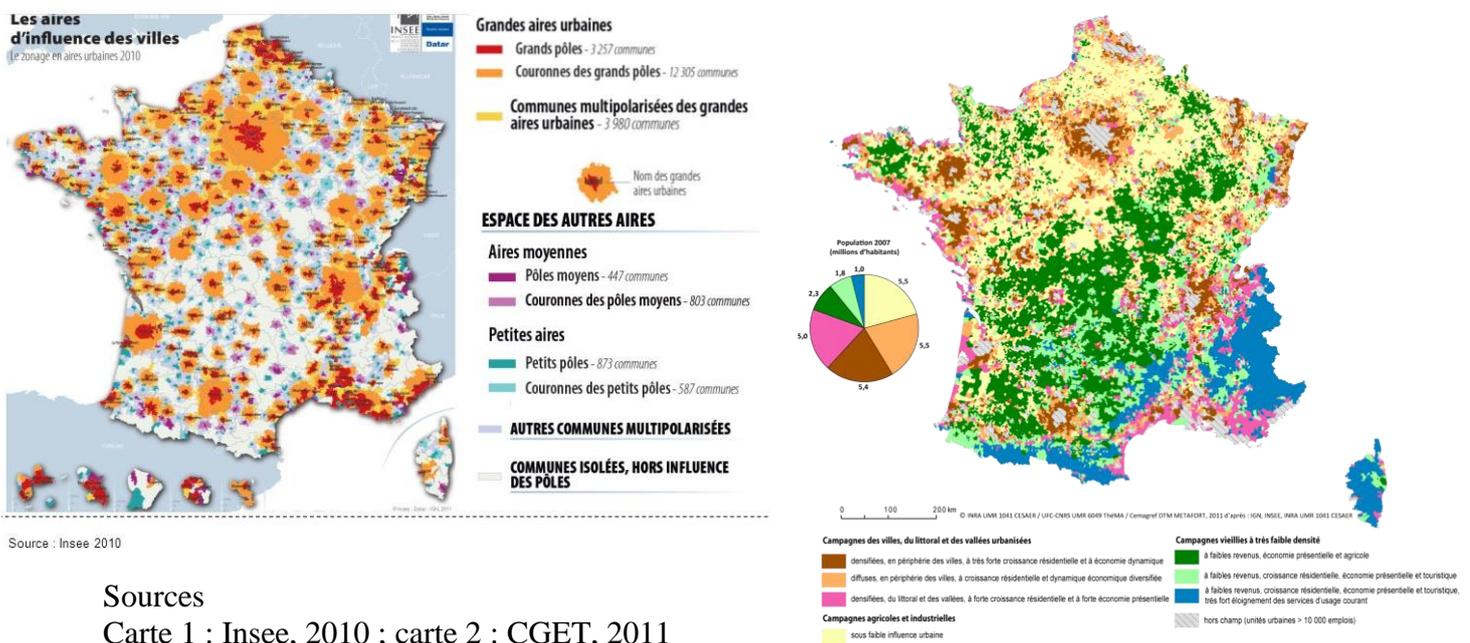
ou mono-polarisées et prend en compte des facteurs tels que l'éloignement par rapport au centre, l'importance de la population active travaillant dans le pôle urbain et la densité de population. De fait, la limite et le poids démographique de ces territoires en perpétuelle recomposition ne cessent d'évoluer. Notamment, la population des villes-centres régresse inexorablement en raison des progrès de l'étalement urbain, sa proportion. Ces évaluations montrent qu'une majorité de français vit aujourd'hui dans des territoires périurbains et ruraux, à l'écart des centralités urbaines.

Dans un récent article portant sur les catégories de l'urbain et du rural dans les projets de territoire de Midi-Pyrénées, des géographes de l'Université Toulouse Jean Jaurès, ont mis en évidence les écarts de représentation des territoires qui pouvaient naître de l'utilisation de tels ou tels indicateurs et catégories spatiales<sup>72</sup>.

Ainsi, le Zonage en Aire Urbaine (ZAU) mis en place par l'INSEE en 2010 propose une lecture de l'espace qui fait une très large place à la représentation de l'influence urbaine sur les territoires. A l'opposé, la typologie utilisée par le CGET va au contraire accorder la suprématie à la représentation du rural.

Il s'agit donc de faire émerger de nouvelles typologies fondées sur des indicateurs qui reflètent mieux les réalités des territoires vécus, plutôt que sur des catégories avant tout statistiques et qui se révèlent de moins en moins aptes à représenter les territoires dans leurs recompositions. On voit de façon saisissante, à la lecture comparée des deux cartes ci-dessous, issues de ces deux types de zonages, à quel point les représentations du territoire diffèrent.

Figure 31 - deux représentations des catégories spatiales à partir de l'utilisation de typologies distinctes



## Sources

Carte 1 : Insee, 2010 ; carte 2 : CGET, 2011

Les difficultés d'appréhension de ces catégories spatiales, ainsi que leurs potentielles instrumentalisation au service de conceptions de l'aménagement en confrontation, peuvent se révéler des obstacles patents à la mise en œuvre de coopérations interterritoriales.

Or, nous avons vu que ces oppositions sont pour partie obsolètes ; les usages et les rapports sociaux aux territoires viennent de plus en plus transcender les catégories spatiales et

<sup>72</sup> « Les catégories de l'urbain et du rural dans les projets de territoire de Midi-Pyrénées : appropriations et contrastes territoriaux », article collectif de Laurence Barthe, Mélanie Gambino, Florence Laumière et Mariette Sibertin-Blanc, Université Toulouse Jean Jaurès, 2016.

l'antagonisme urbain/rural. Cela invite à une approche plus attentive aux réalités des territoires vécus, qui entremêlent bien souvent les références à l'urbain et au rural – une approche « dépassionnée » qui, dans l'idéal, pourrait être libérée de certains carcans conceptuels. Une nouvelle lecture de l'espace régional et du fonctionnement de ces territoires pourrait alors ouvrir de nouvelles perspectives de coopérations institutionnelles et territoriales.

### 2.3.2.2 *Les mobilités, indicateur de bonne santé des systèmes territoriaux ?*

La croissance, voire l'explosion, des mobilités est un autre aspect de l'urbanisation contemporaine qui vient également brouiller les oppositions traditionnelles villes-campagnes. La mobilité est souvent représentée comme un principe de base de l'urbain, lui offrant de multiples possibilités d'extensions. A l'instar de la croissance, de la métropole, de l'attractivité, la mobilité est un terme presque toujours revêtu d'une connotation positive. Elle est en effet généralement perçue comme le reflet de la vitalité d'un système urbain, de sa force d'entraînement et de son rayonnement. Toutefois, et au regard des lourdes contraintes qu'elle pose en termes d'aménagement et de qualité de vie, peut-on s'exonérer de la questionner ?

L'histoire des villes est marquée par un vaste phénomène de concentration géographique des emplois qui provoque celle des travailleurs et donc des consommateurs, dans un schéma autoentretenu d'agrégation spatiale. Toutefois, l'économiste Francis Aubert<sup>73</sup> affirme que cette tendance doit aujourd'hui être questionnée, tandis qu'apparaissent les signes d'une « moindre coïncidence dans les choix de localisations entreprises et des ménages : les premières continuent à accentuer la concentration spatiale alors que les seconds se détachent en partie des contextes métropolitains ». Ainsi, **les choix résidentiels des ménages tendraient de plus en plus à s'émanciper des contraintes de localisation liées à l'emploi**. De la sorte, la géographie résidentielle gagne en variété et en étendue. « 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 ? » : Francis Aubert fait ainsi l'hypothèse que, puisque les ménages sont désormais moins contraints par le lieu de travail, la géographie de l'emploi pourrait, à terme, suivre l'expression des préférences résidentielles des ménages, générant « une inversion du processus de détermination du lien emploi-résidence, dans lequel le choix des ménages, sensibles au cadre de vie, deviendrait prépondérant et commanderait celui des emplois ».

Ainsi, l'accroissement des déplacements ne peut être simplement considéré comme le reflet de l'attractivité exercée par les centralités ; il traduit avant tout l'incapacité des centralités urbaines à concilier attractivité économique et attractivité résidentielle. Les métropoles, et les centralités en général, n'offrent pas des conditions de vie suffisamment désirables pour permettre aux personnes qui y travaillent d'y résider, malgré les fortes contraintes liées à l'éloignement des lieux de travail et de résidence, dans un contexte de congestion du trafic et de grande variabilité des temps de parcours. Cette situation, si l'on en croît l'hypothèse formulée par Francis Aubert, pourrait n'être qu'une étape transitoire vers d'autres configurations spatiales, revisitant les rapports de subordination spatiale entre emploi et domicile.

De même, les déplacements générés par l'activité économique ne constituent pas seulement un indicateur de bonne santé économique. En effet, l'intensification de ces flux peut aussi être perçue comme la difficulté éprouvée par un système économique à valoriser ses propres ressources et celles de son environnement proche. Si elle est la nécessaire traduction de l'activité économique générée par l'échange de ressources allogènes, elle témoigne aussi du primat d'une économie extravertie sur une économie locale, plus circulaire et de nature à créer et renforcer les systèmes économiques locaux.

---

<sup>73</sup> DATAR, *Territoires 2040, Aménager le changement*, revue d'études et de prospective n°1, La Documentation française, 2010.

Enfin, comme nous l'avons déjà vu, cette exacerbation des mobilités n'est pas exempte d'effets indésirables. Elle s'accompagne d'une augmentation du prix du foncier, génère des atteintes à l'environnement tout autant qu'une dégradation de la qualité de vie urbaine, et concourt ainsi à un processus de périurbanisation auto-entretenu, de recherche d'une qualité de vie de plus en plus loin des villes.

Par ailleurs, **le numérique peut agir tel un démultiplicateur des mobilités** virtuelles et, partant, un libérateur de territoires. Le géographe Michel Lussault montre que la distance n'est plus un facteur aussi structurant de nos modes de vie et des territoires.

Ainsi, la montée en puissance de la numérisation comme outil de mobilité virtuelle pourrait déboucher sur de multiples potentiels de recomposition du territoire. La fluidité grandissante des mobilités devrait, selon M. Lussault, inviter l'aménageur à porter un regard nouveau sur les territoires et sur son propre rôle, face à une organisation des échanges et des rapports sociaux aux lieux de moins en moins prévisible.

Alors que la Région Occitanie est, comme nous l'avons vu plus haute, une des régions les moins bien couvertes, les progrès de la numérisation pourraient être appréhendés sous l'angle de ces potentialités de développement qu'elle devrait venir offrir aux territoires.

Dans ce domaine, l'exemple de l'aménagement numérique dans le Gers est emblématique puisqu'il a permis la constitution du réseau Soho Solo attirant plus de 200 travailleurs depuis son lancement en 2008<sup>74</sup>. L'objectif d'un tel réseau est de parvenir à impulser une vitalité économique locale. La constitution d'espaces de *coworking* et de tiers-lieux<sup>75</sup> (tel qu'il en existe notamment à Rieux-Volvestre et également en projet dans d'autres territoires de la Région) en milieu rural poursuit la même vitalité.

Les pratiques de mobilité évoluent ; elles invitent à revisiter les représentations qui façonnent notre perception des dynamiques territoriales. Dès lors, ces représentations duales, telles que centre/périphérie et mobilité/territoire, séparant d'un côté les pôles de centralité dominants, connectés et mobiles, et de l'autre les périphéries passives, les territoires dépendants et immobiles, se trouvent à relativiser et à dépasser.

Ainsi, la diversification des systèmes de mobilité donne lieu à une diversité de reconfigurations territoriales possibles, qui semblent cependant encore difficiles à appréhender et encore plus à anticiper en termes d'aménagement.

### 2.3.2.3 *L'attractivité comme objectif ?*

La question démographique façonne les territoires et constitue une donnée primordiale pour les aménageurs ; ainsi, la perte de populations est quasiment toujours considérée comme un échec : en démographie comme en économie, la croissance apparaît comme un impératif incontournable, quels que soient les effets et les possibles difficultés qu'elles génèrent pour l'aménagement des territoires.

Si l'attractivité démographique semble partout recherchée, les dynamiques de peuplement et l'organisation des territoires qu'elles induisent sont très différemment appréhendées par les deux anciennes régions.

Ainsi, la conception de l'aménagement du territoire en Midi-Pyrénées a longtemps été dominée par une vision « ruraliste » selon laquelle la région avait à défendre ses territoires ruraux et ses villes secondaires face à l'hégémonie toulousaine suspecte de siphonner les ressources des

---

<sup>74</sup> Labat, 2015.

<sup>75</sup> Les tiers-lieux peuvent se définir comme des espaces permettant les rencontres informelles et favorisant la créativité issue des interactions sociales, notamment à travers l'ouverture, la flexibilité, la viabilité, la convivialité et l'accessibilité. Ce terme générique entend rassembler sous une même dénomination les espaces de coworking, les FabLab, les HackerSpace ou encore les Repair'Café.

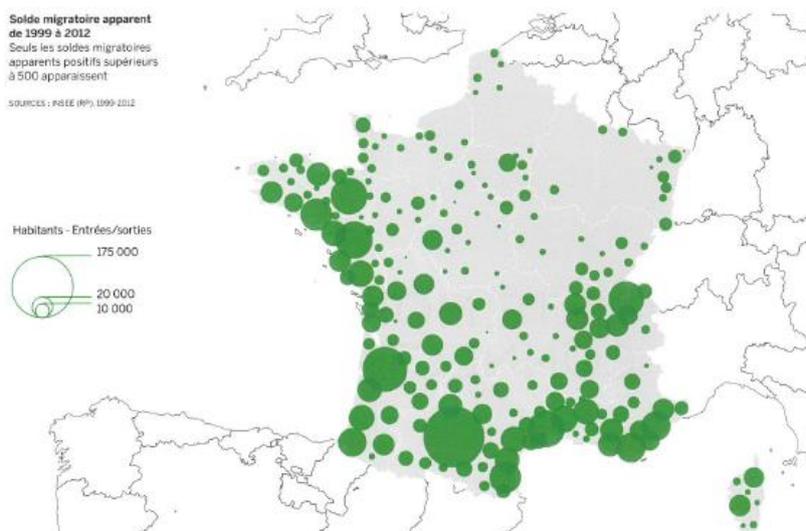
territoires. La Région n'a donc pas toujours cherché à renforcer l'attractivité toulousaine mais plutôt à répartir cette attractivité sur ses territoires, notamment en renforçant les villes moyennes.

Dans le même temps, dans un territoire régional bien plus profondément marqué par le fait urbain, la Région Languedoc-Roussillon s'est moins préoccupée d'égalité des territoires, cherchant avant tout à accroître l'importance de Montpellier et sa reconnaissance comme capitale régionale.

Les migrations résidentielles montrent une France marquée par un phénomène d'héliotropisme et l'attractivité résidentielle des régions littorales de l'ouest et du sud. La région Occitanie en bénéficie donc largement. Mais son attractivité est, on l'a vu, inégalement répartie, concentrée sur les métropoles toulousaine et montpelliéraine et tout au long du littoral.

Il importe que l'attractivité de la Région s'accompagne d'une promotion de l'emploi et d'une politique d'aménagement visant à limiter la croissance des disparités de tout ordre (économiques, sociales, démographiques). De fait, aujourd'hui, l'essentiel du développement urbain littoral porte sur les espaces naturels les plus vulnérables et les plus essentiels aux équilibres écosystémiques – phénomène qui accentue la pression sur les milieux et les risques environnementaux.

Figure 32 - Une mobilité résidentielle orientée vers et le sud



Source : FNAU, 2016

Depuis les années 2000, l'accent est mis sur la recherche de la compétitivité économique des territoires. C'est notamment ce que manifeste l'instauration des pôles de compétitivité<sup>76</sup> et des pôles d'excellence rurale<sup>77</sup>, d'initiative nationale, dans la lignée de la stratégie européenne de Lisbonne. En parallèle, on pourra noter l'évolution du sigle de la DATAR, qui passe alors de l'Action à l'Attractivité Régionale.

<sup>76</sup> Un pôle de compétitivité rassemble, des entreprises, des laboratoires de recherche et des établissements de formation pour développer des synergies et des coopérations. L'enjeu des pôles de compétitivité est de s'appuyer sur les synergies et des projets collaboratifs et innovants pour permettre aux entreprises impliquées de prendre une position de premier plan dans leurs domaines en France et à l'international.

<sup>77</sup> Les pôles d'excellence rurale favorisent le développement des territoires ruraux, et leur création, en 2005, s'inspire de celle des pôles de compétitivité en zone urbaine. Le label Pôle d'excellence rurale est attribué à un projet fondé sur un partenariat entre des collectivités locales et des entreprises privées.

D'ailleurs, à mesure que s'amplifie la décentralisation, la question de l'attractivité devient plus essentielle et plus centrale pour les régions. Le rôle de la Datar (désormais intégrée au CGET) évolue : elle intervient de plus en plus dans le dialogue entre l'Etat et les collectivités locales pour la recherche d'un développement du territoire assurant attractivité et équilibre.

### **L'attractivité des espaces littoraux languedociens**

Source : Damette et Scheibling, 2015<sup>78</sup>

Encore déserts il y a quelques décennies, ils ont connu une véritable révolution, à la fois récente et de très grande ampleur, pour devenir le deuxième ensemble touristique après la Côte d'Azur. Au début des années 1960, dans une période de rapide croissance du tourisme balnéaire, la décision a été prise, par l'Etat, d'aménager ces grandes étendues littorales en « Californie française ». L'espace littoral a alors été constitué en zone d'aménagement différé (ZAD), afin d'assurer la maîtrise foncière publique des terrains et, partant, de limiter les risques de spéculation immobilière. Le principe d'aménagement a reposé sur la création de sept pôles touristiques « intégrés », facilement accessibles par l'autoroute la Languedocienne : la Grande-Motte, le Grau-du-Roi, le Cap d'Agde, Gruissan, Leucate, Barcarès, St Cyprien – chacun étant confié à un architecte différent afin d'en diversifier la physionomie.

Aujourd'hui, le tourisme de masse généré par la très forte attractivité touristique du littoral est source d'inquiétude. Les pressions sur l'environnement sont fortes, les investissements conséquents pour une très courte saison touristique et les retombées économiques demeurent relatives en rapport avec la masse de touristes accueillis.

L'attractivité, bien qu'elle soit presque toujours posée comme l'alpha et l'oméga des politiques de développement territorial, pose, on l'a vu, de nombreux problèmes aux territoires. Elle mérite d'être mieux régulée et maîtrisée afin de ne pas générer trop d'effets de congestion, de sous équipement, d'accroissement des inégalités, etc. qui aboutiraient *in fine* à saper ses propres fondements. C'est ainsi une évidence dont il paraît essentiel, avant tout, de pouvoir discuter.

#### 2.3.3 La quête de l'égalité des territoires

L'égalité des territoires est une notion qui, du fait de son caractère très transverse, peut sembler assez abstraite. Elle regroupe tout à la fois l'accès aux droits élémentaires (l'éducation, le logement, la santé...), l'accès aux services publics et commerciaux de proximité, la couverture du territoire par les nouvelles technologies, et les dispositifs de solidarité et de péréquation financière entre les territoires.

Elle a également trait à l'épineuse question de l'enclavement du territoire ; celui-ci suscite de vifs débats, au cœur desquels la polémique autour de la grande vitesse ferroviaire – qui d'ailleurs divise la majorité régionale.

---

<sup>78</sup> Damette F. et Scheibling J., Le territoire français Permanences et mutations, 3ème édition revue et augmentée, 2015.

### 2.3.3.1 *Un principe fondamental de l'idéal républicain... mis à mal par la montée des égoïsmes territoriaux ?*

Le ministère du logement et de l'habitat durable donne sur son site des éléments éclairants sur la question de l'égalité territoriale - notion qui n'est pas sans ambivalences :

---

*« L'égalité est inséparable de la question territoriale. Il faut arrêter d'opposer rural/urbain, territoires riches, territoires pauvres. La notion d'égalité peut s'entendre comme la fin d'une forme de compétition territoriale fondée sur un critère d'excellence. Selon où l'on habite, on doit avoir accès aux services élémentaires, on doit pouvoir bénéficier d'une qualité de vie, on doit pouvoir se développer grâce aux dynamiques locales. [...] Cette question se pose aujourd'hui avec d'autant plus d'acuité que les inégalités d'accès aux droits, à l'emploi, à la santé, à l'éducation sont réelles. [...] Pour autant, une politique d'égalité des territoires ne s'entend pas comme la recherche d'une homogénéisation : faire la même chose partout. Il s'agit bien plutôt de donner à chaque territoire des capacités de développement propres, en rapport avec ses atouts et ses spécificités. [...] L'avenir de chaque territoire dépend de sa capacité à bien gérer ses propres ressources, tout en assurant un épanouissement de ses habitants. »*

---

Dans son récent ouvrage *L'égalité des territoires, une passion française*<sup>79</sup>, P. Estèbe rappelle que l'égalité territoriale est un principe fondamental de l'idéal républicain qui fait figure d'objectif politique. Elle a même été dotée d'un ministère au sein des deux précédents gouvernements. Poursuivant cet idéal, l'administration publique française a longtemps considéré qu'il faut assurer la présence des services publics sur l'ensemble du territoire – un objectif profondément mis à mal ces dernières décennies par une volonté de réduction des dépenses publiques.

L'égalité des territoires accompagne ainsi, depuis les années 1980, les progrès de la décentralisation. L'approche, nous dit Philippe Estèbe, est tout autant coopérative que compétitive : si la logique de développement local et de projets spécifiques favorise la coopération entre certains, celle des appels à projets pour le gain de financements peut également les placer en position de concurrence. Ce tournant devient manifeste à la fin des années 2000, lorsque la promotion de la compétitivité et de l'excellence devient un objectif affiché des politiques d'aménagement<sup>80</sup>. Le géographe démontre en quoi cette égalité territoriale est aujourd'hui remise en cause par un ensemble de transformations qui restructurent la société française.

Il s'agit en premier lieu de la disparition, sous l'effet de l'ouverture à la concurrence européenne, des grands monopoles d'Etat qui assuraient une égalité de tarifs pour tous les usagers des services publics sur le territoire. Autre levier de l'égalité des territoires, la planification nationale n'a désormais plus cours : ainsi, l'implantation des grandes entreprises et des industries n'obéit plus aux choix de l'aménageur ou des pouvoirs publics ; régie par des dynamiques de polarisation des activités, leur mobilité aboutit à accentuer la mise en concurrence directe des territoires. Enfin, les contraintes budgétaires et la baisse des dotations de l'Etat aux collectivités laissent peu d'espoir à un modèle égalitaire qui consisterait à satisfaire les besoins diffus des territoires.

---

<sup>79</sup> Estèbe Philippe, *L'égalité des territoires, une passion française*, PUF, Paris, 2015.

<sup>80</sup> Créés en 2004, les Pôles de compétitivité sont définis comme le regroupement sur un même territoire d'entreprises, d'établissements d'enseignement supérieur et d'organismes de recherche publics ou privés qui ont vocation à travailler en synergie pour mettre en œuvre des projets de développement économique pour l'innovation.

Ces évolutions sont d'ailleurs concomitantes et fortement liées aux évolutions de la DATAR. A ses débuts, dans un contexte marqué par l'ouverture du marché et une croissance forte, il s'agissait de créer les conditions d'un développement harmonieux et de rééquilibrage du territoire – cependant que les logiques économiques libérales, appuyées par la dynamique d'intégration européenne, allaient à l'inverse de ces objectifs<sup>81</sup>.

Il semble en effet que l'on retrouve partout, sous l'effet des logiques de marché, de concurrence et de mondialisation des échanges, une dualité accrue entre, d'une part la recherche de l'égalité, ou du moins d'une équité, entre les territoires, et d'autre part une mise en concurrence économique de ces mêmes territoires exacerbée par la mondialisation.

Par ailleurs, comme le rappelle Martin Vanier : « pour un géographe, il ne peut y avoir de territoires qu'inégaux, au sens où c'est l'inégalité des réalités spatiales qui fait leur géographie » ; selon lui la politique d'égalité des territoires viserait donc plutôt « le rétablissement de l'égalité des droits dans l'espace, autrement dit de la justice spatiale ».

Il en va donc par exemple de l'accessibilité aux services et aux équipements. On peut ainsi constater, à très larges traits, que plus les densités sont faibles plus les équipements sont nombreux rapportés au nombre d'habitants mais plus ils sont éloignés. Plus les territoires sont denses, plus leurs équipements s'adressent à un nombre élevé d'utilisateurs mais plus ils sont proches. C'est ainsi que, selon Philippe Estèbe<sup>82</sup>, la ruralité serait privilégiée en France : l'administration a historiquement donné plus de poids à l'espace qu'à la population, comme l'explique citant l'exemple de l'enseignement en collège où « on a deux fois plus de professeurs pour mille élèves en Lozère qu'en Seine-Saint-Denis ». Cependant, de plus en plus, on constate que le territoire n'est plus le support privilégié de l'égalité des citoyens face aux services publics.

Le questionnement est alors centré sur la nature exacte de cette « égalité des territoires », dont le terme paraît mal choisi s'il s'agit d'assurer un équilibre dans la représentation des territoires (institutionnelle et politique notamment), un traitement équitable dans le respect de leurs singularités, ou encore de les préserver des effets délétères d'une compétition généralisée.

### 2.3.3.2 *Il n'y a pas de territoire idéal*

Dans le prolongement des recommandations de la Commission Stiglitz<sup>83</sup>, la qualité de vie dans les territoires a été mesurée à travers une trentaine d'indicateurs, recouvrant treize dimensions à l'échelle des 2 677 territoires de vie de France métropolitaine. Il s'agit ainsi de mettre en évidence la manière dont les territoires se différencient et d'identifier leurs atouts et leurs handicaps en matière de qualité de vie.

Une trentaine d'indicateurs permettent d'appréhender la qualité de vie dans les différents territoires de vie de France métropolitaine, espaces dans lesquels les habitants recourent aux équipements et services les plus courants.

Huit grands types de territoires se distinguent : des territoires franciliens, certains aisés mais assez inégalitaires et très denses, d'autres dans le sud-ouest parisien, particulièrement favorisés, hormis pour les temps de trajet domicile-travail ; les métropoles régionales, qui possèdent des équipements fournis et accessibles mais présentent certaines difficultés sociales ; le périurbain des grandes métropoles régionales dynamiques, un peu moins aisé que les précédents mais plus impliqué dans la vie citoyenne ; des territoires plutôt denses en situation peu favorable,

---

<sup>81</sup> Damette Félix et Scheibling Jacques, 2015.

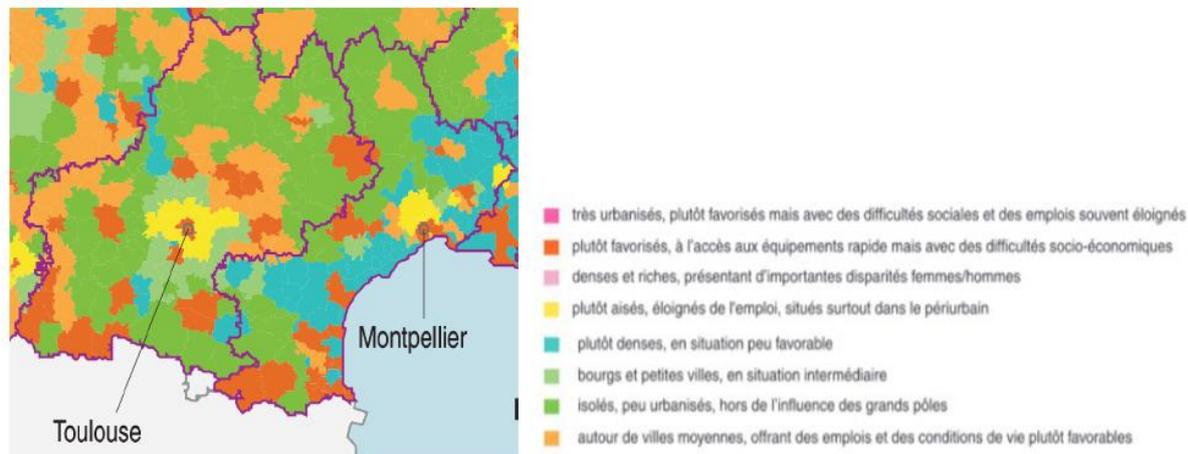
<sup>82</sup> Vincendon Sybille, « Philippe Estèbe : Les grandes villes sont en train de prendre le pouvoir sur le territoire », *Libération*, 8 mai 2015.

<sup>83</sup> Rapport de la Commission Stiglitz

[http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport\\_francais.pdf](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_francais.pdf)

essentiellement dans le Nord-Est et le Sud-Est ; des bourgs et petites villes en situation intermédiaire dans le Bassin parisien et à l'Est ; des territoires autour de villes moyennes présentant de nombreux atouts dans l'Ouest et le Sud-Ouest ; des territoires plutôt isolés, peu urbanisés, hors de l'influence des grands pôles.

Figure 33 - La qualité de vie dans les territoires de vie



Source : Insee, 2014

Cette carte invite à une lecture des inégalités spatiales dans toute leur complexité – ce qui rend plus ardu encore la définition d'une stratégie d'aménagement visant l'égalité des territoires : les inégalités sont diffuses et intimement liées à la diversité du territoire lui-même, démontrant surtout qu'il n'y a pas de territoire idéal.

La pluralité des critères retenus vient enrichir les résultats issus des deux précédentes typologies. Les métropoles ne sont plus observées au seul prisme du dynamisme démographique ou économique mais aussi au regard des difficultés sociales rencontrées par certaines populations (nombreux bassins de vie du nord et nord-est francilien). Des villes moyennes apparaissent relativement déshéritées, en prise avec de graves difficultés d'accès à l'emploi, des conditions de logement peu satisfaisantes et un isolement des publics fragiles renforcé. Carcassonne figure par exemple dans cette catégorie. A l'inverse plusieurs régions à l'écart des grands centres témoignent de conditions de vie favorables malgré parfois des difficultés économiques (bassins de Millau, Foix). Cette typologie, en huit catégories de territoires, traduit la diversité socioéconomique et sociétale des territoires, rompant en partie avec le clivage rural-urbain.

Il semble dès lors illusoire de prétendre viser l'égalité des territoires, sauf à vouloir en gommer les singularités, et partant une grande partie de sa richesse, des territoires. Les territoires ne bénéficient pas de facteurs de développement socioéconomiques équivalents ; chacun doit trouver un développement adapté à ses spécificités. L'égalité territoriale n'existe pas *a priori*. Comment dès lors, viser un aménagement des territoires qui reconnaisse leurs singularités tout en créant les conditions d'une équité territoriale et d'une qualité de vie mieux partagée ?

Il semble ainsi qu'il n'y ait pas de modèle d'analyse univoque de la distribution des facteurs propices à la qualité de vie au sein du territoire régional.

#### 2.3.4 Elaborer une vision qui fait sens pour construire un nouveau système territorial

On l'a vu précédemment, l'idée dominante de la réforme territoriale est de considérer la métropolisation comme un facteur de développement déterminant dont il s'agirait de soutenir et d'amplifier le rayonnement, au bénéfice de tous les territoires. Quels en sont les facteurs d'inclusivité ? À quelles conditions cette interterritorialité peut-elle garantir un développement équilibré et équitable des territoires ?

La coopération de la Région et des Métropoles est souvent présentée comme la condition d'un développement économique inclusif (Estèbe, Vanier, Lussault). Un partenariat renforcé entre les Métropoles et la Région serait alors inévitable pour assurer cette « métropolisation de la croissance ». Mais encore faut-il que les ressources issues de la métropolisation et leur mode de diffusion correspondent aux besoins des territoires.

#### 2.3.4.1 Vers un dialogue entre la Région et les Métropoles ?

L'articulation entre la Région et les Métropoles pourrait avant tout constituer un cadre de réflexion intéressant sur les effets réels des dynamiques métropolitaines sur leurs territoires périphériques, ainsi que sur les possibles réponses à construire face aux tensions foncières, sociales et environnementales générées par le développement métropolitain. Martin Vanier, dans son ouvrage *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*<sup>84</sup> fait alors le pari que l'interdépendance fonctionnelle peut déboucher sur de la coopération politique interterritoriale. Ainsi, le dépassement de la vision ruraliste qui longtemps prévalait en Midi-Pyrénées tout comme celui d'une vision très montpelliéraine pour l'ex-Languedoc-Roussillon, constituerait un premier pas vers l'émergence de nouveaux rapports entre la Région et les métropoles. Toutefois, bien évidemment, des clivages d'ordre politique (parfois masqués derrière des oppositions plus théoriques) pourraient également faire obstacle à de tels rapprochements ; l'état actuel des équilibres politiques de la nouvelle Région Occitanie ne semble d'ailleurs pas favorable.

#### **Le dialogue métropolitain et l'ex-Région Midi-Pyrénées, entre défiance et indifférence**

Source : entretien avec Anne-Guite Beau-Castagnac

Le référentiel territorial de l'ADMT recouvre presque l'ensemble du territoire de l'ex-Midi-Pyrénées, et en déborde même puisqu'il comprend Carcassonne. Il s'agit donc d'un périmètre en étoile qui circonscrit un large bassin d'influence métropolitaine et rassemble aujourd'hui onze EPCI<sup>85</sup>.

Le cœur de ce vaste territoire a été divisé en quatre SCoT et bénéficie d'un espace d'échange que constitue la Conférence Grand bassin toulousain interSCoT. Son objectif est de sensibiliser et d'acculturer les élus à diverses thématiques d'aménagement métropolitain.

Pour Anne-Guite Beau Castagnac, déléguée au Dialogue métropolitain de Toulouse, une des questions centrales de l'ADMT est de parvenir à favoriser l'affirmation du fait urbain dans une région à forte dimension ruraliste comme pouvait l'être Midi-Pyrénées. Martin Malvy, lorsqu'il était président de la Région, se déclarait en interrogation face au Dialogue métropolitain et notamment sur le rôle présumé de locomotive de la métropole.

Pour sa part, l'ADMT réfute catégoriquement la vision selon laquelle la Métropole provoquerait le désert midi-pyrénéen et dévorerait les ressources de ses espaces périphériques. Et pour cause : le dynamisme démographique toulousain tient essentiellement à son solde naturel et à un solde migratoire interrégional, beaucoup plus qu'à une attractivité qui opérerait à l'intérieur même de l'ex-Midi-Pyrénées.

La création de la nouvelle Région pourrait venir redéfinir le rôle de l'ADMT, notamment en relation avec la métropole montpelliéraine. De la sorte, la situation de rivalité entre l'ADMT et la Région, du fait d'un trop grand recouvrement du territoire régional par la métropole toulousaine, devrait s'estomper.

<sup>84</sup> Vanier, 2008.

<sup>85</sup> Par ordre alphabétique, les entités urbaines fédérées au sein du dialogue métropolitain sont : Albi, Auch, Cahors, Carcassonne, Castres-Mazamet, Montauban, Muret, Rodez, le Sicoval, St Gaudens et Toulouse. Cependant, il demeure un problème de représentation, au sein de l'ADMT, des territoires interstitiels que constituent les nombreuses communautés de communes situées dans ce vaste périmètre.

Ainsi, de nouvelles perspectives de réflexions partagées pourraient s'engager autour de problématiques transversales telles que l'adaptation au changement climatique, l'étalement urbain ou encore la revitalisation des centres-bourgs<sup>86</sup>. Toutefois, à ce jour, l'ADMT dit attendre d'être interpellée par la Région, préférant éviter d'apparaître comme trop offensive, de crainte de (res)susciter des relations de défiance entre les deux entités.

Pour Michel Lussault<sup>87</sup>, les régions doivent devenir des lieux d'orientation stratégique de l'interterritorialité, avec un rôle renforcé sur le modèle de länders allemands. S'appuyant sur des structures transversales telles que les agences régionales, elles pourraient devenir des instances de régulation et de construction de politiques communes, les maîtres d'ouvrage d'opérations de développement économique en proximité directe des acteurs locaux.

Selon lui, le risque d'une marginalisation des territoires ruraux ne pourra être évité qu'à condition d'un pavage territorial qui, dans chaque région, s'appuie sur les aires urbaines secondaires. Sans oublier la valorisation des atouts propres aux espaces de faible densité qui ont un patrimoine environnemental, une qualité paysagère, un rôle important en matière d'agriculture et de tourisme. « Ces espaces, dit-il, ne doivent pas être appréhendés dans une logique défensive car ils participent de l'économie touristique et du fonctionnement urbain. » par exemple, en agriculture les circuits courts sont en très grande partie dépendants des marchés urbains de proximité qui les rendent solvables. La reconnaissance de ces interdépendances est primordiale.

L'étude d'Aurélio Labat (2015) a d'ailleurs également démontré les potentiels de développement des circuits courts en zone rurale, en lien avec l'accueil de ménages entretenant un lien fort avec la métropole : « Le développement des circuits-courts pourrait être assimilé à la mutation de la consommation sous l'influence métropolitaine ».

De la sorte, un rapprochement Région-Métropoles favoriserait des réponses plus efficaces à leurs problématiques communes, notamment une meilleure maîtrise de l'étalement urbain. Une croissance non maîtrisée des métropoles et des plus grandes villes de la région risque, à l'avenir, de limiter leurs potentiels d'attractivité et de générer des effets contreproductifs. Il apparaît ainsi nécessaire de veiller à réduire les externalités négatives issues de la concentration des activités : congestion, pollution notamment. La perspective d'un dialogue entre Région et Métropoles pose la question des synergies possibles entre Montpellier et Toulouse (voire avec d'autres pôles urbains de l'ex-Languedoc-Roussillon<sup>88</sup>), pour s'investir dans ce futur dialogue.

On voit apparaître une complémentarité potentielle liée aux contrastes qui parcourent la nouvelle région et à la nette différenciation de ses multiples territoires. Cela met la nouvelle Région au défi de construire des politiques sectorielles solidement ancrées dans les territoires. Pour cela, il semble que la Région ne puisse pas s'exonérer d'une ample réflexion sur la diversité des problématiques territoriales, menée en concertation avec les acteurs locaux.

Les clés de ces stratégies territoriales inclusives seraient donc les interrelations, les synergies et les réseaux – les territoires fonctionnant, selon cette logique, de la même manière que des entreprises. Ainsi, dans cette organisation territoriale interconnectée, les métropoles auraient

---

<sup>86</sup> En lien notamment avec le projet Biennale européenne du patrimoine urbain.

<sup>87</sup> *Les Echos*, Spécial Régions, 17 septembre 2014.

<sup>88</sup> Certaines villes en ex-Languedoc-Roussillon se sont organisées, au cours des dernières années, en réseau d'agglomération (sous forme de syndicats mixtes) afin de traiter de concert de problématiques spécifiques. C'est notamment le cas de Nîmes-Alès, et de façon plus informelle des collectivités proches de Perpignan, ainsi que d'un réseau local à vocation essentiellement économique autour de Narbonne. Ces pôles affirment le fonctionnement spécifique de leur système urbain et pourraient devenir des interlocuteurs légitimes de la Région – sans forcément se structurer autour de la métropole montpelliéraine.

une fonction de tête de réseau. La croissance de l'ensemble des territoires dépendrait alors simultanément de la puissance des métropoles et de la qualité des réseaux territoriaux. C'est dans cette optique que France Stratégie<sup>89</sup> envisage trois leviers susceptibles d'assurer le développement des territoires éloignés des métropoles.

### **Trois leviers pour assurer le développement des territoires éloignés des métropoles**

Source : France Stratégie, 2014

#### **Accroître et exploiter les ressources propres aux territoires**

Exploiter le potentiel de ressources stratégiques de chaque territoire. Ce développement pourra prendre la forme de la valorisation de ressources existantes (industries, services, agriculture, forêt, etc.), mais aussi de ressources potentielles en phase avec les modes de vie des sociétés développées (tourisme, culture, loisirs). Il en va, par exemple, de stratégies territoriales telles que le musée Soulages à Rodez, ou encore le classement au Patrimoine mondial de l'humanité du centre-ville d'Albi par l'Unesco. Le développement de l'attractivité résidentielle relève en effet de cette démarche.

#### **Diffuser les ressources stratégiques sur tous les territoires**

Les territoires éloignés des métropoles, urbanisés à différentes échelles ou ruraux sont aptes à posséder des activités productives compétitives dès lors qu'elles sont connectées aux services nécessaires. Car il est possible d'organiser des écosystèmes à toutes les échelles territoriales, qui peuvent être modestes mais qui, s'ils sont cohérents et répondent à des volontés fortes au niveau local, sont efficaces.

#### **Encourager la mobilité vers l'emploi des résidents des territoires les plus vulnérables**

Les inégalités de développement des territoires et l'absence dans certaines régions de perspectives locales en termes d'emploi, d'éducation, de services publics et privés peuvent conduire certains habitants à envisager de s'installer dans des territoires qui leur offriront des conditions de vie meilleures. L'aspiration à la mobilité, comme nous l'avons vu plus haut, étant souvent contrecarrée par des facteurs tels que la propriété et la fiscalité du logement, dont la valeur disparaît lorsque la situation économique se dégrade, des politiques de soutien à la mobilité seront nécessaires.

Or, la Région dispose des compétences et des leviers relatifs au développement économique dans son ensemble : financement des entreprises, renforcement du capital humain, organisation du territoire, innovation, internationalisation de l'économie, etc.

Dans ce cadre, il pourrait être intéressant de promouvoir les secteurs économiques les plus socialement utiles, les plus écologiquement vertueux, les plus en phase avec l'affirmation politique d'une « Région à énergie positive » et où l'emploi est une priorité. L'identification au cours du diagnostic de problématiques telles que la revitalisation des centres-bourgs ou encore l'adaptation au changement climatique (et notamment la lutte contre la précarité énergétique) devraient permettre d'identifier des filières économiques capables à la fois de générer de l'emploi mais aussi de répondre aux besoins des territoires.

Enfin, la question de l'interritorialité était justement au cœur des débats des 19<sup>e</sup> Assises de l'Association des petites villes de France (APVF), organisées fin 2016 à La Grande Motte : *Quel dialogue avec la grande Région ? Comment être partie prenante dans l'élaboration des schémas régionaux ? Comment adapter les nouvelles politiques régionales aux besoins des communes ?* Ainsi, selon Jean-Pierre Balligand, le président de l'Institut de la gouvernance territoriale, l'hinterland doit constituer une question centrale pour les nouvelles régions : « les métropoles n'ont pas vraiment besoin de la région. Elles sont déjà connectées au reste du monde. C'est sur leur périphérie que les régions ont du travail ». Cette vision vient contrebalancer les discours dominants qui préconisent généralement la constitution de liens privilégiés en direction des métropoles. En ce sens, la création d'au moins une Maison de la Région par

<sup>89</sup> Etude de Benoît Lajudie, France Stratégie, 2014.

département (comme il en existait déjà en Languedoc-Roussillon) devrait permettre de faire vivre une relative proximité avec les territoires, notamment sur les questions économiques.

#### 2.3.4.2 Construire des réciprocity territoriales

Selon Philippe Estèbe<sup>90</sup>, des systèmes d'alliances se dessinent au sein des territoires régionaux, dans lesquels les métropoles hyperproductives irriguent les territoires environnants avec une forme de redistribution des revenus liée aux navettes domicile-travail, au tourisme, aux retraites... Les plus grandes villes organiseraient ainsi 70% à 80% de l'espace français, comme semble le démontrer cette représentation des « systèmes urbains de proximité ».

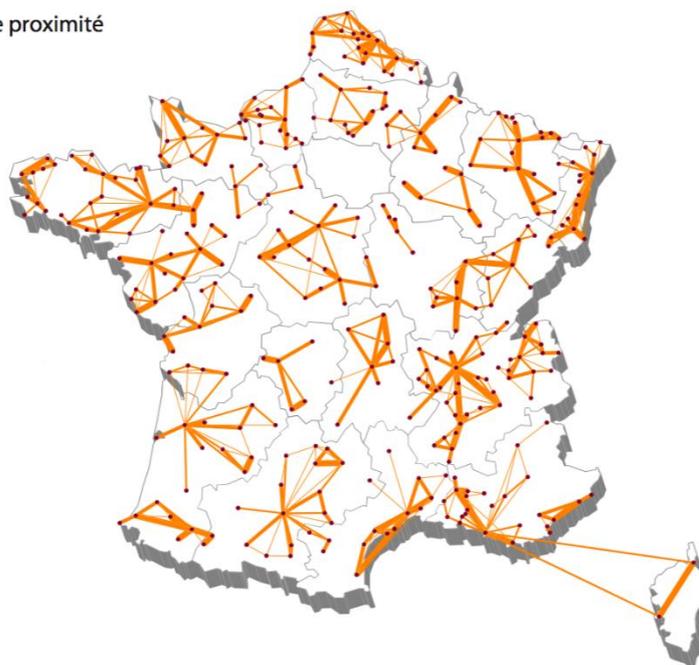
Figure 34 - Les systèmes urbains de proximité

##### a. Les systèmes urbains de proximité

Intensité des liens  
Note cumulée pour  
7 indicateurs de liens

21.5 ↑  
18  
16  
14  
11.5 ↓  
(au moins 3 indicateurs)

Forte  
Moins forte



Source : Datar, 2012

De plus, du fait de leur capacité élevée à capter et à gérer des flux, il pourrait aussi revenir aux métropoles de relever les défis de l'attractivité et de la cohésion sociale, sur leur propre territoire et même au-delà<sup>91</sup>.

Ces hypothèses sont nourries d'une vision où le rural et l'urbain rempliraient des fonctions bien délimitées : aux métropoles, les fonctions de haut niveau (« locomotive du développement ») ; au rural, les fonctions inférieures et passives, fonctions support et de production.

Or, si la performance économique tend à se concentrer à l'échelle des métropoles, sous les « effets d'agglomération », les territoires de plus faible densité détiennent aussi un potentiel de développement qui leur est propre et que les politiques régionales peuvent s'attacher à valoriser. Pourvoyeurs de ressources et concourant à l'attractivité régionale, les espaces ruraux ont leur carte à jouer dans les stratégies de développement territorial. Notamment, ils sont porteurs de biens communs essentiels à la qualité de vie et à l'image du territoire.

<sup>90</sup> Estèbe Philippe, *L'égalité des territoires, une passion française*, PUF, Paris, 2015

<sup>91</sup> Le cas de la fusion d'une grande partie du Conseil départemental du Rhône et de la métropole de Lyon qui en englobe ses compétences, notamment dans le champ de l'action sociale, semble préfigurer le rôle croissant qu'elles seraient amenées à jouer sur le plan de la cohésion sociale.

---

*« Il existe un scénario de la prospective 2040 qui imagine que les grandes villes puissent investir dans les espaces ruraux pour sécuriser certains approvisionnements. Nous savons que nous n'avons plus le récit enchanté du village. Mais la révolution invisible, c'est la prise de pouvoir des grandes villes sur le territoire. Il s'agit alors de construire les territorialités contemporaines à ces nouvelles échelles de projets et de contrats interterritoriaux qui s'opèrent de plus en plus selon une logique de réseau et d'horizontalité. » Philippe Estèbe*

---

Cette approche visant la mise en valeur des réciprocity appelle à dépasser les clivages urbain-rural, pour reconnaître les nécessaires complémentarités qui les animent. Pour cela, il s'agit tout d'abord de sortir d'un discours qui affirmerait l'hégémonie des dynamiques métropolitaines sur les espaces de faibles densités dont la mise sous influence serait l'unique voie de salut.

Ainsi, par exemple, la création de réciprocity entre les grandes agglomérations de la Région et ses zones de massifs pourrait être significative. Mais elle présuppose la reconnaissance des ressources apportées par ces territoires aux grandes villes : paysages, qualité de l'air, sports d'hiver et de plein air, ressources naturelles (eau, bois, énergie, etc.).

Sans cela, cette évolution ne risque-t-elle pas d'accroître la marginalisation des territoires non métropolisés, c'est-à-dire de l'ensemble des territoires dont l'exploitation se révélerait inutile à la satisfaction des métropoles ?

En conséquence, ces systèmes de réciprocity risqueraient de favoriser ou de renforcer les fractures territoriales, en raison d'un isolement plus fort des périphéries, des territoires improductifs au regard des besoins des métropoles.

Le foisonnement de problématiques territoriales et les contrastes qui caractérisent le territoire de la nouvelle Région invitent à décentraliser au maximum les débats sur l'avenir du territoire. C'est d'ailleurs une des préconisations de la contribution du CESER de 2014 : « Le nouveau projet régional devra s'appuyer sur la mobilisation de tous les acteurs économiques, sociaux et associatifs, mais également sur les territoires de projets ».

### 3 La prospective, un détour par le futur pour donner corps à une nouvelle action régionale

Le SRADDET pourrait être l'opportunité de conduire une démarche de coopération permettant de mieux comprendre les réalités vécues au sein des espaces régionaux. La mise en œuvre d'un diagnostic prospectif partagé permettrait en outre de générer de l'interconnaissance et de la transversalité.

Aborder la nouvelle Région dans sa complexité, en cherchant à appréhender au mieux les contrastes et la diversité qui la caractérisent, devrait constituer un très utile préalable à la construction de son futur projet de territoire. Partager ces réflexions avec les acteurs locaux pourrait, en outre, faciliter la mise en œuvre de ce projet.

L'objectif de mon stage a donc été de construire une proposition méthodologique pour la mise en œuvre d'un dispositif décentralisé et participatif de diagnostic prospectif. Cette troisième partie entend en présenter les grandes lignes, les éléments de cadrage et les hypothèses de travail.

La prospective permet d'interroger les évolutions du territoire en fonction de l'ensemble des processus endogènes qui l'animent et s'y enchevêtrent. Il s'agit ainsi d'appréhender la dimension systémique du territoire, l'imprévisibilité de ses évolutions et ses probables dérèglements systémiques. Face aux incertitudes qu'entraînent ces visions de futurs ambivalents, susceptibles de produire le meilleur comme le pire, se dessinent des aspirations à réfléchir l'avenir.

#### 3.1 Un outil qui accompagne les métamorphoses du pouvoir aménageur

##### 3.1.1 La genèse

Le néologisme « prospective » est introduit en 1957 par le philosophe Gaston Berger, dans un article de la *Revue des Deux-Mondes*. Le terme commence à acquérir une certaine visibilité, au début des années 1960, mais il reste le fruit d'une entreprise intellectuelle associée à deux hommes : Gaston Berger et Bertrand de Jouvenel<sup>92</sup>, pionniers et théoriciens de la prospective en France.

Cette situation se modifie à partir de 1963, alors que la pratique de la prospective se diffuse à l'échelle nationale avec la mise en place d'un groupe de prospectives au sein du Commissariat général du Plan (CGP). Celui-ci publie en 1964 le premier rapport de prospective menée par une institution publique en France : *Réflexions pour 1985*. Quatre ans après, la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) se saisit à son tour de cette activité, avec la mise en place d'une structure dédiée : le Système d'étude du schéma général d'aménagement de la France (SESAME). Durant ses premières années d'existence, le SESAME produit un grand nombre de travaux à dimension prospective et tente de positionner la prospective comme la forme d'expertise propre de l'aménagement du territoire. De la sorte, la DATAR s'intronise comme l'institution en charge du long terme.

Avec l'appropriation de la prospective par la DATAR, celle-ci devient plus opératoire. Ce processus se caractérise par la volonté de scientificiser la prospective pour en transformer le statut par une entreprise de légitimation de la prospective comme expertise du long terme. Ce changement se traduit par une tentative de formalisation méthodologique et par une adaptation des outils mobilisés. C'est aussi à cette période qu'est introduite la technique des scénarios. Associée à la simulation quantifiée, la prospective s'éloigne de la notion chère à Gaston Berger de « faits porteurs d'avenir » pour être considérée comme un outil permettant d'éclairer les implications à long terme des différentes options politiques possibles.

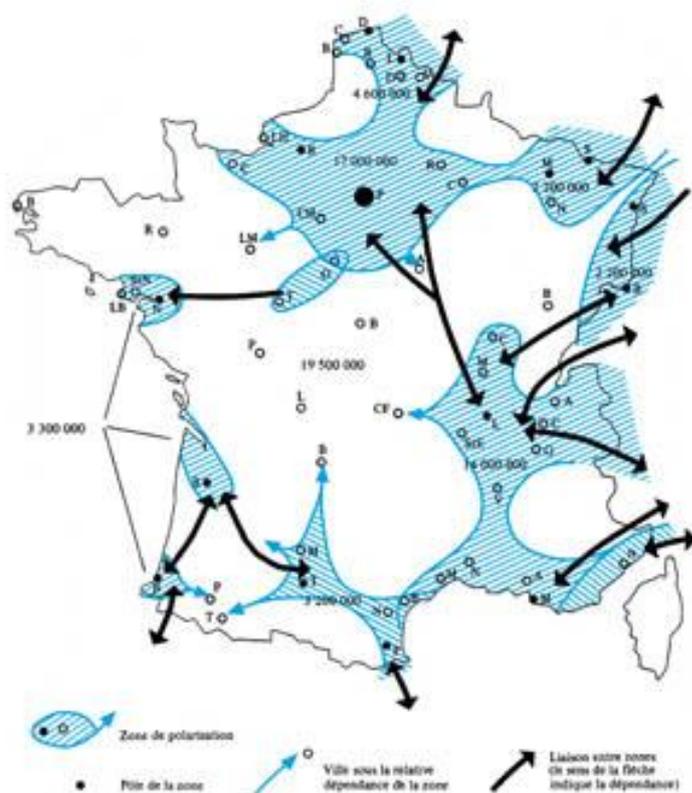
---

<sup>92</sup> Fondateur de la revue *Futuribles*

### 3.1.2 L'âge d'or

L'âge d'or de la prospective française est symbolisé par la parution du « Scénario de l'inacceptable<sup>93</sup> » en 1971. Celui-ci doit alors servir de cadre théorique préalable à l'élaboration du Schéma général d'aménagement de la France. La prospective produit ainsi un scénario « repoussoir » dont le but semble avant tout de provoquer une prise de conscience des inégalités territoriales générées par le boom économique des Trente Glorieuses. Ce scénario montre ainsi vers quels abîmes se dirige la France si rien n'était fait pour corriger les tendances : désertification, déclin des régions industrielles, hypertrophie urbaine et hégémonie parisienne. Les conditions sont alors réunies pour qu'émerge une volonté de rééquilibrer le territoire national.

Figure 35 - La carte du Scénario de l'inacceptable



Source : DATAR, 1971

Ce scénario tendanciel considère la régionalisation, entendue comme une décentralisation du pouvoir, comme le principal facteur de régulation de l'évolution de la société. Elle est présentée comme la réponse au développement de conflits économiques et sociaux spatialisés.

---

*« Seule solution, la régionalisation paraît susceptible de diminuer les tensions. On n'entrevoit guère d'autres politiques possibles, capable de constituer dans l'immédiat une solution positive aux problèmes institutionnels. La création d'instances régionales, dotées d'un pouvoir décisionnel suffisant, peut susciter un développement économique plus équilibré. Elles peuvent catalyser les mouvements d'hostilité et permettre à l'État de dégager sa responsabilité directe<sup>94</sup>. »*

---

<sup>93</sup> Le Scénario de l'inacceptable. Une image de la France en l'an 2000, DATAR, 1971

<sup>94</sup> *Id.*

Le *Scénario de l'inacceptable* souligne ainsi l'intérêt d'une régionalisation plus poussée. Il le fait d'ailleurs peu après l'échec du référendum de 1969, dont la mise en place d'institutions régionales renforcées était une proposition phare.

Par ailleurs, cette prospective incarne de manière exemplaire le règne d'un État aménageur et puissant. De plus, le fort retentissement de l'exercice permet à la toute jeune DATAR d'affirmer sa légitimité.

### 3.1.3 Les années de reflux

À partir de 1972, la prospective subit des critiques de plus en plus nombreuses sur ses méthodes et ses contenus. Son caractère ambigu, entre analytique et normatif, et sa proximité avec le pouvoir politique, se retournent contre elle en procès de scientificité.

Le choc pétrolier de 1973 et la crise économique qu'il provoque sont souvent considérés comme la cause principale du déclin de cette activité à partir du milieu des années 1970<sup>95</sup> : la prospective aurait été durablement décrédibilisée par son incapacité à prévoir la fin des Trente glorieuses. Mais c'est également la remise en cause du projet planificateur de la DATAR qui provoque une profonde recomposition du champ de la prospective.

Le déclin de la prospective au cours de la décennie soixante-dix résulte donc d'un double processus : l'affaiblissement des institutions planificatrices et la décrédibilisation de la prospective comme forme d'expertise légitime.

Dans ce contexte de malaise économique, l'Etat agit dans l'urgence et renonce à une vision à long terme. Les années 80 constituent donc une période de reflux de la prospective, après qu'elle ait été accusée de ne pas avoir su prévoir les chocs pétroliers et la crise économique.

Dans le même temps, l'offre de prospective se recompose pour s'ajuster à de nouveaux usages. Michel Godet, à partir de la fin des années 70, formalise progressivement une méthode, dite de prospective intégrée, qui s'appuie largement sur la modélisation. Il s'agit de construire des variables permettant de mesurer le degré de probabilité des différentes tendances identifiées. Il tente alors d'imposer une définition plus « positiviste » de la prospective, en délaissant les techniques des sciences sociales pour se rapprocher de celles de la prévision économique. La rapprochant de la planification stratégique alors en plein développement dans les grandes entreprises, il transforme la fonction assignée à la prospective.

### 3.1.4 Le retour en grâce

Le retour en grâce de la prospective s'opère à partir des années 1990. Dans un contexte de multiplication des acteurs territoriaux. La prospective devient alors avant tout un outil au service du débat public, et s'ouvre à de multiples visions.

Les années 2000 voient la mise en place d'un Etat stratège et animateur de réseaux d'acteurs, dans un contexte où l'aménagement du territoire national devient une compétence partagée par un nombre croissant d'acteurs et de collectivités.

C'est dans ce contexte que la DATAR lance, en 2009, une démarche inédite et novatrice de prospective à l'échelle nationale : *Territoires 2040, aménager le changement*. Avec ce cycle de réflexion tourné vers la stratégie et l'action, la DATAR renouvelle ses méthodes de prospective<sup>96</sup>.

Le projet est construit sur trois postulats structurants :

- Les territoires sont des opérateurs de changement qui disposent de capacités endogènes pour conduire le changement et non le subir ;
- Un système spatial constitue un mode d'analyse du territoire dont il s'agit de prendre en compte les logiques fonctionnelles et la dimension réticulaire ;
- La représentation est conçue comme un concept opératoire central, formant une matière à fort impact pédagogique et communicationnel.

---

<sup>95</sup> Godet et Durance 2011

<sup>96</sup> DATAR, « Les plis de Territoires 2040 », *Territoires 2040*, 2012.

Cette prospective a permis de qualifier sept systèmes spatiaux : des Métropoles françaises insérées dans l'économie mondiale aux Espaces de faibles densités, en passant par les Territoires industriels ou encore les Villes intermédiaires. La démarche a ainsi permis d'interroger les problématiques rencontrées par ces systèmes et leurs évolutions au regard d'un ensemble de processus et de facteurs de changement.

L'originalité de Territoires 2040 tient à l'association d'une grande diversité d'acteurs permettant notamment de tester sur le terrain les hypothèses prospectives formulées par les « experts » nationaux. De plus, une attention est portée à organiser un lien avec le politique afin que ce matériau prospectif puisse nourrir l'action des ministères concernés.

Ce retour en grâce se produit dans un contexte de concurrence croissante entre les institutions locales, notamment entre Régions et Métropoles. La proximité devient une ressource clé dans la justification de ces institutions et de leur pertinence : la prospective sert ainsi de démonstration de leur capacité à être en phase avec les habitants et leurs besoins. L'accent mis sur la proximité renforce la tension de l'action publique, prise entre un impératif de compétitivité économique et la prise en compte des attentes des habitants davantage formulées en termes de qualité de vie.

La nouvelle génération de démarches prospectives se caractérise ainsi par la volonté d'établir un contact direct avec les citoyens, sans passer par les échelons traditionnels de la démocratie locale (la commune et le département). Ainsi, en donnant une large place aux valeurs et aux aspirations subjectives des habitants, ces démarches réaffirment le rôle de l'élu dans sa fonction de représentation des citoyens. La démocratie participative ne se limite plus à la mise en débat d'un projet d'infrastructure controversé : elle devient un espace de délibération collective sur le futur. Un tel constat ne signifie pas que la place du citoyen se renforce : cette prospective participative ne conduit à aucun engagement de la part de la collectivité. En mettant l'accent sur les valeurs communes, elle contribue aussi à la neutralisation des oppositions.

### **La prospective, vecteur d'appropriation de la régionalisation fonctionnelle**

Source : Rio Nicolas, 2015

Analysant les processus de diffusion infranationale de la prospective en France dans sa thèse *Gouverner les territoires par le futur* (2015), Nicolas Rio montre que sa diffusion territoriale s'observe dès les années 1960 (bien que de façon plus confidentielle que la prospective d'Etat). Cette diffusion concerne essentiellement les niveaux régional et métropolitain, en raison du lien entre prospective et aménagement du territoire.

La réorganisation du paysage institutionnel place les collectivités territoriales en situation de devoir justifier leur existence et démontrer leur utilité, afin de mettre à distance les éventuelles menaces qui pèseraient sur elles ou même d'étendre leurs prérogatives. Dans cet affrontement, les Régions et les Métropoles sont souvent présentées comme le futur de l'organisation territoriale. Face à la faiblesse de leur ancrage historique et politique, ces institutions en émergence ont su mobiliser la prospective comme ressource pour trouver leur place au sein de l'organisation territoriale. Cela expliquerait le faible recours à la prospective aux niveaux communal et départemental jusqu'aux années 1990.

La thèse de Nicolas Rio tend également à démontrer que les énoncés prospectifs ne cherchent pas à construire de toute pièce un sentiment d'appartenance à l'espace régional ; ils reconnaissent même souvent la faiblesse des identités régionales. Et le détour par le futur est alors mobilisé pour construire un discours unifié sur l'espace régional, en mettant l'accent sur les tendances exogènes (l'intensification de la concurrence territoriale, la place croissante de l'innovation dans l'économie...) et sur les recompositions territoriales à l'échelle européenne. Ainsi, souligner les enjeux communs permet aux régions d'atténuer la fragmentation départementale, tout en restant attentives à l'équilibre entre les territoires qui les composent.

Les champs de la prospective publique sont donc vastes et pluriels. Ils recèlent une grande diversité de thèmes et d'approches. En effet, plus nos sociétés changent, et plus l'anticipation est utilisée pour tenter de réduire les incertitudes de l'avenir. La prospective accompagne

l'évolution des systèmes sociaux et elle se ramifie au fur et à mesure que ces derniers se complexifient.

### 3.2 Un outil au service du changement et une aide à la décision : les usages de la prospective

Explorations des futurs possibles et des chemins envisageables vers l'avenir, la prospective se centre sur la question : que peut-il advenir ? La prospective territoriale, pour sa part, se veut plus pragmatique et cherche avant tout à éclairer la décision publique en matière d'aménagement et de développement du territoire.

---

*« Les deux enseignements majeurs de la prospective sont les suivants : l'homme atteint rarement, en matière politique, sociale et économique, les objectifs qui motivent ses actes ; par contre, il obtient toujours quantité de résultats qu'il n'a pas voulus<sup>97</sup>. » Jean Fourastié*

---

Certains travaux<sup>98</sup>, qui portent sur les systèmes de gouvernance et les modes d'élaboration des politiques, ont ainsi mis en exergue le pouvoir discursif de la prospective : « les mots et les récits ont une importance et fabriquent le réel dans lequel on agit ». L'intérêt de la prospective serait donc aussi « de donner à voir les processus et les phénomènes autrement, de sortir des incantations et des prophéties connues ».

#### 3.2.1 Faire face aux incertitudes

La démarche prospective trouve ses motivations dans l'accroissement des incertitudes quant au futur et à ses évolutions probables. La prise de conscience de ces incertitudes renforce ainsi le besoin d'identifier une direction, mais aussi de donner une signification aux transformations qui affectent notre environnement, les savoirs, la technologie, l'économie, les territoires, la société.

Ces futurs incertains ont plusieurs origines :

- L'élargissement de l'environnement des hommes et des institutions, bien au-delà du périmètre de leur territoire.
- La capacité des nouvelles technologies à bouleverser le quotidien de chacun.
- La complexification des relations entre acteurs et leur capacité accrue à interférer les uns sur les autres.
- Les craintes des individus vis-à-vis de leur propre futur, notamment lorsqu'ils sont soumis à la précarité et au sentiment d'insécurité, à des phénomènes d'exclusion sociale.
- L'accroissement des mobilités des individus, des entreprises et des capitaux.
- L'accélération des changements, des innovations et des informations qui complexifie l'appréhension des évolutions et impose d'y réagir toujours plus vite.

Pour Guy Loinger (2004), la question est ainsi de savoir comment redonner à l'homme et à la société la capacité à agir, dans « le bras de fer entre les temporalités courtes du technico-économique et les temporalités longues du socio-territorial ». Ainsi, il existerait d'un côté une corporalité technico-économique agissante, offensive, omniprésente, et de l'autre des rythmes plus lents, plus paisibles mais qui subissent très largement les phénomènes économiques.

---

<sup>97</sup> Fourastié Jean, *La réalité économique. Vers une révision des idées dominantes en France*, Robert Laffont, 1978

<sup>98</sup> Pinon Gilles, Béal Vincent et Gauthier Mario, *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Publications de l'université de St Etienne, décembre 2011

De fait, la prospective peut être appréhendée comme la convergence du possible et du souhaitable. Et son ambition peut être résumée à partir de trois caractéristiques :

- Sa vocation transversale et intégratrice, car il s'agit bien d'une activité de mise en système. Cela s'illustre par exemple à travers des scénarios synthétisant la pluralité des futurs possibles.
- Sa volonté transformatrice qui repose sur l'hypothèse de la capacité des acteurs et des institutions à construire le futur plutôt que le subir.
- Son inscription dans le temps long, au-delà de l'horizon d'une mandature.

### 3.2.2 Ce qu'est, et ce que n'est pas, la prospective

La prospective se présente ainsi comme un ensemble de méthodes et de pratiques destinées à aider l'homme à agir, infléchir la réalité, dans un sens que l'on considère comme plus favorable par rapport à un état donné. L'attitude de prospective serait, selon Guy Loinger, Secrétaire général de l'Observatoire de prospective, « une orientation de l'esprit tournée vers le futur, vers les anticipations, vers les devenirs possibles d'une réalité ou d'un enjeu ; c'est un état d'esprit et, à la limite, c'est une culture<sup>99</sup> ».

La prospective n'est pas une activité divinatoire : le futur ne peut pas être dit, il reste insondable ; mais, s'il ne peut être prédit ni annoncé, il peut être réfléchi, pensé et interrogé.

Elle se différencie également de la prévision qui privilégie l'approche sectorielle, le quantifiable, le principe de continuité, alors que la prospective favorise, au contraire, l'approche globale, le mariage du quantitatif et du qualitatif, la prise en compte des ruptures.

La prospective doit en effet se préoccuper de comprendre les processus dans leur dimension dynamique, à travers une approche globale, à la fois territoriale et sociétale. La complexité de la démarche prospective ne peut se concevoir et se concrétiser que par la formation d'une intelligence collective et pluridisciplinaire.

Reprenons ici, pour mieux en cerner les contours, quelques-uns de ses principes fondamentaux, que Guy Loinger (2004) dénomme « les soubassements de la prospective » :

- 1- Le futur n'est pas prédéterminé. Le passé ne conduit pas mécaniquement au futur, puisque l'activité humaine du présent interfère avec le cours des choses, crée des contraintes mais aussi de l'imprévu qui génère une réalité nouvelle.
- 2- Nous avons intérêt à nous préoccuper du futur pour ne pas avoir à le subir. Dans un monde dur et incertain, le futur apparaît chargé de menaces et de risques, et nous avons intérêt à l'évaluer, « le soupeser pour savoir où nous mettons les pieds ».
- 3- Le futur s'inscrit dans des logiques et des mécanismes qui parfois s'apparentent à des phénomènes aléatoires et instables et, d'autres fois, s'inscrivent dans des temporalités plus longues. Ces différentes temporalités renvoient à des logiques différentes, et leur connaissance est précieuse pour la préfiguration des devenirs possibles.
- 4- Les interactions entre les facteurs sont multiples et changeantes au sein de systèmes extrêmement instables. Il faut savoir discerner ces interactions en perpétuelle évolution.

Surtout, une démarche prospective doit permettre d'assurer ou de concourir aux fonctions suivantes :

- Identifier les tendances lourdes dans l'évolution du système territorial (ses ressources et contraintes internes), ainsi que les tendances qui lui sont extérieures ;
- Repérer les points d'inertie, les phénomènes en émergence et les stratégies des acteurs, facteurs de bifurcations possibles des processus ;
- Définir les évolutions potentielles, imaginer les futurs choix possibles ;

---

<sup>99</sup> Extrait de son discours d'ouverture de la présentation des Desseins de 2030, du CESR Midi-Pyrénées, en 2013

- S'exercer à penser le temps long pour agir avec plus d'efficacité sur les mécanismes de la prise de décision à courte échéance ;
- Préparer des stratégies en avenir incertain et permettre aux décideurs d'affiner leurs projets ;
- Rapprocher les experts et les décideurs, et les acculturer au futur – à appréhender comme un espace ouvert à l'action, un espace de liberté ;
- Prédire les acteurs à peser sur les processus de la façon la plus favorable.

### 3.2.3 Quelques éléments de méthode

Depuis sa création dans les années 1950, la prospective s'est enrichie de concepts, de méthodes, d'outils, empruntés aux différentes sciences, essentiellement sociales et de gestion (Godet, 2007). Une démarche de prospective, c'est aujourd'hui une succession formalisée d'étapes, un enchaînement de tâches variées et la mobilisation de ressources informationnelles et humaines. Elle suppose des actions de conception, d'animation, de pilotage et d'évaluation afin de produire une connaissance du territoire concerné, une vision partagée de son devenir et des actions pour la concrétiser.

La prospective territoriale s'appuie sur les outils généraux de la prospective, notamment l'élaboration de diagnostics dynamiques, de scénarios exploratoires et de scénarios finalisés, en particulier les méthodes qui favorisent la créativité, la déconstruction des représentations dominantes et leur reconstruction selon un processus collectif de mise en commun des connaissances et des représentations sur un territoire donné.

Ainsi, les outils de la prospective d'entreprise sont également utilisés en prospective territoriale, dans la mesure où ils sont d'abord au service de la structuration et de l'organisation d'une réflexion collective. Ils facilitent la communication, stimulent l'imagination et invitent à une intelligence collective. Certes, la prospective est souvent plus difficile à mener dans les territoires, car les interlocuteurs très nombreux ont des attentes multiples et souvent contradictoires, mais les méthodes utilisées y sont bien souvent les mêmes.

Ainsi, pour penser le territoire, les acteurs de la prospective privilégient la comparaison (le benchmarking), l'anticipation, la recherche d'alternatives et la multiplication des approches pour construire des référents plus larges.

Fabienne Goux-Baudiment (2000) a mis en lumière les apports de ces prérequis méthodologiques. Tout d'abord, la comparaison évite de reproduire les erreurs faites ailleurs et ouvre des perspectives. L'anticipation, ensuite, permet de sortir des vues à court terme et de prendre en compte les tendances lourdes, les inflexions et les possibles ruptures significatives pour l'action (pour éviter, par exemple, de créer des situations irréversibles). Quant à la recherche d'alternatives, elle redonne des marges de manœuvre et des espaces de liberté à la décision ; elle permet d'échapper à la dictature du tendanciel, souvent au profit du souhaitable. Enfin la construction de référents plus larges nous propose de sortir d'un cadre de référence limitant ; elle nous convie à visiter le monde pour y découvrir des idées nouvelles et d'autres pratiques. Il en va de la construction progressive d'une intelligence globale pour mieux appréhender la complexité croissante des questions territoriales.

En effet, la prospective territoriale se doit de constituer une aide à penser autrement, à la faveur de méthodes qui favorisent la « déconstruction » des représentations dominantes et leur reconstruction selon un processus collectif de mise en commun des connaissances et des représentations sur un territoire donné. Elle peut ainsi agir comme un vecteur de rénovation des démarches territoriales, susceptible d'améliorer la construction des connaissances et de leurs interdépendances, tout autant que l'implication des acteurs locaux à cette construction.

### 3.2.4 Exploratoire ou normative, les deux postures de la prospective

La posture exploratoire ouvre au maximum les champs du futur, qu'ils soient positifs ou négatifs en référence aux valeurs de base des décideurs du territoire ; l'avenir y est un domaine à explorer. Elle cherche à mettre en évidence les futurs possibles.

La posture normative, quant à elle, vise la construction d'un scénario souhaité à un horizon donné. Elle considère l'avenir comme un domaine à construire : elle cherche à déterminer les finalités à long terme, génère des objectifs à atteindre (un avenir souhaitable, désiré mais réaliste), et contribue à définir les politiques pour s'en rapprocher au maximum (les cheminements de la prospective).

Mais prospectives exploratoire et normative peuvent être complémentaires. L'une comme l'autre exige un regard critique, un esprit non conformiste en quête de solutions alternatives : elles sont un repère pour l'action et une aide à la décision.

Pour Martin Vanier<sup>100</sup>, il est préférable de bien distinguer ces deux dimensions, exploratoire et stratégique, de la prospective :

- D'une part, « la futurologie, que les Américains développent plus que nous avec le *forecasting* et des récits exploratoires qui ne sont pas forcément des interpellations stratégiques désignant des acteurs responsables » ;
- D'autre part, « le travail qui consiste à réfléchir à la transformation des champs, des modes de faire et des objets d'action publique [...] tels qu'il faut les faire évoluer inlassablement ».

### 3.2.5 Les scénarios

L'élaboration d'une pensée prospective oblige à construire des hypothèses contrastées d'évolution du territoire qui peuvent s'incarner dans des scénarios prospectifs.

Un scénario peut se définir comme la description de l'état présent d'un système, d'un état futur possible de ce système et de l'ensemble des processus permettant de passer de cette situation présente à cette situation future, en partant d'un corps d'hypothèses de base. Contrairement à un scénario cinématographique, dans un scénario de prospective, la fin – c'est-à-dire l'état du système à un horizon donné - demeure une inconnue.

Tout l'intérêt des scénarios tient à leur capacité à identifier les enjeux transversaux, les points de vulnérabilité ou les atouts, les contradictions et les tensions dont le territoire peut être porteur, les tendances impondérables et les processus, enfin, qui peuvent être confortés ou limités – c'est-à-dire dans les questions qu'ils sont capables de susciter sur l'état présent. La crédibilité d'un scénario sera donc fonction de la pertinence des observations de l'état présent du système territorial, de la cohérence des relations entre les variables et les processus, de l'identification des signaux forts ou faibles permettant de formuler des hypothèses pertinentes sur les processus en émergence, porteurs de transformations et d'avenir pour le système.

Les scénarios permettent de décloisonner les imaginaires et de stimuler les idées nouvelles. Ils offrent une mise en situation qui aide à faire évoluer les représentations du monde. Avec la technique des scénarios, la prospective devient plus opératoire et peut être considérée comme un outil permettant d'éclairer les implications à long terme des différentes options politiques possibles.

Expression d'un système tissé de logiques contradictoires, ils comportent ainsi, inévitablement, des éléments souhaitables et d'autres qui s'avèrent déplorable et insupportables. Ainsi, le prospectiviste ne peut présenter une vision du réel qui serait figée dans un idéal. Il apportera au contraire une vision nuancée propre à susciter la perplexité et le questionnement.

---

<sup>100</sup> Vanier Martin, *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Anthropos, Economica, 160 p., 2008

Les scénarios sont utiles pour amener un public à débattre du présent à travers un détour par le futur. La production de scénarios permet ainsi de décloisonner les imaginaires et de stimuler les idées nouvelles. Ils participent d'une mise en situation de créativité et aident à faire évoluer les postures et les représentations du monde.

Toutefois, selon Martin Vanier<sup>101</sup>, un irréductible malentendu serait attaché à la méthode des scénarios. Et ce malentendu se construit dans le terme même de scénario et dans ce qu'il semble promettre : « ouverture, exploration des probables, réflexion, ou au contraire, choix, resserrement stratégique, énoncé volontariste » ? L'ambiguïté du terme rend difficile l'articulation entre exploration et intention – qui relèvent, on l'a vu, de deux postures bien distinctes.

Ainsi, Martin Vanier dit qu'il ne connaît pas d'expériences concrètes « qui prouvent qu'un exercice prospectif, aussi passionnant soit-il, a fait bouger les lignes de la décision et de l'action ceux qui l'avaient commandé ». Il semblerait, le plus souvent, que le politique en tant que machine de production de décisions, et les collectivités en tant qu'administration gestionnaires d'un territoire se laissent peu perturbés par l'exercice des scénarios.

### 3.3 Une prospective territoriale et participative : partager les visions d'un territoire à réinventer

Les démarches de prospective s'inscrivent toujours dans une situation territoriale qui les rend possible. Comme le remarque Stéphane Cordobes<sup>102</sup>, ces situations ont souvent pour point commun une dimension négative : faiblesses, difficultés, crises, ruptures, etc. S'agissant de la situation de la région Occitanie, il s'agit bien évidemment de faire face aux incertitudes nées de la fusion, au besoin de construire des repères et une vision commune, d'appréhender un territoire aux dimensions nouvelles.

Comme on vient de le voir, la prospective peut être utilisée de manières diverses et dans différents domaines (prospective territoriale, sociétale, économique, etc.). Elle peut également adopter des horizons temporels variés (à 5, 10, 20, 30 ans...) et avoir des finalités distinctes (aide à la décision, réflexion participative, etc.). Celle qui nous intéresse dans le cadre du SRADDET est une prospective territoriale, bien sûr, mais également une prospective sociale, attentive aux modes de vie, et dotée d'une dimension fortement participative. De plus, cet exercice prospectif se devra d'être opérationnel, puisque l'objectif poursuivi est bien de constituer un support utile à la décision publique.

#### 3.3.1 Une vision globale et une culture commune à construire

Contrairement à une tendance qui a longtemps prévalu, et dans un contexte où l'aménagement du territoire régional concerne un nombre croissant d'acteurs, il s'agit, de plus en plus, de faire face à la complexité du territoire en l'abordant de façon transverse. L'analyse du territoire nécessite, en effet, de se détacher d'une vision sectorisée qui fragmenterait la réalité pour mieux la comprendre. Le territoire, qui représente une notion globalisante, ne peut s'appréhender au travers d'une vision cloisonnée ; il inspire au contraire une vision systémique.

En effet, le contexte est plus rude, les attentes sur le court terme plus fortes, les questions sur le long terme plus insistantes et les réponses possibles moins assurées. Il n'est plus possible d'affirmer des options stratégiques, qui vont engager la vie quotidienne des habitant-e-s, sans débattre et se poser des questions fondamentales. Il s'agit de prendre en compte les aspirations de la société civile, tout en considérant les changements structurels qui concernent l'organisation des systèmes productifs, les modes de vie et les relations entre la société civile et la société politique.

---

101 Vanier Martin, 2008.

102 *Territoires 2040, Aménager le changement*, DATAR, revue d'études et de prospective N°1, La Documentation française, 2010.

Grâce à la prospective, la démocratie participative devient un espace de délibération collective sur le futur et ne se limite plus à la mise en débat d'un projet d'infrastructure controversé. Elle favorise la compréhension des situations complexes, de leurs évolutions rapides et multiformes. Elle gagnera à la mise en œuvre d'une large association d'acteurs qui apporteront leur expertise, leurs compétences et leur connaissance particulière du territoire, aux différentes échelles d'action. Il s'agit donc de faire émerger une pensée collective sur le futur, en prise avec l'action territoriale.

La production d'une culture commune du territoire semble d'ailleurs un préalable à l'adhésion et à la mobilisation de ses acteurs (habitants, techniciens de l'urbain, acteurs associatifs et économiques, etc.) au futur projet de territoire. Certaines villes (comme Bilbao, Lyon, Portland,...) ont ainsi démontré leur capacité à prendre en main leur destin grâce à une vision d'avenir partagée.

Les incertitudes et les défis actuels commandent en effet une véritable anticipation. Il s'agit de raisonner de façon systémique, d'intégrer et de relier entre eux les comportements sociaux et économiques, les nouvelles exigences environnementales, culturelles, technologiques, de mobiliser la société civile et les porteurs de projet, de confronter les représentations d'un grand nombre de personnes et de les faire participer à la conception des futurs possibles. Un territoire est animé par un système d'acteurs ; il faut non seulement l'aménager mais aussi lui permettre de se penser et de s'organiser, - ce qui suppose que les acteurs aient la possibilité de coopérer entre eux, au sein de réseaux générateurs d'action collective, susceptibles de servir l'intérêt général.

#### 3.3.1.1 *Le territoire comme objet de la prospective*

La prospective territoriale a pour objet l'élaboration de visions, de perspectives et d'orientations concernant le devenir d'un territoire et de ses acteurs pour éclairer et pour permettre des prises de position et des options stratégiques, dans les cas les plus complexes, un projet de territoire. Le territoire, sa réalité, le fonctionnement du « système territorial » constituent alors l'objet ou le sujet de la prospective.

Cependant, la connaissance d'un territoire est difficile ; c'est un objet complexe - tout à la fois société locale, territoire dans le monde, espace, lieu d'organisation des activités, patrimoine, réseaux, territoire de l'action. C'est aussi un vécu, une identité, un système de représentation, un cadre de gestion et de gouvernement, une entité qui s'organise et se pilote, en réactivité permanente par rapport au contexte.

---

#### *Quel territoire pour quelle société locale voulons-nous dans vingt ans ?*

---

L'objet de la prospective territoriale semble être d'éclairer les réponses possibles à cette question fondamentale. La complexité du monde devrait inciter les acteurs territoriaux à développer une véritable capacité d'anticipation de l'avenir à long terme. En dépit de cette évidence, l'action à court terme reste très souvent valorisée, face à des mutations de plus en plus rapides et insaisissables.

Proposant des représentations du territoire au futur, la prospective peut au contraire être considérée comme un vecteur de renouveau et d'innovation des démarches territoriales. Sans desseins à long terme, ambitieux mais réalistes, une action publique qui ne se poursuivrait qu'au « fil de l'eau », aurait toutes les chances d'induire un avenir ni souhaitable ni conforme à ses valeurs de référence.

Pour Fabienne Goux-Beaudiment<sup>103</sup> (2000), « il n'y a sans doute aucun hasard à ce que le terme « territoire » apparaisse peu de temps après ceux de mondialisation et de métropolisation ». Il accompagne l'essor des phénomènes de délocalisation et de relocalisation.

---

<sup>103</sup> Goux-Baudiment Fabienne, *Donner du futur aux territoires. Guide de prospective territoriale des acteurs locaux*, Lyon, Certu, 2000.

Les stratégies locales deviennent alors déterminantes pour l'attractivité d'un territoire et son intégration aux tendances globales. Le local devient porteur d'identité, de reconnaissance, de liens et, symboliquement, de solidarité ; les territoires locaux, et leurs collectivités publiques, ont à répondre à ces défis. Les territoires englobent ainsi les notions d'appartenance, d'identité, d'appropriation, de collectif et de pouvoir local. Les années 90 ont ainsi vu l'émergence du slogan « penser global, agir local » qui sous-entend que les territoires locaux sont désormais reliés et interdépendants au sein d'un vaste échiquier faits de processus globaux.

C'est ainsi à partir des années 1980 que les territoires sont peu à peu reconnus comme opérateurs de changement, sous l'influence de la décentralisation qui s'accompagne du développement de l'ingénierie territoriale, ce qui en fait un objet d'investigation, voire un acteur à part entière du développement local. Dès lors, de nouvelles dispositions légales d'aménagement et d'urbanisme viennent imposer aux acteurs locaux de construire ensemble des projets de territoire.

### 3.3.1.2 *Le territoire comme objet de controverse*

Nous venons de voir que les interrogations sur l'organisation territoriale progressent sous l'effet de transformations sociétales de plus en plus globalisées. Le renouveau des démarches territoriales en France, initié dans les années 90, a d'ailleurs créé de nombreuses opportunités de réaliser de véritables exercices de prospective territoriale : SCoT, Projets d'aménagement et de développement durable (PADD), chartes de pays ou encore planification régionale.

Il a ainsi connu au cours des dernières décennies sa reconnaissance politique et semble avoir acquis une dimension symbolique de refuge face aux forces exogènes de changement. Le concept de territoire demeure polysémique, à la fois espace topographique, au périmètre distinct, lieu d'exercice du pouvoir politique et de l'intentionnalité des acteurs, espace d'attachement culturel, historique et patrimonial, porteur d'une identité locale.

#### **La prospective au secours des aménageurs, face à une société de plus en plus rebelle aux injonctions planificatrices**

Source : Fabienne Goux-Baudiment, 2000

Si les études prospectives permettent de réfléchir aux logiques d'évolution à long terme, elles ne suffisent pas toujours à dégager les orientations politiques les plus idoines ; les faits, souvent, se chargent de remettre en question les logiques antérieures ou de contredire les actions engagées. Ainsi, Fabienne Goux Baudiment note que, longtemps, les politiques publiques d'aménagement du territoire ont eu pour principal objectif de simplement accompagner les dynamiques démographiques. Cela se traduisait par la définition d'infrastructures essentiellement fondée sur des prévisions démographiques quantitatives. Peu à peu, un glissement s'est opéré vers le qualitatif, en raison de la prise en compte des modes de vie et de la relative autonomie des personnes vis-à-vis des prévisions.

La périurbanisation est, peut-être, un des phénomènes à l'origine de cette prise de conscience, inaugurant dans les années 1990 les premières générations de schémas directeurs. Fabienne Goux Baudiment propose ainsi une analyse des conséquences des évolutions de peuplement sur la façon dont les aménageurs pensent le territoire et accompagnent ses dynamiques : les années 1990 seraient ainsi le théâtre d'une sorte de révolution de la pensée de l'aménagement. Les récentes évolutions sociétales se sont accompagnées d'une individualisation des rapports au territoire. Ce phénomène annihile, ou du moins complexifie considérablement les possibilités de planification. Les modes de vie actuels sont sources d'une imprévisibilité grandissante des usages de l'espace. Et ces évolutions pourraient sonner le glas d'une organisation rigide de l'espace et de ses usages.

Comme le fait remarquer Martin Vanier<sup>104</sup>, « le territoire perd de son exclusivité dans la fabrique culturelle, symbolique et identitaire. Les circulations viennent troubler les territorialités. A la question existentielle « qui sommes-nous ? » le territoire ne peut plus apporter une réponse aussi complète et évidente qu'avant. » Le territoire apparaît, en effet, selon l'analyse de Martin Vanier, dépassé par la montée en puissance des réseaux, des flux et des fractures sociales, de plus en plus polymorphes et susceptibles de toucher tous les territoires. De fait, le territoire régional déborde de plus en plus de ses frontières administratives : il dialogue avec l'extérieur et s'inscrit dans des dynamiques mondialisées (tourisme, économie productive, dynamiques transnationales, réseaux d'acteurs, etc.). On comprend dès lors, toute la complexité de la pensée et de l'action territoriales. Et cette complexité disqualifie les recettes toutes faites, comme toute vision et explication « clé en main » du territoire.

### 3.3.2 Les canons d'une prospective territoriale participative

Organiquement mêlée aux notions de développement durable et de gouvernance territoriale, la prospective conjugue trois dimensions essentielles :

- la volonté politique pour initier, garantir le cap et décider ;
- la mise en mouvement de la société locale pour multiplier les points de vue et débattre ;
- l'expertise pour assurer profondeur de vue et largeur d'analyse.

La réussite d'un exercice de prospective est ainsi fondée sur :

- la qualité d'un diagnostic dynamique qui pose les bonnes questions ;
- de l'animation et de l'organisation de la participation des acteurs pour mobiliser une intelligence collective locale ;
- le portage politique du processus.

Prenant acte que la réalité territoriale de demain se construira avec l'ensemble des acteurs territoriaux, nationaux et locaux, la prospective a beaucoup à gagner de l'association de ces acteurs dans toute leur diversité, qui apporteront leur expertise, leurs compétences et leur connaissance particulières du territoire, aux différentes échelles d'action. Une large association d'acteurs devra en effet permettre de tester les hypothèses prospectives formulées et de les amender à l'aune d'un territoire vécu et de l'expertise d'usages des acteurs de terrain.

Cette exigence de coélaboration nous paraît essentielle puisque qu'elle permet de partager la réflexion prospective et de l'enrichir des potentiels concrets d'évolution du territoire. Il est ainsi donné aux acteurs la possibilité de s'exprimer librement et, en cela, de répondre à cet impératif de la prospective qui est d'interroger le territoire le plus possible, d'oser l'impertinence et de venir perturber les représentations admises ou dominantes.

La prospective sera à l'image du groupe qui l'aura produite, de sa composition et de sa diversité. Et l'exploration prospective sera d'autant plus riche que le groupe de prospectivistes saura s'éloigner des préoccupations du décideur et s'affranchir des contraintes de la stratégie d'action. En ce sens, on peut regretter que le dernier travail du CESER aille aussi loin dans la définition de scénarios du souhaitable et de l'inacceptable ; il tend à prémâcher le travail du politique qui n'aura plus qu'à se saisir du scénario le plus souhaitable pour envisager les prolongements de son action et, dans le même temps, il perd de son pouvoir d'interpellation qui permettrait justement de revisiter en profondeur les visons du futur.

La démocratie participative se présente ainsi comme un outil au service d'une mise en réflexion partagée. Cependant, pour Michel Godet, cette prospective à la fois cognitive (source de connaissance et de changements des représentations) et participative ne pourra réussir qu'avec l'accompagnement de professionnels et l'utilisation de méthodes aussi rigoureuses que possible : « La prospective ne peut se contenter du foisonnement de l'indiscipline, il lui faut

---

<sup>104</sup> Vanier Martin, *Demain les territoires*, Hermann, Paris, 2015.

aussi des années d'apprentissage de l'art et de la méthode pour former les vrais professionnels dont les territoires vont avoir de plus en plus besoin pour accompagner leurs démarches. » Son usage devra notamment éviter de nombreux écueils propres à toute démarche participative ; pour cela, il lui faudra donc construire une vision fondée sur l'idée de l'intérêt général, ainsi que sur la connaissance partagée des données issues du diagnostic.

La note méthodologique produite pour la Région dans le cadre de ce stage propose une démarche prospective participative et fondée sur des éléments originaux de mise en perspective pour renouveler et les cadres de représentation et de débat. C'est une démarche qualitative qui cherche avant tout à interpeller sur des enjeux territorialisés, à partir de visions d'avenir évocatrices permettant de susciter et d'organiser la controverse.

Comme dans toute démarche de participation, la mise en œuvre de ce dispositif impliquera donc des prérequis :

- Définir l'objet de la concertation (si le diagnostic et les visions de l'avenir sont appelés à être partagés, les orientations de la future politique régionale, quant à elles, demeurent du ressort de l'exécutif régional) ;
- S'appuyer sur un recueil de données techniques sur les différents domaines abordés (bilan, chiffres et mots clés des politiques régionales ; éclairage sur les processus exogènes) ;
- S'engager à faire un retour auprès des personnes associées à la démarche, pour rendre compte de la richesse des contributions réalisées et présenter les choix qui en découleront en lien avec l'élaboration du SRADDET.

### 3.3.3 Vers une vision partagée de la région Occitanie

Depuis leur adoption en 2009, les SRADDT Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées ont servi de référence en interne pour la définition des politiques régionales mais aussi en externe pour les acteurs de l'aménagement du territoire (notamment avec les SCoT dans le cadre de leur réflexion de planification). C'est, en effet, le seul document qui exprime, de manière globale, la stratégie régionale et garantit la cohérence d'ensemble des initiatives régionales.

Ces deux schémas ont des points de convergence et des complémentarités. Ils esquissent une stratégie globale fondée, d'une part, sur une finalité de développement équilibré et durable des territoires et, d'autre part, sur des valeurs telles que la solidarité et l'équité mais aussi le rayonnement, l'ouverture et l'optimisation des potentiels de développement économique.

Ces convergences s'expriment notamment autour des axes suivants :

- Favoriser un développement durable du territoire, la complémentarité des espaces et une gestion raisonnée des ressources / Contribuer à la maîtrise des phénomènes de métropolisation et favoriser une organisation multipolaire / Rechercher un équilibre dans la répartition des fonctions et des équipements / Concilier attractivité et préservation de la biodiversité en favorisant les modes de cohabitation homme-nature ;
- Soutenir un développement garant de la qualité de vie / Concilier croissance économique et développement social et optimiser l'économie résidentielle comme moteur de croissance et de cohésion sociale ;
- Participer à l'ouverture et au rayonnement de la Région au niveau interrégional et international (arc méditerranéen, Eurorégion, ...) / Participer au renforcement de l'identité régionale et de l'appartenance à un territoire commun / Concilier cohésion des territoires et compétitivité de la Région.

Toutefois, au-delà de leur affirmation, l'expression de ces objectifs stratégiques sur les territoires demeure très contrastée, du fait de l'organisation et du fonctionnement spécifiques à chacune des deux anciennes Régions.

Il s'agit désormais de dépasser ces deux visions pour en construire une nouvelle, différente et originale, qui ne soit pas l'addition des deux précédents schémas. Elle devra permettre le

renouvellement des problématiques territoriales, au regard à la fois des nouvelles compétences confiées à la Région et de son territoire élargi.

La création de la nouvelle Région implique effectivement d'appréhender un territoire élargi et d'en construire une vision commune. Ce contexte confère une large place aux pratiques discursives dans le processus d'institutionnalisation : les discours sont en effet un facteur déterminant pour faire exister l'institution comme une entité autonome et consistante. Ils contribuent à en renforcer l'unité et la cohérence, malgré la force des logiques centrifuges. L'élaboration d'une vision prospective dans le cadre du SRADDET pourra stimuler les capacités de la Région à prendre en main son destin, à travers la construction d'une vision partagée du territoire régional et de son avenir.

Mener une démarche prospective, c'est donc tenter de proposer et de faire prévaloir une certaine définition de l'institution, de sa forme et de sa fonction. Le tout en mobilisant le futur comme une ressource discursive permettant de jouer sur l'ambiguïté entre discours expert sur l'estimation du probable et discours politique sur la définition du souhaitable. S'engager dans une démarche prospective correspond à une tentative de se constituer des ressources (en termes d'expertise, de visibilité, etc.) et de mobiliser des soutiens ; elle agit ainsi comme un facteur de mobilisation et de coopération entre les acteurs. La prospective est alors conçue comme processus d'élaboration et de propagation d'un énoncé d'institution (Rio, 2015).

#### 3.4 Une démarche qui donne corps à une citoyenneté active

Un des thèmes majeurs de l'Accord de la majorité est la citoyenneté active. Il y est question de développer une démocratie participative pleine et entière « pour permettre aux citoyen-ne-s leur implication permanente dans l'élaboration et l'évaluation de la politique régionale ».

En effet, les élus ont besoin d'être informés, tant par ceux qui disposent de la connaissance technique, que par toutes celles et tous ceux qui entendent contribuer à la réflexion commune. Il est donc nécessaire d'imaginer et développer des lieux de débats appropriés et de faire le meilleur usage possible des technologies de l'information et de la communication et des multiples perspectives nouvelles qu'elles ouvrent.

La qualité de la concertation avec les acteurs locaux est décisive pour la réussite d'un travail de planification, comme le montre l'exemple de la Région Nord-Pas-de-Calais.

#### **Une concertation ambitieuse**

Source : Site Internet de la Région Nord-Pas-de-Calais

Dans le cadre de l'actualisation de son SRADDT, la Région Nord-Pas-de-Calais a invité la population à une réflexion dynamique sur le devenir de la région. Des groupes de travail se sont ainsi régulièrement réunis ; leurs réflexions se sont appuyées sur des contributions d'acteurs et de spécialistes associés à la démarche. Des études ont aussi été menées, notamment en partenariat avec l'INSEE. Centrés sur une thématique précise, les ateliers ont permis de formuler des solutions et des pistes à suivre au sein du SRADDT.

Enfin, Les Rencontres du Nouveau Siècle ont invité des auteurs, des chercheurs ou des spécialistes à faire part de leurs travaux et à échanger avec le public. Ces conférences, rencontres et publications ont ainsi permis d'alimenter la réactualisation des politiques publiques régionales.

Les démarches territoriales portent nécessairement sur des contenus et des problèmes qui mettent en jeu les pratiques sociales ou professionnelles et le vécu des habitants, de ceux qui ont vocation à transformer le réel. C'est ainsi que la prospective, qui permet l'expression des forces vives du territoire et la mobilisation d'une intelligence collective, se veut un moyen pour les politiques publiques de mieux « coller » au réel et d'agir à le transformer.

### 3.4.1 La participation comme condition d'une prescriptivité négociée

Le caractère prescriptif du SRADDET rend nécessaire la mise en œuvre d'une concertation approfondie autour de l'élaboration du schéma. Cette concertation devra permettre « une prescriptivité négociée » du schéma sur les territoires - condition préalable à sa future mise en œuvre opérationnelle. La prescriptivité implique de définir le niveau d'ambition donné au schéma et de trouver le bon curseur entre les grands principes et le besoin d'opérationnalité.

La loi NOTRe définit les acteurs obligatoirement associés au processus d'élaboration du SRADDET ainsi que ceux qui peuvent y être associés.

Ainsi, la loi prévoit l'association obligatoire du représentant de l'Etat, des conseils départementaux, des métropoles, des Etablissements publics portant SCOT, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matières de PLU et des comités de massifs. Les acteurs associés de manière facultative sont le CESER, les chambres consulaires (chambres d'agriculture, de commerce et d'industrie, des métiers et de l'artisanat), les EPCI non situés dans un établissement public portant SCOT.

Ces acteurs seront probablement d'autant plus impliqués que la portée normative du SRADDET aura des conséquences directes sur les territoires qu'ils représentent.

La proposition méthodologique réalisée dans le cadre de ce stage vise un objectif d'ouverture et de participation la plus large possible ; il s'agit de permettre, autant que possible, l'association de tous les acteurs impliqués dans la vie du territoire : les élus et les techniciens de la Région, les SCoT, les PETR, les Pays, l'Etat, etc., mais aussi la société civile, les associations, les acteurs locaux, et même le grand public dans son ensemble<sup>105</sup>.

Tous ces acteurs sont en effet susceptibles d'avoir des intérêts, des pratiques, des représentations des situations et de l'avenir divers, qu'il s'agit de (re)connaître pour les mettre en dialogue et dépasser les possibles divergences. Cette démarche de prospective participative (prospective de médiation et d'acteurs) viserait donc, et en tout premier lieu, la création d'une base de dialogue et d'un consensus.

La géométrie de l'association des partenaires pourrait être modulée et adaptée sur chaque volet thématique, cependant elle devrait toujours veiller à garder une capacité d'élaboration stratégique transversale.

#### **Les prémices de la participation citoyenne en Midi-Pyrénées**

Source : « *La-concertation-citoyenne-vue-par* », Région Midi-Pyrénées

L'ex-Région Midi-Pyrénées affirme être engagée, depuis 1998, dans une logique de proximité et une démarche de participation citoyenne. Cela s'est traduit par la mise en place de dispositifs participatifs dans les divers domaines de compétences de la Région et par la mise en œuvre d'actions volontaristes : Charte régionale de la vie associative, Conseil régional des jeunes, Assises nationales du développement durable, groupes citoyens de concertation et débats divers. Il s'agit de conforter la place et le rôle du citoyen au cœur de l'action de la Région, afin de mieux prendre en compte ses intérêts et sa vision des choses.

Par ailleurs, une Charte de la participation a été travaillée lors de la dernière mandature mais, n'ayant pas encore été approuvée, son élaboration demeure suspendue et pourrait être reprise prochainement. Son adoption pourrait faciliter la mobilisation et la participation du plus grand nombre dans les échanges, les débats publics, l'élaboration de projets collectifs.

<sup>105</sup> Les acteurs du territoire peuvent être regroupés en trois grandes catégories : le monde politique qui inclut les élus, les personnels des collectivités territoriales et les services de l'Etat ; le monde économique qui réunit les entreprises, les organismes consulaires et autres organismes représentatifs de l'économie marchande (syndicats, ...); la société civile qui, à travers ses corps constitués (associations et représentants de l'économie non marchande), est censée représenter l'ensemble de la société.

Toutefois, si la prospective veut rentrer dans le vif du sujet et accompagner les changements, et si l'ambition est de « passer des désirs de la prospective aux réalités de la stratégie », elle ne peut éluder le débat entre les décideurs et la société locale, entre ceux qui ont vocation à penser et ceux qui ont vocation à agir et à transformer le réel.

Elle concerne potentiellement tout le monde : des collectivités publiques (élus et administrations) aux innombrables acteurs qui font vivre les territoires, jusqu'aux usagers et aux habitants considérés le plus souvent comme des « objets » de l'action collective et non comme des « sujets », avec lesquels il est possible de construire un projet commun. Il s'agit notamment de faire participer les populations les plus concernées par les thèmes et les problèmes étudiés. Une réflexion sur le devenir de l'agriculture périurbaine, par exemple, doit impliquer les agriculteurs : c'est à eux de regarder l'avenir et ses contraintes pour envisager d'éventuels changements dans leur pratique professionnelle, exprimer et susciter les modifications souhaitables au sein de leur environnement.

### 3.4.2 Vers la mise en œuvre d'un processus participatif

La méthode proposée dans le cadre de la note méthodologique réalisée dans le cadre de ce stage mise sur la réalisation de forums décentralisés de prospective. Ceux-ci seraient organisés au sein de la nouvelle région, au plus près des bassins de vie, en cherchant à se calquer au maximum sur les territoires vécus. Les interpellations prospectives territorialisées y seraient mises en débat, par exemple - mais pas obligatoirement - sur la base de scénarios prospectifs. Elles trouveraient ici la possibilité de s'incarner de façon territorialisée.

Le choix de la localisation de ces forums devrait faire écho aux thématiques soulevées par ces interpellations. Afin de favoriser la mobilisation de la société civile, ils seraient ouverts à tous et une attention particulière sera notamment portée au repérage et à la mobilisation des acteurs locaux impliqués dans la vie du territoire. L'animation du dispositif devrait veiller à accompagner les participants vers l'appropriation des interpellations prospectives pour mieux en débattre, et parvenir à construire des représentations de l'avenir.

Deux cycles de forums territorialisés pourraient alors être envisagés :

- Le premier aurait pour objectif de porter à connaissance et de débattre des principaux éléments de diagnostic travaillés préalablement dans les groupes de travail ;
- Le deuxième serait consacré à la prospective, à la représentation des futurs possibles de la Région.

De plus, une **plateforme numérique** serait créée afin de faire (re)connaître la démarche, notamment du grand public ; elle permettrait de diffuser plus largement les éléments de diagnostic, de mettre en débat les interpellations et de collecter un plus grand nombre de contributions, en offrant à chacun la possibilité de participer et de s'exprimer.

Par ailleurs, notons que l'adhésion toute récente, en juin 2016, de la Région Occitanie à Futuribles apportera certainement des ressources et des pistes pour mener à bien cette mission.

#### 3.4.2.1 La mobilisation des agents

Paradoxalement, la démarche prospective, bien que située au cœur de l'activité stratégique de la collectivité, reste très souvent à la marge de l'institution. On constate ainsi, à la lumière d'expériences antérieures ou sur d'autres territoires, que la prospective est souvent une affaire d'experts, prise en charge par des cellules dédiées, voire par des organismes extérieurs.

Souvent, les collectivités ont tendance à ne s'y impliquer que de façon ponctuelle. Ces exercices s'apparentent alors plus à d'éphémères projets de communication qu'à des pratiques véritablement intégrées au fonctionnement de l'institution. La mobilisation des agents et leur implication dans les questionnements prospectifs constituent un levier pour une meilleure intégration de la démarche au sein de l'institution.

Nous proposons donc, pour assurer une véritable mobilisation des agents, de favoriser leur implication aux étapes majeures, notamment lors :

- de la réflexion sur l'identification des problématiques territoriales et de la formulation des interpellations prospectives ;
- de la mise en œuvre des ateliers participatifs décentralisés (forums) ;
- de la définition des pistes d'action pour le SRADDET à l'issue des ateliers et à la lumière des échanges.

#### 3.4.2.2 La place du commanditaire

La participation de la Région ne devrait pas se traduire par l'imposition d'un point de vue qui serait plus autorisé que les autres. En effet, la vision stratégique et la décision ne doivent pas intervenir à ce stade, sous peine d'orienter les réflexions et, partant, de porter préjudice au principe-même de l'exercice.

Un des écueils majeurs de la prospective tient, en effet, au manque de lien entre les producteurs de la réflexion et les décideurs qui sont censés l'utiliser. Cette phase d'articulation doit tout aussi bien permettre la liberté d'expression et l'indépendance des experts et des acteurs dans leurs réflexions que garantir que celles-ci feront bien l'objet d'une lecture et d'une traduction politique. En conséquence, il ne s'agit pas tant de faire de la prospective « pour le plaisir de réfléchir et de connaître que pour agir et pour œuvrer à la construction effective du futur<sup>106</sup> ».

C'est donc au politique qu'il reviendrait, par la suite, de construire « son » scénario pour fabriquer les conditions de l'action publique. En effet, si les prospectivistes ont la charge d'éclairer un futur pluriel, complexe et contradictoire, c'est au politique qu'il revient de faire un choix en établissant un scénario, stratégique et volontaire, qui deviendra son récit du futur.

#### 3.4.3 La recherche d'un optimum territorial : un dispositif adossé à l'Assemblée des territoires

Cette proposition repose, on l'a vu, sur la reconnaissance de la capacité d'expertise des citoyens ; elle devrait permettre la mobilisation et l'expression de leurs connaissances et de leurs usages du territoire. Le défi posé à tout projet de territoire est en effet, comme l'a montré Laurence Barthe<sup>107</sup> de parvenir à allier savoirs experts et savoirs profanes : « dans un contexte marqué par une forte diversification sociale, [...] les ressources humaines du territoire se multiplient et constituent un potentiel d'inventivité pour les actions de développement ».

Il serait ainsi nécessaire de bien identifier les personnes ressources du territoire afin de mobiliser largement le réseau des acteurs locaux, et de les intégrer au dispositif. L'assemblée des territoires, tout comme le réseau de partenaires de la Région pourraient être consultés.

Il s'agit donc de concevoir un dispositif de participation décentralisé et accessible au plus grand nombre, dont l'objectif serait de créer les conditions d'émergence de questionnement prospectifs territorialisés à l'échelle de territoires vécus. Nous partons du principe que la prospective territoriale doit s'opérer sur une maille spatiale adaptée, et au sein de territoires disposant de caractéristiques significatives en lien avec les problématiques retenues (interpellations prospectives).

Or, la Région vient de se doter d'une Assemblée des territoires (AdT) dont l'enjeu est justement d'assurer une égale représentation de l'ensemble des territoires qui forment la richesse et la complexité du système territorial, quel que soit leur poids économique et même démographique. Il est ainsi proposé que l'exercice prospectif vienne s'adosser à la carte des

---

<sup>106</sup> Cordobes Stéphane, Durance Philippe, *Attitudes prospectives. Eléments d'une histoire de la prospective en France après 1945*, Paris L'Harmattan, 2007

<sup>107</sup> Laurence Barthe, « Des communautés rurales aux sociétés locales apprenantes », *Territoires 2040*, DATAR, 2010

territoires tels que définis par l'AdT – cette dernière ayant d'ailleurs vocation à faire vivre des projets de participation.

Ce choix comporte un double avantage :

- Venir conforter une instance émergente qui se trouve être une originalité institutionnelle de la nouvelle Région. De plus, par son caractère novateur, l'AdT promet une mise en œuvre dynamique de ce dispositif de participation qui devrait lui permettre de rôder son fonctionnement en même temps que de se faire reconnaître ;
- Investir un dispositif de représentation des territoires qui se fonde lui-même, autant que possible, sur les périmètres des territoires de projets (PETR et Pays, notamment) afin de faciliter les logiques de coopération et de tirer profit des habitudes de dialogue déjà construites par les acteurs locaux.

Toutefois, organiser 74 forums paraît peu réaliste ; aussi proposons-nous que l'Assemblée des territoires et l'AMO puissent définir ensemble les lieux où ces rencontres seront organisées, de façon à fédérer plusieurs territoires tout en veillant à en conserver la cohérence et l'accessibilité. Une proposition cartographique pourrait être réalisée en ce sens, qui identifie les lieux potentiels de rencontre, en fonction de problématiques proches et susceptibles de réagir à des interpellations prospectives communes. Un appui technique du service SIG de la MEPE serait également envisageable.

#### 3.4.4 Le déroulement de la démarche

Elle s'organiserait autour de trois grandes phases interactives qui ne sont pas strictement séquencées dans le temps – notamment en raison du caractère itératif de la démarche :

- La recherche de données, le diagnostic, l'analyse rétrospective, l'évaluation des politiques antérieures, l'enquête ;
- La construction des visions du futur et leur mise en débat entre les acteurs ;
- La conceptualisation, la prise de parti et l'élaboration d'objectifs et de stratégies d'action.

##### 3.4.4.1 La phase de diagnostic

Elle pourrait reposer sur la mobilisation de l'expertise des services concernés au sein de la Région et de partenaires comme l'ARPE, sur le bilan des SRADDT 2009 (dont il s'agirait notamment de mettre en relief les principaux acquis et limites, les préconisations mises en œuvre et leurs effets) comme sur l'évaluation des différents schémas (SRADDT, SRCE, SRCAE), ainsi que sur les réflexions en cours relatives au Plan Déchets et aux mobilités).

Ce diagnostic prospectif devrait mettre en lumière les problématiques d'aménagement et de développement territorial, les interdépendances entre les différentes composantes territoriales de la région et entre celle-ci et d'autres territoires, ainsi que les principaux processus qui régissent les dynamiques territoriales régionales et infra régionales. Il s'agirait de veiller à prendre en compte l'ensemble des enjeux, même ceux qui dépassent les compétences de la Région.

De plus, les différentes démarches de concertation en cours, telles que les réflexions relatives au Plan Déchets, aux mobilités (Etats généraux du rail et de l'intermodalité - EGRIM) ou encore la consultation sur l'eau, pourraient d'ores et déjà alimenter les réflexions sur le SRADDET.

### Exemple - La consultation sur l'eau

Source : site Internet Région Occitanie

Elle vise à définir une vision partagée des ressources, des besoins et des usages à l'échelle de la grande région en vue de construire une stratégie régionale de l'eau capable de garantir un bon état des milieux aquatiques et de sécuriser les approvisionnements en eau de la région. La consultation vise à dresser un diagnostic partagé sur l'eau, à susciter un dialogue entre les acteurs de l'eau qui dépendent de deux bassins versants distincts, et à recueillir les perceptions et les attentes des acteurs pour accompagner leurs projets.

Elle permettra donc, dans la perspective du SRADDET, de disposer d'un diagnostic partagé et interbassin à l'échelle de la Région Occitanie et d'identifier les grands enjeux sur les plans du développement économique, de la prévention des crues et de la préservation des continuités écologiques, notamment en lien avec le changement climatique.

Par ailleurs, il apparaît essentiel de construire un lien fort entre économie et aménagement du territoire, et donc de veiller à ce que les schémas SRDEII et SRDADDET se parlent malgré leurs temporalités distinctes – dialogue nécessaire à l'articulation des schémas et des politiques qui les sous-tendent. S'il s'agirait d'associer les équipes du SRDEII au groupe de pilotage SRADDET, et inversement. Au-delà, la démarche gagnerait aussi à prendre en compte la dimension économique dans les contenus-même de la prospective, au travers de l'association des services concernés mais aussi des acteurs économiques du territoire.

En matière de développement économique, la stratégie régionale pour la croissance et l'emploi devrait se traduire par la mise en œuvre de différents schémas : un schéma de développement économique [le SRDEII], un schéma sur les formations professionnelles et un schéma sur l'enseignement supérieur et la recherche : complémentaires, ils devront être menés de front dans une démarche qui associera « les forces économiques et universitaires », selon les souhaits de la présidente Carole Delga<sup>108</sup>. Un cycle de 18 ateliers a été organisé, démarrant en juin à Toulouse et Montpellier, et devant se poursuivre dans divers bassins d'emplois de la Région.

Figure 36 - Calendrier de mise en œuvre des divers plans et schémas régionaux concernés par le SRADDET

Approbation des schémas antérieurs et en cours				Schémas	2016	2017	2018	2019
				SRADDET	→			
				SRDEII	→			
				CPRDFP	→			
				Plan Déchets	Mission de préfiguration →			
	MP : 2012	LR : 2013		SRCAE	→			
			LR : 2015 MP : 2015	SRCE	Simple harmonisation →			
MP : 2008	LR : 2010			SRI	Non stabilisé, attente ordonnance, refonte intégrale et changement de nature, concertation avec les AOT			
<b>Démarches de consultation / prospectives</b>								
				Rapport CESER	★			
				EGRIM	→			
				Eau	→			

Réal. Marion Alary

<sup>108</sup> Extrait de son discours lors des 2<sup>e</sup> Rencontres de la nouvelle Région, le 24 mai 2016 à Narbonne.

L'exercice ne devra, toutefois, en aucun cas, se limiter à une simple réécriture et compilation des schémas sectoriels des deux anciennes régions, existants ou en cours de réalisation. Le SRADDET doit prendre en compte les stratégies et logiques des schémas qu'il intègre mais doit aussi créer une base commune et transversale, à la charnière des politiques sectorielles. Un effort devrait être fait pour territorialiser le diagnostic, mettre en exergue une vision transversale au regard du nouveau territoire régional, mettre en synergies les approches sectorielles et dégager les enjeux prioritaires d'aménagement des territoires.

#### 3.4.4.2 *La construction d'interpellations prospectives*

Tandis que la phase de diagnostic se sera attachée à révéler des éléments nécessaires au travail prospectif qui suivra (signaux faibles, tendances, etc.), la réflexion pourrait être poursuivie par la définition d'énoncés prospectifs et d'interpellations thématiques territorialisées.

Ces groupes de travail fédèreraient des agents de la Région, des « experts » (personnes ressources issues de la société civile, ARPE, CESER, etc.) et des universitaires (dans le cadre de conventions passées entre la Région et des laboratoires en sciences sociales). La mobilisation de personnes qualifiées et de laboratoires de sciences sociales devrait ainsi permettre d'approfondir et d'enrichir ces questions prospectives afin de générer un panel d'interpellations, en lien avec les problématiques des territoires. L'exercice devrait donc être mené dans une logique territoriale et être traité à différentes échelles : la Région dans son environnement européen, avec les autres Régions françaises ou européennes, les territoires de la Région...

L'expertise du CESER devrait également être sollicitée, notamment à travers la valorisation de sa contribution à une prospective sur la nouvelle région<sup>109</sup>.

#### **La contribution du CESER à une prospective sur la nouvelle région**

Source : CESER

En mars 2015, les présidents Martin Malvy et Damien Alary ont saisi le CESER afin de leur confier une réflexion prospective sur les futurs de la nouvelle région. La section prospective du CESER a ainsi présenté, en mai 2016, un rapport d'étape faisant état de trois scénarios :

Le scénario tendanciel, que l'on pourrait appeler « au fil de l'eau ». Il se fonde sur la prolongation des tendances observées au cours des dernières années, conjuguée aux résultats attendus des politiques actuelles. C'est le scénario qui correspond au cheminement le plus probable, en fonction des choix qui pourraient être réalisés compte tenu des tendances.

Le scénario Nouvelles convergences, à vocation normative, « fondé sur les orientations majeures qui pourraient rassembler une majorité des décideurs de la nouvelle région ». Ses caractéristiques sont : la prise en compte croissantes des enjeux environnementaux dans le futur ; la recherche de durabilité, de proximité, d'une économie de plus en plus collaborative et circulaire ; le développement des innovations techniques, organisationnelles et sociales comme facteurs de symbiose des enjeux économiques, sociaux et environnementaux ; la recherche de synergies entre territoires.

Le scénario sombre, dans lequel est imaginée une conjonction de facteurs aboutissant à une dégradation des conditions de vie : dégradation de l'environnement et abandon des politiques environnementales pour des raisons budgétaires ; persistance de comportements de consommation négatifs ; affaiblissement de secteurs productifs de pointe comme l'aéronautique, le spatial, la robotique, la santé, ainsi que l'affaiblissement de la recherche et de l'innovation ; impossibilité d'organiser une action cohérente entre les acteurs locaux.

<sup>109</sup> Un entretien avec le prospectiviste Jean-Claude Lugan, que j'interrogeais sur son expérience et sur les méthodes de la prospective, m'a renseignée sur un travail en cours au sein du CESER relatif à la prospective territoriale. J'ai ainsi pu participer, en tant qu'observatrice, au séminaire du 2 mai sur le rapport d'étape de cette prospective.

L'intérêt de ces scénarios est de mettre en lumière l'ampleur des défis qui s'imposent à la nouvelle région. Le scénario Sombre alerte sur les chemins à ne pas prendre, tandis que le scénario Convergences trace la voie vers un développement plus équilibré du territoire régional et dévoile des leviers d'action pour y parvenir. Il fait écho aux préoccupations majoritairement partagées au sein de l'assemblée régionale.

Cependant, on peut regretter que le dernier travail du CESER aille aussi loin dans la définition de scénarios du souhaitable et de l'inacceptable ; il tend à prémâcher le travail du politique qui n'aura plus qu'à se saisir du scénario le plus souhaitable pour envisager les prolongements de son action et, dans le même temps, il perd de son pouvoir d'interpellation qui permettrait justement de revisiter en profondeur les visons du futur.

Les interpellations prospectives pourraient composer des variantes territorialisées ou bien des variantes thématiques des grands scénarios régionaux - tels qu'initialement définis par le CESER. De plus, elles s'attacheraient à situer le système territorial au sein du système régional, sans négliger ses interactions avec les autres échelles territoriales.

Il s'agirait de prendre en compte les spécificités et les enjeux des différents territoires (métropoles, espaces périurbains, agglomérations, territoires ruraux...) pour débattre de leurs futurs possibles, et imaginer les chemins vers un traitement équitable et solidaire de l'ensemble des territoires. Ces interpellations pourraient alors prendre la forme de scénarios ou bien de questions ouvertes ; elles devront en tous les cas être vecteur de débats et favoriser la construction d'une réflexion partagée.

#### *3.4.4.3 Les phases de mise en débat et d'élaboration stratégique*

**La phase de mise en débat** permettrait la mobilisation de la société civile, jusqu'au grand public. Comme nous l'avons vu plus haut, elle se réalisera par le biais de forums de prospective ouverts à tous et mobilisant notamment les acteurs locaux impliqués dans la vie du territoire.

L'objectif des forums serait ainsi d'inviter les participants à une réflexion partagée sur les futurs possibles. Il s'agirait notamment de considérer les diverses contributions possibles à ces futurs, d'envisager les possibilités de résilience du territoire face aux évolutions possibles et d'imaginer comment parvenir à un avenir, selon eux, souhaitable. Les forums devraient permettre de tester les hypothèses prospectives, à la lumière du terrain et de l'expertise d'usage des acteurs locaux, et de les amender le cas échéant. Il serait donc essentiel de veiller à ce que l'ensemble des participants puisse s'exprimer librement, afin de (ré)interroger le territoire le plus possible - quitte à perturber les représentations admises.

L'objectif de ces ateliers serait d'inviter les participants à une réflexion partagée sur les futurs possibles, d'envisager les possibilités de résilience du territoire face à ces évolutions possibles, de considérer les diverses contributions possibles à ces futurs, et d'imaginer comment parvenir à un avenir, selon eux, souhaitable.

Les interpellations prospectives territorialisées pourraient, par exemple, être mises en débat sur la base de scénarios prospectifs, et illustrées par différents types de support de communication (vidéos, bandes sonores, panneaux, etc.). La représentation constitue en effet un mode opératoire central dans le sens où elle a un fort impact pédagogique et communicationnel. L'attention sera portée toutefois à ne pas imposer un référentiel qui risquerait d'imposer un certain horizon prospectif et de limiter la créativité des participants.

Enfin, **la phase d'élaboration stratégique** reviendrait aux décideurs régionaux, qui pourraient se fonder sur l'ensemble des contributions issues de la démarche, qu'elles soient issues des forums territoriaux ou de la plateforme internet.

### 3.4.5 La mise en œuvre opérationnelle de la démarche

Il serait très probablement nécessaire de faire appel à une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) pour bénéficier du recul d'un prestataire, et d'un savoir-faire utile à la mise en œuvre de la participation et à l'animation des événements impliquant le grand public. Toutefois, la Région devrait veiller à conserver la maîtrise et le pilotage du projet.

#### 3.4.5.1 L'Assistance à maîtrise d'ouvrage

Le rôle de l'AMO serait avant tout d'assurer un accompagnement de l'ensemble de la démarche et une médiation dans l'élaboration collective du projet. Il serait en charge de la conception et de l'organisation de la démarche, il en assurerait l'animation, et veillerait à la valorisation des résultats. L'AMO devrait ainsi apporter un savoir-faire particulier en matière de concertation et d'animation d'événements participatifs (forums). L'évaluation de la démarche serait assurée en lien étroit avec la région, dont les différents services concernés par le SRADDET devraient être mobilisés à chaque étape de la démarche.

**Un cahier des charges est à réaliser pour définir les contours concrets de cette mission<sup>110</sup>** (cf. annexes). Il devra expliciter les attentes et donner à voir l'esprit, les ambitions et les contraintes de la démarche, tout en laissant le champ libre à la proposition de méthodes originales. Ainsi, il devra veiller à ne pas enfermer les candidats dans une méthodologie trop cadrée, afin de permettre l'expression de l'inventivité et de l'originalité de leurs propositions.

Le prestataire serait, notamment, chargé :

- d'assister le groupe pilote du SRADDET dans l'organisation de l'ensemble des réunions (groupes de travail, forums territoriaux, colloque de restitution) : propositions de listing d'invitation complémentaires à ceux déjà établis, proposition argumentée concernant la programmation des thématiques, etc. ;
- d'actualiser les données de diagnostic en s'appuyant sur les travaux déjà réalisés (travail d'actualisation des données effectué par les services) et sur les réflexions des groupes de travail, ainsi que sur les démarches de consultation/concertation sectorielles récemment engagées par la Région ;
- d'effectuer un bilan des SRADDT 2009 et d'en réaliser une synthèse ;
- de participer à la définition des interpellations territorialisées (en phase diagnostic et prospective), en lien avec les groupes de travail ;
- de formaliser, en collaboration avec la direction de la Communication, les documents supports de la réflexion (documents de cadrage à destination du Comité technique, des services et des groupes de travail ; documents de travail et supports d'animation à destination des participants aux forums et au colloque de restitution, etc.). Ces documents auront également vocation à être exploités sur une plateforme numérique ; une présentation dynamique, spatialisée et attractive sera recherchée ;
- de recueillir les avis exprimés lors de la concertation, et de favoriser leur prise en compte dans l'élaboration du diagnostic dynamique comme des visions prospectives ;
- de participer à la préparation de l'ensemble des réunions (aide à la construction du fichier d'invitation, proposition de programmes, synthèse des échanges, etc.) ;
- de participer à l'animation de l'ensemble de ces réunions, en coordination avec les services de la Région, et d'en rédiger les comptes-rendus, qui seront soumis à la validation technique du groupe pilote ;
- de soumettre régulièrement des états d'avancement du travail (*a minima*, une fois par mois) au groupe pilote ;

---

<sup>110</sup> Pour la réalisation de ce cahier des charges, je me suis inspirée, outre du cahier des charges réalisé en 2013 en vue de la réactualisation du SRADDT, de divers autres exemples de CCTP trouvés sur le site « marchesonline » ; les enseignements du cours de Pierre Albert ont également été mobilisés.

- de restituer de manière formelle et rédigée l'ensemble des apports de la démarche de diagnostic dynamique prospectif, et de réaliser 1 ou 2 documents finaux de communication de type « 4 pages », en collaboration avec la direction de la Communication.

### 3.4.5.2 Le calendrier

Cette réflexion pourrait s'amorcer dès l'automne 2016, tel que l'indique le calendrier prévisionnel d'élaboration du schéma. La démarche de diagnostic prospectif participatif apporterait ainsi un éclairage nouveau à l'élaboration du plan d'action du SRADDET, et permettrait notamment de faire émerger de nouvelles problématiques territoriales.

La démarche pourrait se dérouler selon la proposition de calendrier prévisionnel suivante :

Figure 37 – Proposition de calendrier prévisionnel

<b>Etapas</b>	<b>Calendrier</b>
Passation du marché de recrutement du prestataire	Juillet 2016
<b>Phase préliminaire</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Réunion de cadrage avec le comité de suivi</li> <li>- Identification des experts et universitaires invités à participer aux groupes de travail thématiques, prise de contact et explicitation de la démarche</li> </ul>	Juillet - août 2016
<b>L'état des lieux et la formulation d'interpellations territorialisées</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Recueil des données issues des consultations et analyse des documents existants de planification régionale</li> <li>- Bilan des SRADDT LR et MP</li> <li>- Proposition d'une cartographie des lieux désignés pour accueillir les forums, en lien avec l'AdT</li> <li>- Premières réunions des groupes de travail thématiques visant l'approfondissement des questions territoriales</li> </ul>	Septembre - Novembre 2016
<b>Le diagnostic dynamique prospectif</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisation du premier cycle de forums territorialisés (présentation de la démarche et réflexion partagée sur le diagnostic)</li> <li>- Mise en service de la plateforme numérique</li> <li>- Réalisation du diagnostic dynamique partagé</li> <li>- Approfondissement des questions prospectives (notamment sur la base des scénarios proposés par le CESER)</li> </ul>	Novembre - décembre 2016
<b>La réflexion prospective</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisation du second cycle de forums territorialisés</li> <li>- Mise en débat des interpellations prospectives</li> </ul>	Janvier - février 2017
<b>La valorisation des résultats de la démarche</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Recueil des résultats, analyse et synthèse</li> <li>- Organisation d'une Conférence régionale de restitution des réflexions, associant l'ensemble des acteurs de la démarche</li> </ul>	Mars 2017
La remise des livrables	Avril 2017

Réal. Marion Alary

## Conclusion

Certes, jusque dans un passé récent, alors que le monde changeait moins rapidement qu'aujourd'hui, l'avenir le plus probable était effectivement la poursuite des tendances. Aujourd'hui, le futur le plus probable semble plutôt devoir correspondre à des scénarios de rupture.

Dans le contexte d'un renouvellement généralisé de la Région, de son administration comme de son exécutif, de la fusion de Midi-Pyrénées et de Languedoc-Roussillon, du renforcement des compétences régionales, l'élaboration d'un projet de territoire s'annonce, certes complexe, mais surtout essentielle. Pour exercer pleinement ses compétences renforcées en matière d'aménagement du territoire, la Région pourra s'appuyer sur son SRADDET. La légitimité de ce schéma intégrateur et prescriptif passera beaucoup par la capacité de la région à dialoguer, négocier et coproduire avec les autres collectivités, les établissements publics et les territoires de projets.

L'élaboration du SRADDET pourrait constituer l'opportunité d'aborder des questions transversales et fondamentales concernant l'avenir de la Région et les partager largement.

Le recours à la prospective pourrait alors aider à saisir les enjeux d'un territoire complexe, dans sa diversité et ses contrastes, à la lumière des évolutions probables du monde, tout en révélant ses potentiels et les aspirations de ses habitants. Une démarche prospective et un diagnostic partagé constitueraient ainsi un utile premier travail fédérateur ; c'est le sens donné à la proposition méthodologique et au cahier des charges réalisés dans le cadre de ce stage. La prospective devrait ainsi enrichir et renouveler la vision de la Région et des défis posés à l'organisation de ce vaste territoire. Les processus de concertation<sup>111</sup> et de participation permettraient de rendre tangible l'action régionale mais aussi de favoriser l'appropriation des enjeux du SRADDET et l'adhésion à un territoire et à un projet communs. Elle permettrait également de considérer Occitanie, non comme une île ou un substrat hors sol, mais au contraire dans son insertion au sein de multiples champs de forces.

Enfin, cette prospective territoriale devrait permettre de dévoiler un horizon souhaitable et partagé, pour créer les conditions propices à la construction collective d'un projet de territoire.

Loin d'être figé, le SRADDET a vocation à être en mutation continue. L'approche transversale et la démarche participative, initiées dans le cadre d'une démarche de coélaboration du SRADDET, pourraient ainsi continuer à se réactualiser constamment, afin de (ré)interroger régulièrement ses grandes orientations au regard de l'évolution du territoire et des changements observés. Cette dynamique pourrait s'apparenter à une sorte de « maïeutique » du territoire dont l'ambition serait de se débarrasser de « ce-qui-va-de-soi », de questionner les représentations dominantes pour être véritablement en phase avec les enjeux des territoires.

C'est aussi un outil qui devra composer avec un territoire fortement contrasté et marqué par des conceptions très différentes de l'aménagement du territoire. Or, il semble difficile de générer du consensus en matière d'aménagement, alors même que les catégories spatiales sont de plus en plus sujettes à caution, et que les territoires évoluent rapidement, qu'il s'agisse de leur physionomie comme leurs usages et de leurs relations. Il semble difficile, dans ce contexte, de prétendre parvenir à une vision univoque du territoire. En revanche, il serait souhaitable de chercher à construire des politiques solidement ancrées dans les territoires.

Par son caractère à la fois intégrateur et prescriptif, le SRADDET devra effectivement relever la double gageure de produire de la transversalité sur des domaines d'actions qui relèvent

---

<sup>111</sup> *a minima* l'enquête publique, selon les dispositions légales.

jusqu'ici de politiques sectorielles distinctes et dont les objectifs sont parfois en contradiction, et de prescrire des orientations aux territoires de niveaux inférieurs. Par la suite, les conditions de mise en œuvre du projet territorial s'avèreront décisives. La mise en place de l'Assemblée des Territoires, instance marquée par une forte représentation des territoires ruraux, devrait favoriser ce dialogue entre échelons territoriaux.

Enfin, alors que se poursuit le désengagement de l'Etat, et que son soutien aux territoires se fait de plus en plus ténu, l'accessibilité des services publics est de plus en plus menacée dans les territoires les plus isolés.

Dans un tel contexte, c'est aux Régions que reviendrait la mission de coordonner l'aménagement du territoire afin de garantir son développement durable et l'égalité de ses territoires. Cependant, la réforme semble accorder aux métropoles le leadership économique sur le territoire régional : renforcer les métropoles et leur capacité à produire de la richesse pour mieux soutenir le développement d'un vaste territoire régional.

Mais cette ambition demeure très équivoque : les Régions sont-elles véritablement en mesure de mener à bien cette mission ? Les Métropoles y auront-elles intérêt ? Les territoires ne peuvent-ils prétendre à développer des capacités de développement plus endogènes ?

## Tables des figures

Figure 1 - Les métropoles et grandes agglomérations françaises.....	13
Figure 2 - Organisation de transition présentée au Comité technique du 24 mars 2016.....	23
Figure 3 - Organisation de transition, projet présenté au Comité technique du 24 mars 2016	23
Figure 4 - Les quatre phases de la démarche de coélaboration du SRADDET Languedoc-Roussillon.....	29
Figure 5 - Schéma de la prescriptivité du SRADDET .....	32
Figure 6 - Les aires urbaines de la Région Occitanie et les navettes domicile-travail.....	34
Figure 7 - Les grandes étapes de l'élaboration du SRADDET .....	35
Figure 8 - Les quatre grands espaces géographiques de la nouvelle région .....	36
Figure 9 - Montpellier et les aires urbaines voisines.....	37
Figure 10 - Les influences métropolitaines et urbaines sur le territoire régional.....	38
Figure 11 - Les dynamiques spatiales les plus fréquentes parmi les villes et leurs aires urbaines .....	40
Figure 12 - Variation du nombre d'habitants entre 2007 et 2012.....	42
Figure 13 - Attractivité, Populations municipales au 1er janvier 2012 et évolution annuelle entre 2007 et 2012 .....	43
Figure 14 - Un apport migratoire qui s'amplifie sur la majorité du territoire .....	44
Figure 15 - Nombre de nuitées en Région Occitanie en été 2015 (en millions) .....	45
Figure 16 - Carte des sites touristiques de la région Occitanie .....	46
Figure 17 - Les espaces protégés ou sous gestion environnementale .....	47
Figure 18 - L'exposition du territoire aux risques climatiques .....	49
Figure 19 - Evolution de l'occupation du sol entre 2006 et 2013 .....	50
Figure 20 - Nombre de navettes domicile-travail entre aires urbaines .....	51
Figure 21 - La France à grande vitesse 2017 .....	52
Figure 22 - Zones blanches à équiper.....	53
Figure 23 - Taux de pauvreté par commune en Région Occitanie.....	54
Figure 24 - La nouvelle géographie prioritaire en région Occitanie .....	56
Figure 25 - Caractéristiques des familles en 2012 dans les villes-centres des aires urbaines de plus de 100 000 habitants .....	57
Figure 26 - Emplois productifs par zone d'emploi en Région Occitanie en 2011 .....	58
Figure 27 - Taux d'emploi de la sphère présente par zone d'emploi en 2011 .....	58
Figure 28 - Les créations d'entreprises tirées par les métropoles et les littoraux .....	62
Figure 29 - Localisation géographique des classes créatives (en % de l'emploi de l'aire urbaine) .....	63
Figure 30 - Taux de pauvreté par commune en Région Occitanie.....	70
Figure 31 - deux représentations des catégories spatiales à partir de l'utilisation de typologies distinctes.....	71
Figure 32 - Une mobilité résidentielle orientée vers et le sud.....	74
Figure 33 - La qualité de vie dans les territoires de vie .....	78
Figure 34 - Les systèmes urbains de proximité.....	82
Figure 35 - La carte du Scénario de l'inacceptable .....	85
Figure 36 - Calendrier de mise en œuvre des divers plans et schémas régionaux concernés par le SRADDET.....	102
Figure 37 - Proposition de calendrier prévisionnel .....	106

## Table des sigles

AdT - Assemblée des territoires  
AMO - Assistance à maîtrise d'ouvrage  
ANPP - Association nationale des PETR et des Pays  
AP - Assemblée plénière  
APVF - Association des petites villes de France  
ARPE - Agence régionale du développement durable  
CCTP - Cahier des clauses techniques particulières  
CESER - Conseil économique social et environnemental régional  
CGET - Commissariat général à l'égalité des territoires  
CNES - Centre national d'études spatiales  
CNRS - Centre national de la recherche scientifique  
CPER - Contrat de Plan Etat-Région  
CTAP - Conférence territoriale de l'action publique  
CUCS - Contrat urbain de cohésion sociale  
DATAR - Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale  
DGA - Direction générale adjointe  
DGS - Direction générale des services  
DREAL - Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement  
EGRIM - Etats généraux du rail et de l'intermodalité  
EPCI - Etablissement public de coopération intercommunale  
FEADER - Fonds européen agricole pour le développement rural  
FEDER - Fonds européen de développement économique régional  
FNAU - Fédération nationale des agences d'urbanisme  
FSE - Fonds social européen  
INSEE - Institut national de la statistique et des études économiques  
MAPTAM - (loi de) Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles  
MEPE - Mission Etudes prospective Evaluation  
NOTRe - (loi portant) Nouvelle organisation des territoires de la République  
PACA - Provence-Alpes-Côte-D'azur  
PADD - Projet d'aménagement et de développement durable  
PETR - Pôle d'équilibre territorial rural  
PGRI - Plan de gestion des risques inondation  
PIB - Produit intérieur brut  
PLUi - Plan local d'urbanisme intercommunal  
R&D - Recherche & Développement  
SCoT - Schéma de cohérence territorial  
SDAGE - Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux  
SIG - Système d'information géographique  
SRADDET - Schéma régional d'aménagement développement durable et égalité des territoires  
SRADDT - Schéma régional d'aménagement et développement durable du territoire  
SRCAE - Schéma régional Climat Air Energie  
SRCE - Schéma régional de cohérence écologique  
SRDEII - Schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation  
SRIT - Schéma régional des infrastructures de transport  
TER - Transport express régional  
TET - Trains d'équilibre du territoire  
ZUS - Zone urbaine sensible

## Bibliographie

- Barthe Laurence, " Des communautés rurales aux sociétés locales apprenantes ", *Territoires 2040*, DATAR, 2010
- Bartoli Annie, *Le management dans les organisations publiques*, Paris, France, Dunod, 419p., 2005
- Benoît Lajudie, " Réforme régionale : un enjeu pour la croissance ", *la Note d'analyse*, France Stratégie, 11p., 2014
- Bouba-Olga Olivier et Grossetti Michel, " La métropolisation, horizon indépassable de la croissance économique ", *Revue de l'OFCE*, p. 117-144, 2015
- CESER Midi-Pyrénées, *Les chemins vers 2040*, 2012
- CESER Midi-Pyrénées, *Les desseins de 2030, une prospective pour les habitants de Midi-Pyrénées*, Rapport d'étape, 2000
- CESER Midi-Pyrénées, *Midi-Pyrénées 2040 : Rats des villes et rats des champs*, 2007
- CESER Midi-Pyrénées, *Midi-Pyrénées, quels futurs pour 2030 ?*, 2011
- CESER Midi-Pyrénées, *Revisiter « les chemins de 2010 : Midi-Pyrénées en prospective » un rebond vers les chemins de 2030*, 2013
- Collectif, *Diagnostic dynamique de la Région Midi-Pyrénées, contribution à la révision du SRADDT*, département de géographie, licence 3 IUP APTer, 2012
- Colletis Gabriel (coord. par), *Prospective Midi-Pyrénées 2015, Synthèse des études prospectives, les voies d'une région plus dynamique, mieux équilibrée et davantage solidaire par la mise en valeur de sa diversité*, UT1, 2002
- Cordobes Stéphane, Durance Philippe, *Attitudes prospectives. Eléments d'une histoire de la prospective en France après 1945*, Paris, L'Harmattan, 284p., 2007
- Damette Félix et Scheibling Jacques, *Le territoire français. Permanences et mutations*, 3<sup>e</sup> édition, Paris, Hachette, 270p., 2011
- IDATAR, " Les plis de Territoires 2040 ", *Territoires 2040*, 2012
- DATAR, " Territoires 2040, Aménager le changement ", *revue d'études et de prospective* n°1, La Documentation française, 2010
- Davezies Laurent et Thierry Pech, *La nouvelle question territoriale*, Terra Nova, sept. 2014
- Davezies Laurent, *La crise qui vient : la nouvelle fracture territoriale*, la République des Idées, Seuil, 111p., 2012
- Davezies Laurent et Estèbe Philippe, *De la nasse au sas*, Rapport remis à l'ANRU, Acadie, 2010
- Davezies Laurent, *La République et ses territoires : la circulation invisible des richesses*, La République des Idées, Seuil, 109p., 2008
- Demazière Christophe, " Les enjeux de la planification spatiale en Angleterre et en France : regards croisés ", *Espaces et sociétés*, n° 160, p. 67-84, 2015
- Dumont Gérard-François, " Les métropoles régionales intermédiaires en France : quelle attractivité ? ", *La Documentation française*, DIACT, 2007
- Dupuy Jean-Pierre, *Pour un catastrophisme éclairé, quand l'impossible est certain*, Paris, Seuil, 214p., 2004
- Éric Charmes & Lydie Launay & Stéphanie Vermeersch, « Le périurbain, France du repli ? », *La Vie des idées*, 28 mai 2013
- Estèbe Philippe, " La nature, partenaire des politiques d'aménagement ? ", *Territoires 2040*, DATAR, 2010

- Estèbe Philippe, *L'égalité des territoires, une passion française*, PUF, Paris, 88p., 2015
- Fédération nationale des Agences d'urbanisme, *Abécédaire, Systèmes territoriaux régionaux*, Dossiers de la FNAU, janvier 2016
- Flamant Jean-Claude et Lukan Jean-Claude, *Les chemins de 2010, Midi-Pyrénées en prospective*, rapport de synthèse, Préfecture de Région Midi-Pyrénées, 1992
- Fourastié Jean, *La réalité économique. Vers une révision des idées dominantes en France*, Robert Laffont, 1978
- Godet et Durance, *La prospective stratégique pour les entreprises et les territoires*, Paris, Dunot, 205p., 2011
- Godet Michel, *Manuel de prospective stratégique*, Tome 2, Paris, Dunot, 427p., 2007
- Goux-Baudiment Fabienne, *Donner du futur aux territoires. Guide de prospective territoriale des acteurs locaux*, Lyon, Certu, 275p., 2000
- Guilluy Christophe, *La France périphérique. Comment on a sacrifié les classes populaires*, Flammarion, 190p., 2014
- Héroult Bruno, *La prospective publique : thèmes et variations*, Futuribles, 2005, n° 312
- Insee Flash, *Union des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées : 5,6 millions d'habitants*, n° 25, 4p., 2015
- Jean Yves, Vanier Martin, *La France. Aménager les territoires*, Armand Colin, Coll. U, 2<sup>e</sup> édition, Paris, 335p., 2009
- Jouvenel Hugues de, " La démarche prospective, un bref guide méthodologique ", *Futuribles*, n°247, novembre 1999
- Labat Aurélio, *Les influences économiques de la métropole toulousaine sur ses territoires périphériques ruraux*, Mémoire de Master 1, sous la dir. de Sibertin-Blanc Mariette, UT2, 2015
- Laborie Jean-Paul, *La métropole toulousaine, rétro-prospective pour 2050*, Aua/T, Détours prospectifs n°4, 2012
- Lambert Annie, *Tous propriétaires ! L'envers du décor pavillonnaire*, Paris, Seuil, 278p., 2015
- Lenoir René, " De l'enfermement à l'autonomie ", *Futuribles*, n° 312, p. 23-37, 2005
- Lise Bourdeau-Lepage, " Quand des idées reçues mènent une réforme territoriale..." , Big Bang Territorial, *Revue d'économie régionale et urbaine*, 27 octobre 2015
- Loinger Guy, *La prospective régionale, de chemins en desseins*, la Tour-d'Aigues, éditions de l'Aube, 275p., 2004
- Lukan Jean-Claude, *Midi-Pyrénées au futur. Des chemins de 2010 aux chemins de 2040*, éd. Privat, 592p., 2013
- Morin Edgar, *Les sept savoirs nécessaires à l'éducation du futur*, Paris, Seuil, 130p., 2000
- Pinson Gilles, Béal Vincent et Gauthier Mario, *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Publications de l'université de St Etienne, 457p., 2011
- Pinson Gilles, *Des métropoles ingouvernables aux métropoles oligarchiques*, Territoires 2040, DATAR, 2010
- Poumarède Jacques, *Préhistoire de Midi-Pyrénées*, *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 1991, Vol. 62, n°3, p. 245-264
- Région Midi-Pyrénées, *Midi-Pyrénées demain, Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire*, 2009
- Rifkin Jérémy, *La Troisième révolution industrielle*, Paris, éd. Les liens qui libèrent, 414p., 2012
- Rosanvallon Pierre, *La légitimité démocratique : impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, seuil, 367p., 2010

- Vanier Martin, *Demain les territoires. Capitalisme réticulaire et espace politique*, Hermann, 213p., 2015
- Vanier Martin, *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Anthropos, Economica, 160p., 2008
- Vermeylen Paul, *Le temps de la Métropole*, L'Harmattan, Questions Contemporaines, série Questions Urbaines, 290p., 2014
- Viard Jean et Hervieu Bertrand, *Au bonheur des campagnes*, la Tour-d'Aigues, éditions de l'Aube, 116p., 2000
- Vincendon Sybille, " Lévy Jacques : La France est fâchée avec le pays réel ", *Libération*, 28 juin 2013
- Vincendon Sybille, " Philippe Estèbe : Les grandes villes sont en train de prendre le pouvoir sur le territoire ", *Libération*, 8 mai 2015
- Wieviorka Michel, " Le sas et la nasse ", *Ville, Exclusion, Citoyenneté*, Paris, éd. Esprit, p. 191-203, 1993

## Webographie

- [www.regionlrmp.fr/](http://www.regionlrmp.fr/)  
[www.regionlrmp.fr/assisesregionalesdeleau](http://www.regionlrmp.fr/assisesregionalesdeleau)  
[www.nordpasdecals.fr/](http://www.nordpasdecals.fr/)  
<http://www.strategie.gouv.fr/>  
[www.midi-pyrenees.developpement-durable.gouv.fr/](http://www.midi-pyrenees.developpement-durable.gouv.fr/)  
[www.languedoc-roussillon.developpement-durable.gouv.fr/](http://www.languedoc-roussillon.developpement-durable.gouv.fr/)  
[www.arpe-mip.com/](http://www.arpe-mip.com/)  
<http://bigbangterritorial.unblog.fr/>  
[www.laviedesidees.fr/](http://www.laviedesidees.fr/)  
[www.aperau.org/](http://www.aperau.org/)  
[www.acadie-cooperative.org/](http://www.acadie-cooperative.org/)  
<http://tnova.fr/>

LANGUEDOC-ROUSSILLON  
**LA RÉGION** MIDI-PYRÉNÉES

**MARCHES PUBLICS DE PRESTATIONS INTELLECTUELLES**

**CAHIER DES CLAUSES TECHNIQUES PARTICULIÈRES**  
**(CCTP)**

**Pouvoir adjudicateur**

**REGION MIDI-PYRENEES**  
**Mission Etudes Prospective Evaluation**  
**Hôtel de Région**  
**22, boulevard du Maréchal Juin**  
**31406 TOULOUSE Cedex 4**

**CCTP**

**Etabli en application du Code des marchés publics**  
**(Décret N° 2006-975 du 1<sup>er</sup> août 2006), relatif à :**

---

**Accompagnement à la réflexion prospective en vue du Schéma**  
**Régional d'Aménagement, de Développement Durable et**  
**d'Egalité des Territoires**  
**Région Occitanie**

---

## ***1- Le contexte***

### ***1.1- Le contexte réglementaire***

Promulguée le 7 août 2015, la loi portant Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) redéfinit les compétences attribuées à chaque collectivité, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016. Elle confie aux 13 nouvelles régions des compétences élargies en termes de développement économique, de transports, d'aménagement du territoire et de mobilité.

La loi NOTRe réaffirme le rôle majeur de la Région en matière d'aménagement du territoire et de développement économique : moins nombreuses mais plus fortes, les Régions sont en charge de la coordination de toutes les actions en faveur de l'économie et de l'aménagement du territoire. De même, les nouveaux schémas régionaux sont moins nombreux mais plus intégrés et plus prescriptifs, notamment le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) – qui devra être approuvé dans un délai de trois ans à compter de la parution de l'ordonnance (au plus tard en août 2016).

Le SRADDET se substitue à l'ancien schéma régional d'aménagement et développement durable du territoire (SRADDT) pour devenir le nouveau cadre de la planification régionale en matière d'aménagement du territoire, de mobilité, de lutte contre la pollution de l'air, de maîtrise et valorisation de l'énergie, du logement et de la gestion des déchets. S'il doit prendre en compte les stratégies des schémas qu'il intègre, le SRADDET doit aussi créer une base commune transversale. Au-delà de la juxtaposition des précédents schémas sectoriels, il s'agira donc de créer de la transversalité et de rechercher la mise en synergie des approches sectorielles.

Le caractère prescriptif du SRADDET rend nécessaire une élaboration concertée ; la co-élaboration est en effet une condition préalable à sa future mise en œuvre opérationnelle. Ainsi, il traduira le compromis négocié avec l'ensemble des collectivités et des groupements compétents en matière d'aménagement du territoire, entre l'affirmation des grands principes et le besoin d'opérationnalité.

La loi NOTRe prévoit l'association obligatoire de certains acteurs au processus d'élaboration du SRADDET ; il s'agit :

- du représentant de l'Etat ;
- des conseils départementaux ;
- des métropoles ;
- des Etablissements publics portant SCOT ;
- des EPCI compétents en matières de PLU ;
- et des comités de massifs.

Les acteurs associés de manière facultative sont :

- le CESER ;
- les chambres consulaires (chambres d'agriculture, de commerce et d'industrie, des métiers et de l'artisanat) ;
- des EPCI non situés dans un établissement public portant SCOT.

La construction de la transversalité comme l'élaboration d'une prescriptivité négociée invitent à la mise en œuvre d'une prospective partagée, afin de créer un dialogue et une base commune de représentations entre tous les acteurs concernés par le schéma.

Bien qu'elle ne soit pas rendue obligatoire par la loi, la mise en œuvre d'une réflexion prospective constitue donc l'opportunité de construire des représentations partagées du nouveau territoire régional et de ses évolutions possibles, d'identifier les nouvelles problématiques territoriales, de susciter une adhésion au nouveau projet régional, de lui donner du sens et de la visibilité.

## 1.2- La nouvelle région LRMP

La création de la nouvelle Région implique d'appréhender un territoire élargi et d'en construire une vision commune. L'élaboration du SRADDET doit viser à stimuler les capacités de la Région à prendre en main son destin, à travers la construction d'une vision partagée du territoire régional et de son avenir.

Depuis leur adoption en 2009, les SRADDT LR et MP ont servi de référence en interne pour la définition des politiques régionales mais aussi en externe pour les acteurs de l'aménagement du territoire (notamment avec les SCOT dans le cadre de leur réflexion de planification). C'est, en effet, le seul document qui exprime, de manière globale, la stratégie régionale et garantit la cohérence d'ensemble des initiatives régionales.

Ces deux schémas ont des points de convergence et des complémentarités. Ils esquissent une stratégie globale fondée, d'une part, sur une finalité de développement équilibré et durable des territoires et, d'autre part, sur des valeurs telles que la solidarité et l'équité mais aussi le rayonnement, l'ouverture et l'optimisation des potentiels de développement économique. Ces convergences s'expriment notamment autour des axes suivants :

- Favoriser un développement durable du territoire, la complémentarité des espaces et une gestion raisonnée des ressources / Contribuer à la maîtrise des phénomènes de métropolisation et favoriser une organisation multipolaire / Rechercher un équilibre dans la répartition des fonctions et des équipements / Concilier attractivité et préservation de la biodiversité en favorisant les modes de cohabitation homme-nature ;
- Soutenir un développement garant de la qualité de vie / Concilier croissance économique et développement social et optimiser l'économie résidentielle comme moteur de croissance et de cohésion sociale ;
- Participer à l'ouverture et au rayonnement de la Région au niveau interrégional et international (arc méditerranéen, Eurorégion, ...) / Participer au renforcement de l'identité régionale et de l'appartenance à un territoire commun / Concilier cohésion des territoires et compétitivité de la Région.

Toutefois, au-delà de leur affirmation, l'expression de ces objectifs stratégiques sur les territoires demeure très contrastée, du fait de l'organisation et du fonctionnement spécifiques à chacune des deux anciennes Régions.

Il s'agit désormais de dépasser ces deux visions pour en construire une nouvelle, différente et originale, qui ne soit pas l'addition des deux précédents schémas. Elle devra permettre le renouvellement des problématiques territoriales, au regard à la fois des nouvelles compétences confiées à la Région et de son territoire élargi.

Par ailleurs, la dichotomie entre rural et urbain ne correspondant plus aux modes de vie actuels ni au fonctionnement des territoires, il s'agira de dépasser une vision qui a longtemps tendu à les opposer. L'objectif sera ici de faciliter la cohésion des territoires.

De surcroît, le nouvel exécutif régional affirme une exigence de participation et la volonté de favoriser la citoyenneté active, dans le cadre d'une gouvernance renouvelée. Cette démarche pourra donc explorer des formes de participation originales et novatrices, en phase avec la volonté d'aller vers « une République des territoires », et de porter une attention accrue aux territoires vécus.

La prospective représente donc une belle occasion d'associer les citoyens tout comme les agents territoriaux à une réflexion fondatrice sur le nouveau projet régional, et de donner une large place aux valeurs communes comme aux aspirations des habitants. De la sorte, elle doit aussi contribuer à la construction d'un discours politique sur l'avenir souhaitable du territoire et à réaffirmer le rôle de l' élu dans sa fonction de représentation des citoyens.

## 2- Le cadre de la mission

### 2.1- Les objectifs de la mission

La mission concernée par le présent cahier des charges a pour objet l'organisation et la mise en œuvre de la réflexion autour du diagnostic dynamique et prospectif de la Région Languedoc Roussillon Midi Pyrénées, en vue de l'élaboration de son SRADDET.

Dans ce cadre, le rôle de l'AMO sera d'assurer un accompagnement de l'ensemble de la démarche et une médiation dans l'élaboration collective du projet. Il sera en charge de la conception et de l'organisation de la démarche, il en assurera l'animation, et veillera à la valorisation des résultats. L'AMO devra ainsi apporter un savoir-faire particulier en matière de concertation et d'animation d'événements participatifs (forums).

L'évaluation de la démarche sera assurée en lien étroit avec la région, dont les différents services concernés par le SRADDET devront être mobilisés à chaque étape de la démarche.

Le prestataire est donc chargé plus particulièrement :

- d'assister le groupe pilote du SRADDET dans l'organisation de l'ensemble des réunions (groupes de travail, forums territoriaux, colloque de restitution) : propositions de listing d'invitation complémentaires à ceux déjà établis, proposition argumentée concernant la programmation des thématiques, etc. ;
- d'actualiser les données de diagnostic en s'appuyant sur les travaux déjà réalisés (travail d'actualisation des données effectué par les services) et sur les réflexions des groupes de travail, ainsi que sur les démarches de consultation/concertation sectorielles récemment engagées par la Région ;
- d'effectuer un bilan des SRADDT 2009 et d'en réaliser une synthèse ;
- de participer à la définition des interpellations territorialisées (en phase diagnostic et prospective), en lien avec les groupes de travail ;
- de formaliser, en collaboration avec la direction de la Communication, les documents supports de la réflexion (documents de cadrage à destination du Comité technique, des services et des groupes de travail ; documents de travail et supports d'animation à destination des participants aux forums et au colloque de restitution, etc.). Ces documents auront également vocation à être exploités sur une plateforme numérique ; une présentation dynamique, spatialisée et attractive sera recherchée ;
- de recueillir les avis exprimés lors de la concertation, et de favoriser leur prise en compte dans l'élaboration du diagnostic dynamique comme des visions prospectives ;
- de participer à la préparation de l'ensemble des réunions (aide à la construction du fichier d'invitation, proposition de programmes, synthèse des échanges, etc.) ;
- de participer à l'animation de l'ensemble de ces réunions, en coordination avec les services de la Région, et d'en rédiger les comptes-rendus, qui seront soumis à la validation technique du groupe pilote ;
- de soumettre régulièrement des états d'avancement du travail (*a minima*, une fois par mois) au groupe pilote ;
- de restituer de manière formelle et rédigée l'ensemble des apports de la démarche de diagnostic dynamique prospectif, et de réaliser 1 ou 2 documents finaux de communication de type « 4 pages », en collaboration avec la direction de la Communication.

Le prestataire devra avoir des compétences avérées sur les enjeux d'aménagement et de développement durable des territoires et il devra faire preuve d'une grande disponibilité pendant toute la durée de la démarche. La mise en valeur des spécificités régionales et territoriales doit être une priorité dans l'élaboration des documents. En particulier, le travail sur les *scenarii* prospectifs, s'il doit prendre en compte des éléments de contexte nationaux ou mondiaux, devra mettre l'accent sur les particularités régionales et locales.

Des échanges réguliers avec le groupe de pilote du SRADDET sont à prévoir. La visioconférence ou les rendez-vous téléphoniques pourront être privilégiés pour des questions de disponibilité des services.

De manière générale et pour chaque réunion, le prestataire et le comité technique conviendront d'une liste des types d'organismes et d'experts à convier et le prestataire assurera par écrit la retranscription ou la synthèse des interventions faites par les différents acteurs au cours de la démarche (entretiens, groupes de travail, forums, ...).

Enfin, le dossier de candidature devra mentionner de manière claire et précise les noms et expériences professionnelles des personnes qui interviendront dans la démarche (présence lors des réunions et interventions dématérialisées, notamment pour la préparation des supports), ainsi que le temps de travail effectif réalisé par chacun des intervenants pour chaque étape de la mission.

## *2.2- Les principes conducteurs de la mission*

Dans le contexte actuel où les questions sur le long terme se font plus insistantes et les réponses moins assurées, il n'est plus possible d'affirmer, sans débattre, des options qui vont engager la vie quotidienne des habitant-e-s.

Justement, la prospective favorise la compréhension des situations complexes, de leurs évolutions rapides et multiformes. Il s'agit de faire émerger une pensée collective sur le futur, en prise avec l'action territoriale. La production d'une culture commune du territoire semble d'ailleurs un préalable à l'adhésion et à la mobilisation de ses acteurs (élu-e-s, habitant-e-s, technicien-ne-s, membres de la société civile, etc.) au futur projet de territoire. Elle gagne à la mise en œuvre d'une large association d'acteurs qui apporteront leur expertise, leurs compétences et leur connaissance particulière du territoire, aux différentes échelles d'action.

De plus, il est particulièrement nécessaire aujourd'hui, dans le cadre de la nouvelle région, d'assurer la lisibilité de la politique régionale en matière d'aménagement et de développement du territoire vis-à-vis de l'ensemble des acteurs concernés (Etat, collectivités et territoires infra, société civile, etc.). En effet, en tant que schéma fédérateur, le SRADDET a naturellement pour objectif de donner à la Région et à ses partenaires les orientations et les éléments fondamentaux d'un véritable projet de territoire.

Cependant, cette démarche devra éviter les écueils propres à toute démarche participative : veiller à construire une vision fondée sur l'intérêt général, ainsi que sur la connaissance des données issues du diagnostic. Cela implique en particulier de sensibiliser les participant-e-s aux prérequis et aux attentes de la prospective, afin de les conduire à situer leur expertise, subjective et sectorielle, dans une réflexion collective sur le futur.

Pour mener à bien cet objectif de mise en partage du diagnostic dynamique et de la réflexion prospective, il s'agira de trouver un optimum territorial, permettant de décliner les problématiques territoriales au sein des territoires vécus. La notion de gouvernance territoriale est donc organiquement mêlée à cet exercice.

En effet, les élu-e-s ont besoin d'être informés, tant par ceux qui disposent de la connaissance technique, que par toutes celles et tous ceux qui, concernés par les choix à venir, entendent, à ce titre, contribuer à la réflexion commune. Il est donc nécessaire d'imaginer et de développer

des lieux de débats appropriés et de faire le meilleur usage possible des technologies de l'information et de la communication et des multiples perspectives qu'elles ouvrent.

La qualité de la concertation avec les acteurs locaux s'avère décisive et la proposition devra respecter trois dimensions essentielles :

- La reconnaissance du portage politique du processus, pour initier, donner le cap et décider (si le diagnostic et les visions de l'avenir sont appelés à être partagés, les orientations de la future politique régionale, quant à elles, demeurent du ressort de l'exécutif régional) ;
- La mise en mouvement de la société locale qui suppose d'organiser et de stimuler la participation des acteurs pour multiplier les points de vue et construire une intelligence collective. Il s'agira aussi d'organiser la restitution et la valorisation des résultats de la démarche, notamment auprès des participant-e-s ;
- L'expertise pour assurer profondeur de vue et largeur d'analyse, qui repose sur la qualité du diagnostic dynamique (recueil et analyse des données techniques sur les différents domaines abordés, bilan, chiffres et mots clés des politiques régionales, éclairage d'experts sur les processus).

### *2.3- La recherche d'un optimum territorial*

Parce que l'objet de la démarche touche aux territoires et à leur avenir, le dispositif de participation devra être décentralisé et accessible au plus grand nombre - l'objectif étant de favoriser l'émergence de questionnements prospectifs à l'échelle de territoires vécus. La proposition devra ainsi s'attacher à déployer le dispositif à l'échelle optimale. La corrélation entre des problématiques territoriales (les interpellations thématiques territorialisées) et les lieux où seront organisés les forums sera également recherchée.

Le dispositif de participation pourra s'adosser à l'Assemblée des territoires (AdT) dont l'enjeu est justement d'assurer une égale représentation de l'ensemble des territoires qui forme le système territorial régional. L'AdT, qui compte 74 territoires, a d'ailleurs, notamment, vocation à faire vivre des projets de participation.

Toutefois, un cycle de forums couvrant 74 territoires paraît peu réaliste ; il est donc demandé au prestataire de proposer un optimum territorial où les lieux désignés pour accueillir les forums devront à la fois permettre de fédérer plusieurs territoires et de faire écho aux thématiques des interpellations territoriales mises en débat. Une proposition cartographique sera réalisée, qui identifiera les lieux potentiels de rencontre, pour s'adresser aux territoires partageant des problématiques proches et susceptibles de réagir à des interpellations communes. Il s'agira donc de veiller à la cohérence de la proposition, à la fois en termes d'accessibilité et de thématiques. Cette désignation devra se faire de concert avec l'AdT et en lien avec le groupe pilote. Un appui technique du service SIG de la MEPE est envisageable.

La proposition devra permettre la valorisation de la capacité d'expertise des citoyen-ne-s et des ressources humaines du territoire, reconnues pour leur potentiel d'inventivité pour les actions de développement. Il sera ainsi nécessaire de bien identifier les acteurs locaux et les personnes ressources au sein des territoires ; l'AdT, tout comme le réseau de partenaires de la Région pourront être consultés en ce sens.

### **3- Le déroulement de la mission**

La mission s'organisera autour de trois grandes phases interactives qui ne sont pas strictement séquencées dans le temps – notamment en raison du caractère itératif de la démarche :

- La recherche de données, l'analyse rétrospective, l'évaluation des politiques antérieures, le diagnostic, la formulation d'interpellations prospectives territorialisées, etc. ;
- La construction des visions du futur et leur mise en débat entre les acteurs ;
- La conceptualisation, la prise de parti et l'élaboration d'objectifs et de stratégies d'action.

Les dimensions Diagnostic et Prospective seront conduites de front, tout en faisant l'objet de productions écrites (livrables) distinctes et complémentaires.

### *3.1- L'élaboration d'énoncés prospectifs et d'interpellations territorialisées*

Le travail de réalisation d'un diagnostic dynamique s'effectuera en lien avec les services de la Région. Les données actualisées seront transmises au prestataire lors du lancement du marché ; l'exploitation de ces dernières, l'élaboration du caractère plus particulièrement dynamique de la démarche et la rédaction de l'ensemble étant à la charge du bureau d'études.

Le diagnostic dynamique et prospectif devra permettre de mettre en lumière les problématiques d'aménagement et de développement territorial, les interdépendances entre les différentes composantes territoriales de la Région et entre celle-ci et d'autres territoires, ainsi que les principaux processus qui régissent les dynamiques territoriales régionales et infra régionales. Il s'agira de veiller à prendre en compte l'ensemble des enjeux, même ceux qui dépassent les compétences de la Région.

Par ailleurs, la question de la périurbanisation sera posée spécifiquement et devra faire l'objet d'une réflexion approfondie. Quant aux influences extra régionales, elles devront être analysées dans leurs interactions avec le territoire régional.

Dans un premier temps, seront organisées des réunions visant à contribuer au diagnostic dynamique. Elles seront structurées autour de thèmes majeurs en matière d'organisation du territoire.

Les grands axes thématiques devront être abordées au regard des problématiques locales et du fonctionnement des divers systèmes territoriaux identifiés (cf. annexe : Les thèmes de la prospective), notamment :

- Les évolutions socio-démographiques : une nouvelle géographie des besoins
- L'armature territoriale et les défis posés par la croissance démographique : une pression démographique inégale, le vieillissement de la population, l'offre de logements et de services, un territoire carrefour, la recherche de l'égalité des territoires, une armature des infrastructures de transports et de communication à adapter aux besoins de la nouvelle Région, la place de l'espace montagnard, le littoral.
- Egalités et inégalités sociales : les dynamiques d'inclusion et d'exclusion, les contrastes territoriaux en termes de pauvreté, de chômage et d'inégalités, la déprise/dévitilisation des centres-villes et centres-bourgs, la place de l'ESS, les solidarités, la précarité énergétique au sein du parc social, dans les copropriétés, dans l'habitat individuel, les risques de dévitilisation rurale : les dynamiques démographiques et l'émergence de nouveaux contrastes sociaux, etc.
- Habiter, travailler, se déplacer, consommer, partager : l'évolution des modes de vie et les nouveaux usages du territoire, la mobilité (l'accès à l'emploi, à la formation, aux services, aux équipements), la domotique et les innovations technologiques (connectivité, réalité augmentée, etc.), mobilités choisies/mobilités subies, etc.
- Une société multiculturelle au défi de l'intégration : la création et la diffusion culturelle, culture et sport comme facteurs de cohésion sociale, la culture de la convivencia, les cultures régionales, l'ouverture sur la Méditerranée et les échanges avec l'Europe du Sud

- Emploi, mutations économiques et potentiels de développement
  - Les mutations de l'économie régionale : la structuration du tissu économique et l'évolution très contrastée des bassins d'emplois, les reconfigurations du travail et de l'emploi, l'économie résidentielle, l'économie du numérique, l'économie collaborative et circulaire
  - Les principales filières régionales et leurs évolutions : l'économie verte, le tourisme, l'agriculture et l'agro-alimentaire, la Santé, le spatial et l'aéronautique
  - Système scolaire, formation, enseignement : le maillage du territoire par les sites universitaires décentralisés, la coordination des universités, la lutte contre l'échec et le décrochage scolaires, l'évolution des parcours professionnels, les coopérations entre enseignement et recherche scientifique (R&D), etc.
  - Le défi de la maîtrise de la logistique : la progression du e-commerce, l'organisation du fret ferroviaire aux échelles interrégionales et internationales, l'intermodalité, le transport de matières dangereuses, etc.
  - Rayonnement et ouverture internationale : l'Eurorégion, le rayonnement universitaire, la coopération décentralisée, la culture et le sport comme facteurs d'attractivité
  
- Les ressources face aux logiques de consommation et de préservation
  - Les pollutions, risques et nuisances : la vulnérabilité des territoires aux changements climatiques et risques environnementaux, l'artificialisation des sols, la gestion des pollutions (air, sol, eau, bruit), les risques industriels et technologiques, la mise sous tension des espaces naturels sensibles et touristiques, etc.
  - La préservation et la valorisation du patrimoine naturel : le rôle du Parlement de la mer et du Parlement de la Montagne, la gestion des ressources (halieutiques, forestières, etc.), la place de l'agroécologie, la gestion de l'eau comme axe structurant de l'aménagement du territoire, des formes urbaines moins énergivores, la valorisation des sites naturels par l'agriculture, etc.
  - Une demande sociale pour un cadre de vie préservé : les résistances au changement, la valorisation touristique de l'environnement et du patrimoine, le sport et les activités de pleine nature comme marqueurs de l'identité du territoire, le maintien d'une agriculture performante mais respectueuse de l'environnement, etc.
  - Vers une organisation du territoire plus économe en espace, énergies et ressources : multimodalité, adaptation au changement climatique, limitation de l'étalement urbain, essor des circuits courts, etc.
  
- Politico-institutionnel
  - Les évolutions à venir de l'organisation territoriale
  - La réorganisation de l'institution régionale
  - Les capacités d'intervention de la Région
  - La gouvernance
  - Le rôle de l'Assemblée des Territoires
  - Les métamorphoses de la citoyenneté

Dans un second temps, les groupes de travail pourront se réunir pour approfondir la dimension prospective de ces interpellations territoriales.

### *3.2- Intégrer les résultats des démarches en cours*

Ce travail s'appuiera sur le bilan des SRADDT 2009 (dont il s'agira notamment de mettre en relief les principaux acquis et limites, les préconisations mises en œuvre et leurs effets), ainsi que sur l'ensemble des données actualisées transmises par les services.

Au-delà, le diagnostic reposera aussi sur l'évaluation des différents schémas régionaux (SRCE, SRCAE, etc.) ayant vocation à être intégrés au SRADDET ; il pourra également mobiliser l'expertise des partenaires de la Région, notamment l'ARPE.

Les différentes démarches de concertation en cours, telles que les réflexions relatives au Plan Déchets, aux mobilités (Etats généraux du rail et de l'intermodalité - EGRIM) ou encore la consultation sur l'eau, pourront d'ores et déjà alimenter les réflexions sur le SRADDET.

Toutefois, l'exercice ne doit, en aucun cas, se limiter à une simple réécriture et compilation des schémas sectoriels des deux anciennes régions, existants ou en cours de réalisation. Il doit au contraire remettre en perspective leurs préconisations, au regard du nouveau territoire régional. Un effort sera fait pour territorialiser le diagnostic, pour mettre en exergue une vision transversale et pour dégager les enjeux prioritaires d'aménagement des territoires.

Approbation des schémas antérieurs et en cours			Schémas	2016	2017	2018	2019
			SRADDET				
			SRDEII				
			CPRDFP				
			Plan Déchets				
MP : 2012	LR : 2013		SRCAE				
		LR : 2015 MP : 2015	SRCE				
MP : 2008	LR : 2010		SRI	Non stabilisé, attente ordonnance, refonte intégrale et changement de nature, concertation avec les AOT			
<b>Démarches de consultation / prospectives</b>							
			Rapport CESER	★			
			EGRIM				
			Eau				

Par ailleurs, il apparaît essentiel de construire un lien fort entre économie et aménagement du territoire, et donc de veiller à ce que les schémas SRDEII et SRADDET se parlent malgré leurs temporalités distinctes – dialogue nécessaire à l'articulation des schémas et des politiques qui les sous-tendent. S'il s'agira d'associer les équipes du SRDEII au groupe de pilotage SRADDET, et inversement. Au-delà, la démarche gagnera aussi à prendre en compte la dimension économique dans les contenus-même de la prospective, au travers de l'association des services concernés mais aussi des acteurs économiques du territoire.

### 3.3- Un diagnostic au caractère prospectif

Parce que la prospective a un pouvoir d'interpellation qui permet de revisiter en profondeur les visions du futur, cet exercice viendra enrichir le diagnostic et constituera un préalable à la définition des enjeux stratégiques du SRADDET.

Alors que la prospective mise en œuvre lors de l'élaboration des SRADDT, en 2007-2008, se projetait dans un horizon à 2030, l'horizon choisi ici sera 2040.

Tandis que l'analyse des données se sera attachée à révéler des éléments nécessaires au travail prospectif qui suivra : signaux faibles, tendances... la réflexion sera poursuivie, dans le cadre de groupes de travail, par la définition d'énoncés prospectifs et d'interpellations territorialisées. Ces groupes de travail fédèreront des agents de la Région, des experts (personnes ressources

issues de la société civile, ARPE, CESER, etc.) et des universitaires (dans le cadre de conventions passées entre la Région et des laboratoires en sciences sociales).

L'exercice de définition des interpellations prospectives devra donc être mené dans une logique territoriale et être traité à différentes échelles : la Région dans son environnement européen, avec les autres Régions françaises ou européennes, les territoires de la Région... Ce travail pourra mobiliser des personnes ressources, initiées au champ de la prospective. L'expertise du CESER sera également sollicitée, notamment à travers la valorisation de sa contribution à une prospective sur la nouvelle région.

#### La contribution du CESER à une prospective sur la nouvelle région

En mars 2015, les présidents Malvy et Alary ont saisi le CESER afin de leur confier une réflexion prospective sur les futurs de la nouvelle région. La section prospective du CESER a donc présenté, en mai 2016, un rapport d'étape faisant état de trois scénarios :

Le scénario tendanciel, que l'on pourrait appeler « au fil de l'eau ». Il se fonde sur la prolongation des tendances observées au cours des dernières années, conjuguée aux résultats attendus des politiques actuelles. C'est le scénario qui correspond au cheminement le plus probable, en fonction des choix qui pourraient être réalisés compte tenu des tendances.

Le scénario Nouvelles convergences, à vocation normative, « fondé sur les orientations majeures qui pourraient rassembler une majorité des décideurs de la nouvelle région ». Ses caractéristiques sont : la prise en compte croissantes des enjeux environnementaux dans le futur ; la recherche de durabilité, de proximité, d'une économie de plus en plus collaborative et circulaire ; le développement des innovations techniques, organisationnelles et sociales comme facteurs de symbiose des enjeux économiques, sociaux et environnementaux ; la recherche de synergies entre territoires.

Le scénario sombre, dans lequel est imaginée une conjonction de facteurs aboutissant à une dégradation des conditions de vie : dégradation de l'environnement et abandon des politiques environnementales pour des raisons budgétaires ; persistance de comportements de consommation négatifs ; affaiblissement de secteurs productifs de pointe comme l'aéronautique, le spatial, la robotique, la santé, ainsi que l'affaiblissement de la recherche et de l'innovation ; impossibilité d'organiser une action cohérente entre les acteurs locaux.

Les interpellations prospectives pourront composer des variantes locales ou bien des variantes thématiques des grands scénarios régionaux - tels qu'initialement définis par le CESER. De plus, elles s'attacheront à situer le système territorial au sein du système régional, sans négliger ses interactions avec les autres échelles territoriales.

### *3.4- La mobilisation d'experts et d'universitaires pour approfondir les questionnements*

La mobilisation d'experts et d'universitaires, ainsi que de laboratoires de sciences sociales devra permettre d'approfondir et d'enrichir ces questions prospectives afin de générer un panel d'interpellations, en lien avec les problématiques des territoires. La réflexion autour de ces problématiques devra s'effectuer en association avec les services concernés de la Région. Le prestataire sera chargé de la coordination de ces diverses contributions et de leur mise en synergie. La sélection des personnes qualifiées et des laboratoires universitaires se fera également en concertation avec la Région. Une enveloppe spécifique sera attribuée à ce volet.

Ces interpellations pourront alors prendre la forme de scénarios ou bien de questions ouvertes ; elles devront en tous les cas être vecteur de débats et favoriser la construction d'une réflexion partagée.

Il s'agira de prendre en compte les spécificités et les enjeux des différents territoires (métropoles, espaces périurbains, agglomérations, territoires ruraux...) pour débattre de leurs

futurs possibles, et imaginer les chemins vers un traitement équitable et solidaire de l'ensemble des territoires.

Seront ainsi précisées et proposées, par types de territoires (à définir), des problématiques d'aménagement et des interpellations prospectives, qui seront mises en débat lors des forums territorialisés

#### ***4- Une réflexion partagée***

Au-delà les acteurs que la loi prévoit d'associer - obligatoirement ou facultativement (l'Etat, les départements, les métropoles, les SCOT, les EPCI, les chambres consulaires, les PETR, les Pays, etc.) - à l'élaboration du SRADDET, la démarche cherchera à associer un plus large éventail d'acteurs, et sera ouverte au grand public. Une large participation doit notamment permettre l'expression de la société civile (les associations, les acteurs économiques, etc.).

Tous ces acteurs sont en effet porteurs d'intérêts, de pratiques et de représentations qu'il s'agit de (re)connaître et de mettre en dialogue. L'exercice visera donc, et en tout premier lieu, le dépassement d'une méconnaissance, la création d'une base de dialogue et d'un consensus (prospective de médiation et d'acteurs), comme préalable essentiel dans le contexte actuel de la fusion des régions.

Par ailleurs, la participation des agents, voire des élus, régionaux ne devra pas se traduire par l'imposition d'un point de vue qui serait plus autorisé que les autres. Mais cette distance ne veut pas dire désintérêt : ce n'est pas parce que les décideurs acceptent de se mettre en retrait et de laisser libre cours à l'expression des acteurs qu'ils doivent se détourner des résultats et se dispenser d'être à l'écoute d'une production dont ils estiment peut être qu'elle leur a échappé.

Enfin, la phase de mise en débat devra nécessairement être suivie d'une valorisation des contributions, qu'elles soient issues des forums territoriaux ou de la plateforme internet.

#### **Des forums ouverts et territorialisés**

Une série de forums sera organisée au sein de la nouvelle région, au plus près des bassins de vie, en cherchant à se calquer au maximum sur les territoires vécus.

Les interpellations prospectives territorialisées seront mises en débat lors de forums, par exemple, mais pas obligatoirement, sur la base de scénarios prospectifs. Les interpellations prospectives thématiques trouveront ici la possibilité de s'incarner de façon territorialisée. Elles pourront être illustrées par des panneaux, des vidéos, des documents sonores ou tout autre support permettant d'illustrer des futurs probables. L'animation du dispositif veillera à accompagner les participants vers l'appropriation des interpellations prospectives pour mieux en débattre, et parvenir à construire des représentations de l'avenir

Le choix de la localisation des forums devra faire écho aux thématiques soulevées par ces interpellations. Afin de favoriser la mobilisation de la société civile, les forums seront ouverts à tous et une attention particulière sera notamment portée à la mobilisation des acteurs locaux impliqués dans la vie du territoire.

L'objectif des forums sera ainsi d'inviter les participants à une réflexion partagée sur les futurs possibles. Il s'agira notamment de considérer les diverses contributions possibles à ces futurs, d'envisager les possibilités de résilience du territoire face aux évolutions possibles et d'imaginer comment parvenir à un avenir, selon eux, souhaitable.

Deux cycles de forums territorialisés pourraient être envisagés :

– Le premier aura pour objectif de porter à connaissance et de débattre des principaux éléments de diagnostic travaillés préalablement dans les groupes de travail.

– Le deuxième sera consacré à la prospective, à la représentation des futurs possibles de la Région.

Ces ateliers devront permettre de tester les hypothèses prospectives, à la lumière du terrain et de l'expertise d'usage des acteurs locaux, et de les amender le cas échéant. Il sera donc essentiel de veiller à ce que l'ensemble des participants puisse s'exprimer librement, afin de (ré)interroger le territoire le plus possible - quitte à perturber les représentations admises.

Pour ces deux cycles de forums, plusieurs éléments sont attendus du prestataire : la préparation des programmes, la réalisation des supports, l'animation (séance plénière et/ou ateliers) et la retranscription des échanges, en vue de leur valorisation à travers l'analyse des contributions recueillies.

La personne chargée de l'animation devra avoir une expérience significative et avérée en animation de forums.

### **La création d'une plateforme internet**

Une plateforme numérique sera créée afin de faire (re)connaître la démarche, notamment du grand public ; elle permettra de diffuser plus largement les éléments de diagnostic, de mettre en débat les interpellations et de collecter un plus grand nombre de contributions, en offrant à chacun la possibilité de participer et de s'exprimer.

Les outils de diffusion numérique seront créés en lien avec la Direction de la Communication de la Région.

### **La mobilisation des agents**

Paradoxalement, la démarche prospective, au cœur de l'activité stratégique de la collectivité, reste très souvent à la marge de l'institution : la prospective est souvent une affaire d'experts, intégralement prise en charge par des cellules dédiées, voire par des organismes extérieurs.

Pour éviter cet écueil, le prestataire devra permettre une véritable mobilisation des agents et favoriser leur implication tout au long de la démarche, notamment aux étapes majeures que sont :

- L'identification des problématiques territoriales et la formulation des interpellations prospectives ;
- Les forums décentralisés ;
- La définition des pistes de réflexion pour l'élaboration du SRADDET, à l'issue de cette phase de participation autour du diagnostic dynamique et prospectif.

#### *4.1- La phase d'élaboration stratégique*

Il reviendra aux décideurs régionaux, qui pourront se fonder sur l'ensemble des contributions issues de la démarche, de définir les axes stratégiques du SRADDET et, partant, de fabriquer les conditions de l'action publique. Il s'agira d'éviter un des écueils majeurs de la prospective, que constitue le manque de lien entre les producteurs de la réflexion et les décideurs qui sont censés l'utiliser. En effet, si les prospectivistes ont la charge d'éclairer un futur pluriel, complexe et contradictoire, c'est au politique qu'il revient de faire un choix en établissant un scénario, stratégique et volontaire, qui deviendra son récit du futur.

Cette articulation doit tout aussi bien permettre la liberté d'expression et l'indépendance des experts et des acteurs dans leurs réflexions que garantir que celles-ci feront bien l'objet d'une lecture et d'une traduction politique.

Le prestataire devra faciliter cette réflexion stratégique, socle de l'élaboration du plan d'actions du SRADDET, en restituant le contenu des contributions et des débats à travers une analyse

dynamique, de façon à apporter un éclairage nouveau à la réflexion et à faire émerger des sujets innovants, notamment d'éventuelles nouvelles problématiques territoriales.

*Enfin, une synthèse des thématiques abordées et des débats autour des interpellations territoriales sera réalisée au cours d'un colloque de restitution, incluant des séances plénières (présentation – conclusion) et des ateliers de travail (un atelier par thème, invitant les acteurs des territoires à se rencontrer).*

#### 4.2- Le calendrier prévisionnel de réalisation

La démarche devra donc avoir lieu dès l'automne 2016, selon le calendrier prévisionnel suivant.

<b>Etapes</b>	<b>Calendrier</b>
Passation du marché de recrutement du prestataire	Juillet 2016
Phase préliminaire <ul style="list-style-type: none"> <li>- Réunion de cadrage avec le comité de suivi</li> <li>- Identification des experts et universitaires invités à participer aux groupes de travail thématiques, prise de contact et explicitation de la démarche</li> </ul>	Juillet - août 2016
L'état des lieux et la formulation d'interpellations territorialisées <ul style="list-style-type: none"> <li>- Recueil des données issues des consultations et analyse des documents existants de planification régionale</li> <li>- Bilan des SRADDT LR et MP</li> <li>- Proposition d'une cartographie des lieux désignés pour accueillir les forums, en lien avec l'AdT</li> <li>- Premières réunions des groupes de travail thématiques visant l'approfondissement des questions territoriales</li> </ul>	Septembre - Novembre 2016
Le diagnostic dynamique prospectif <ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisation du premier cycle de forums territorialisés (présentation de la démarche et réflexion partagée sur le diagnostic)</li> <li>- Mise en service de la plateforme numérique</li> <li>- Réalisation du diagnostic dynamique partagé</li> <li>- Approfondissement des questions prospectives (notamment sur la base des scénarios proposés par le CESER)</li> </ul>	Novembre - décembre 2016
La réflexion prospective <ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisation du second cycle de forums territorialisés</li> <li>- Mise en débat des interpellations prospectives</li> </ul>	Janvier - février 2017
La valorisation des résultats de la démarche <ul style="list-style-type: none"> <li>- Recueil des résultats, analyse et synthèse</li> </ul>	Mars 2017

- Organisation d'une Conférence régionale de restitution des réflexions, associant l'ensemble des acteurs de la démarche	
La remise des livrables	Avril 2017

La durée du marché est de dix mois à compter de la notification. Cependant, toute autre proposition de calendrier respectant ces délais, ou les améliorant, sera prise en compte.

Le présent calendrier sera susceptible d'ajustements, en fonction de la tournure que prendront les événements, sans pour autant que cette circonstance soit de nature à entraîner une modification du montant du marché.

### 4.3- L'organisation de la démarche

#### Les instances du projet

La Région LRMP est maître d'ouvrage de ce projet.

Le groupe pilote du SRADDET aura en charge, au sein de la Région, le suivi des travaux du bureau d'étude sélectionné. Elle assurera le lien entre le prestataire et le comité régional de pilotage, ainsi que le comité technique. Un Chargé de mission référent sera nommé.

Par ailleurs, la Région, maître d'ouvrage, mettra en place un comité de pilotage et un comité technique :

- Le comité de pilotage sera présidé par la Présidente du Conseil régional et composé de l'ensemble des vice-présidents concernés (VP en charge de l'Aménagement du territoire ; de l'Attractivité régionale et des Relations internationales ; de la Transition écologique et énergétique, de la Biodiversité, de l'économie circulaire et des Déchets ; des Mobilités et Infrastructures transport ; du Développement économique ; de l'Evaluation et de la Prospective ; des Solidarités, des Services publics et du Logement ; de la Montagne et des ruralités), ainsi que des Présidents de l'ensemble des Commissions concernées. Le comité de pilotage sera mobilisé en tant qu'instance de concertation à des moments clés de la démarche et la réalisation de la mission.
- Le comité technique sera composé du DGS, du DGA Dynamiques territoriales ; du DGA Mer, Transports et Mobilités, de l'ensemble des Directeurs délégués concernés, de la Mission Etudes Prospective Evaluation, de la Direction de la Communication, du Parlement de la Mer et du futur Parlement de la Montagne. Le comité technique se réunira régulièrement avec le prestataire selon l'avancée du dossier. Il pourra déléguer pour partie cette tâche au groupe pilote du SRADDET.

Le prestataire devra assurer le secrétariat des réunions qui seront mises en place, en partenariat avec les services de la Région : envoi des invitations, rédaction des ordres du jour et des comptes rendus de réunions.

#### Les livrables constitutifs de la démarche

Plusieurs rapports devront être fournis par le prestataire (étant entendu que chaque document pourra faire l'objet de plusieurs versions et qu'il lui reviendra d'effectuer les corrections nécessaires et/ou demandées) :

- Un document constitutif du diagnostic dynamique ;
- Un document d'interpellation prospective conçu comme un support de participation ;

- Un document constitutif de l'ensemble de l'exercice (avec les traductions spatiales), prenant en compte les remarques des participants et restituant l'esprit des débats. Ce document sera validé par les instances du projet et destiné à l'approbation en Assemblée Plénière.

Les documents définitifs seront fournis en trois exemplaires papiers, dont un reproductible, et un sur support informatique.

Les documents devront donc être remis sous des formats informatiques réutilisables par la Région (Word pour les rapports ; Excel pour toutes les exploitations scientifiques et graphiques ; Powerpoint pour les présentations ; ArcView pour les cartes et les données géographiques). Enfin, les bases de données ayant servi de supports aux documents cartographiques et au diagnostic devront être mises à disposition du Conseil régional pour une réutilisation future.

La Région est propriétaire des différents résultats et, à ce titre, pourra en disposer librement ; elle pourra notamment reproduire et utiliser à sa convenance l'ensemble des documents sans que leurs auteurs puissent s'y opposer.

## Les annexes

La liste des documents disponibles :

- Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire MP 2009
- Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire LR 2009
- Document d'actualisation du SRADDT MP 2013
- Agenda 21 LR et MP
- Schéma Régional de Cohérence Ecologique LR et MP
- Schéma Régional Climat Air Energie LR et MP
- Carte de l'Assemblée des territoires de LRMP
- Les axes d'une prospective pour le SRADDET

## Annexe 2 – Les grands axes de prospective autour du SRADDET

### **SOCIAL - Les évolutions socio-démographiques**

#### *L'armature urbaine et les territoires face à la croissance démographique*

- L'inégale répartition de la pression démographique sur le territoire régional : équilibres/déséquilibres entre les métropoles, les villes moyennes, les campagnes, le littoral, la plaine et la montagne
- L'évolution de la pyramide des âges et le vieillissement de la population
- Les phénomènes d'héliotropisme ; de nouveaux habitants aux profils variés
- Les défis adressés à la production de logements : une offre de logements diversifiée (privé, social, très social) ; une concurrence entre habitat permanent et secondaire à réguler ; des parcours résidentiels personnalisés et adaptés pour tous les publics (jeunes, familles mono-parentales, etc...)
- Répondre aux besoins de logements tout en veillant à limiter l'étalement urbain et les effets de ségrégation socio-spatiale
- L'adaptation de l'offre de logements, de services – notamment médicaux - et d'activités aux besoins des personnes âgées, et prise en charge des besoins des personnes du 4<sup>ème</sup> âge
- Les mobilités, un territoire carrefour propice aux échanges et aux communications
- La solidarité territoriale : vers un traitement équitable des territoires, la recherche de l'égalité des territoires
- Le besoin de redessiner l'armature des infrastructures de transports et de communication à l'échelle du territoire régional en vue d'assurer une politique d'égalité des territoires
- Les recompositions de l'espace montagnard (Massif Central, Pyrénées) au barycentre de la nouvelle Région ; etc.

#### *Egalités et inégalités sociales : dynamiques d'inclusion et d'exclusion*

- Les contrastes territoriaux en termes de pauvreté et d'inégalités sociales
- La persistance ou la recomposition des inégalités sociales et des phénomènes de ségrégation spatiale
- Les équilibres entre territoires : dévitalisation, inégalité des niveaux de services, d'activités, d'attractivité, ...
- Les phénomènes de déprise des centres des villes petites et moyennes (augmentation des taux de vacance des commerces et des logements, recul des fonctions urbaines) : le besoin de conforter les centralités urbaines et de redynamiser les centres-villes et centres-bourgs
- Les dynamiques et vecteurs d'inclusion sociale : ESS, solidarités, liens intergénérationnels
- Une pauvreté qui touche surtout les personnes seules, les familles monoparentales et les personnes âgées
- La précarité énergétique au sein du parc social, dans les copropriétés, dans l'habitat individuel
- L'évolution des taux de chômage et de pauvreté
- Les risques de dévitalisation rurale
- La qualité de vie dans les centres urbains denses : du lien social dans un environnement préservé des nuisances urbaines (pollutions sonores et atmosphériques, tensions sociales, incivilités), en valorisant les paysages urbains.
- La limitation des mobilités subies et le rapprochement des espaces de vie et de travail
- La lutte contre la précarité énergétique ; etc.

### *Les modes vie : habiter, travailler, se déplacer, consommer, partager*

- L'évolution de modes de vie : consommer, habiter, se déplacer, travailler, etc. et ses conséquences sur les nouveaux usages du territoire (fonctions résidentielle, touristique, productive, ...)
- La mobilité et l'emploi : accès à l'emploi, à la formation, aux services, aux équipements  
Les effets de la domotique sur les modes de vie, d'habiter
- L'évolution des besoins sociaux : quels nouveaux débouchés, quelles adaptations pour l'économie résidentielle ?
- Les innovations technologiques : les technologies connectées, la réalité augmentée, la voiture de demain / les transports collectifs de demain ?
- Les équipements et services de proximité et l'appui aux territoires ruraux au sein d'une grande région parsemée de territoires peu denses
- *La réduction des inégalités sociales spatiales en matière d'habitat et d'accès aux ressources, aux services, à l'emploi* (notamment la couverture du territoire par les services médicaux, sanitaires et sociaux)
- Le maintien des actions de solidarité et la diversité des acteurs de solidarité ; etc.

### *Une société multiculturelle au défi de l'intégration*

- Une société face au risque de repli communautaire : les migrations, accueil de réfugiés
- La création et à la diffusion culturelles
- La culture et le sport comme facteurs de cohésion sociale
- La culture de la convivencia
- Les cultures régionales et la promotion des langues occitanes et catalanes
- Les équipements culturels et sportifs : répartition géographique, investissements, fonctionnement, dynamique de mise en réseau, ...
- L'ouverture sur la Méditerranée et échanges avec les pays d'Europe du Sud (Espagne, Portugal, Italie) ; etc.

## **ECONOMIE ET EMPLOI - Mutations et potentiels de développement**

### *Les mutations de l'économie régionale*

- La structuration du tissu économique : création de plates-formes technologiques, télétravail, poursuite du processus de désindustrialisation / réindustrialisation
- Les reconfigurations du travail et de l'emploi : partage du travail, la transformation des systèmes sociaux et du modèle salarial sous l'effet de la montée en puissance de l'économie numérique (les GAFAs et NATUs), de l'entrepreneuriat, de la multiactivité, des logiques de dérégulation et de flexibilité, etc.
- Une évolution très contrastée des bassins d'emplois
- *La hausse des flux logistiques et la progression du e-commerce*
- *Une économie résidentielle qui poursuit son essor et s'adapte aux nouvelles demandes sociales*
- L'économie du numérique, la région en bonne place ; filière d'avenir ?
- L'essor d'une économie collaborative : nouvelles formes d'organisation du travail (espaces de coworking) ; etc.

### *Les principales filières régionales et leurs évolutions*

#### **Les ressources de l'économie verte**

- Les potentiels de développement des énergies renouvelables, de l'écoconstruction, des évolutions en matière de transports, de gestion de l'eau et des déchets, etc. ; et la

structuration de *nouvelles filières* (*écoconstruction, R&D sur de nouveaux matériaux, smart grid, énergies renouvelables*)

- La politique énergétique : sobriété, efficacité et développement des énergies renouvelable ; l'augmentation des coûts de l'énergie en lien avec la raréfaction des énergies fossiles
- Les gisements d'emplois verts ; etc.

#### **Le tourisme, la recherche d'une meilleure répartition géographique et sur l'année, et d'une montée en gamme.**

- La qualité de l'offre touristique, le développement d'un tourisme 4 saisons, et la diversification des formes touristiques (tourisme social, familial, d'affaire, balnéaire, de montagne, rural, thermal, gastronomique, festivalier, etc.)
- Le développement de l'attractivité touristique tout en préservant les milieux naturels et les équilibres écosystémiques
- Le tourisme, des atouts diversifiés et des potentiels très contrastés pour un secteur économique majeur en LRMP
- L'inégal développement du tourisme sur le territoire ; etc.

#### **L'agriculture et l'agro-alimentaire**

- Des secteurs en mutation face aux enjeux climatiques et démographiques
- L'agriculture face aux crises de surproduction, aux fluctuations des prix agricoles, à l'érosion des rendements
- L'avenir et les évolutions de la PAC
- Les initiatives d'agriculture de proximité et de diversification (agritourisme, ventes directes, etc.)
- La valorisation de la gastronomie régionale, avec des repères de qualité gastronomique (par ex. le programme Soho-solo du Gers)
- La conciliation entre une agriculture compétitive (court terme) et la préservation des ressources (long terme) ; etc.

#### **La R&D : spatial et l'aéronautique, santé, numérique, etc.**

- La santé, un domaine d'excellence, doté de sites de pointe répartis dans les deux anciennes Régions ; etc.
- La permanence d'une menace sur l'avenir de l'aéronautique face au processus de mondialisation-concentration des activités, etc.
- Des activités concentrées autour de Toulouse : les conditions d'un desserrement
- Le besoin de diversification de l'économie toulousaine ; etc.

#### **Système scolaire, formation, enseignement**

- Le maillage du territoire par les sites universitaires décentralisés
- La coordination des universités à l'échelle de la nouvelle Région : le PRES / Université fédérale et l'organisation des structures universitaires
- La lutte contre l'échec et le décrochage scolaires ; les parcours d'apprentissage pour réduire les inégalités de formation
- La dynamique d'évolution de l'offre de formation en lien avec les transformations sociétales et l'évolution des parcours professionnels
- Les coopérations entre les établissements d'enseignement supérieur et les laboratoires de recherche scientifique : pôles de compétitivité, essaimage des formations universitaires et de recherche, nouvelles entreprises (domaine des technologies de pointe), R&D, etc.
- La problématique de la formation des agriculteurs – transmission des exploitations ; etc.

### *Le défi de la logistique*

- La maîtrise de la hausse des flux logistiques et l'anticipation des changements liés à la progression du e-commerce
- L'intégration des réseaux de transports et notamment du fret ferroviaire à une échelle interrégionale et internationale
- L'organisation du fret et la constitution de filières logistiques en faveur des solutions modales dont le bilan environnemental et social est le meilleur
- La vigilance quant au transport de matières dangereuses ; etc.

### *Rayonnement et ouverture internationale*

- Une Eurorégion qui s'affirme ?
- Le rayonnement international de l'offre universitaire et des écoles : l'attractivité de l'offre de formation régionale
- La coopération décentralisée
- La culture et le sport comme facteurs d'attractivité ; etc.

## **ENVIRONNEMENT - Les ressources face aux logiques de consommation et de préservation**

### *Pollutions, risques et nuisances*

- Les territoires face aux changements climatiques et leur vulnérabilité aux risques environnementaux (inondations, incendies, glissement de terrain, etc.)
- L'artificialisation des sols
- La gestion et réduction des pollutions : qualité de l'air, du sol et des eaux
- Les risques industriels et technologiques
- Les problèmes de réserves d'eau et stress hydrique
- La pression du tourisme sur les territoires très attractifs (littoraux, montagne) et la mise sous tension des espaces naturels sensibles
- L'exploitation de la forêt (filiale bois énergie, notamment) : quel impact sur ses fonctions de puits de carbone et de biodiversité ? Etc.

### *Préservation et valorisation du patrimoine naturel*

- Mer et littoral ; le Parlement de la mer
- Montagne ; le Parlement de la Montagne
- L'exploitation, la gestion et la conservation des ressources halieutiques
- La gestion et l'exploitation de la ressource forestière
- L'essor des pratiques d'agroécologie : maintien des potentiels écologiques, maintien des exploitations agricoles, entretien des paysages, etc.
- La gestion de l'eau comme axe structurant de l'aménagement du territoire
- La valorisation des sites naturels par l'agriculture : les paysages, les variétés locales, les productions sous label de qualité ; etc.

### *Une demande sociale pour un cadre de vie préservé*

- Une demande sociale de plus en plus affirmée pour un environnement sain et de qualité qui se heurte à la résistance au changement de comportements
- La valorisation touristique de l'environnement et du patrimoine (classements et labels)
- Les atouts du territoire en matière d'activités de pleine nature : le sport en tant que marqueur de l'identité du territoire
- L'essor des circuits d'économie circulaire

- Le maintien d'une agriculture performante mais respectueuse de l'environnement et capable de s'adapter au changement climatique ; etc.

*Vers une organisation du territoire plus économe en espace, énergies et ressources ?*

- La multimodalité et les transports urbains : métro, tramway, TCSP, ...
- L'atténuation et adaptation au changement climatique : la ville post-carbone, les territoires en transition, la résilience énergétique (réduction des GES, villes plus compactes, végétalisation urbaine...)
- La limitation de l'étalement urbain : produire des logements sans consommation nouvelle d'espace ; vers un modèle de frugalité foncière comme le souhaite la loi ALUR
- Vers des formes urbaines moins énergivores (villes compactes, végétalisation, agriculture urbaine, etc.)
- Un objectif de production agricole biologique au travers d'une nouvelle alliance entre villes et campagnes, entre les territoires de consommation et les territoires de production agricole
- La contribution de l'agriculture à l'atténuation du changement climatique
- La constitution de réserves foncières pour les besoins futurs
- L'enjeu énergétique comme un élément clé dans les documents de planification et les projets d'aménagement (par ex. écoquartiers) ; etc.

### **Politico-institutionnel**

- Les évolutions à venir de l'organisation territoriale
- La place des territoires de projet (PETR, PNR)
- La réorganisation de l'institution régionale au regard de ces nouvelles compétences
- Quelles ressources financières demain pour la Région et quelle autonomie, entre ressources fiscales et dotations ?
- Les capacités d'intervention des collectivités ; l'émergence de nouveaux partenariats intra et interrégionaux
- La gouvernance : les dynamiques de concertation, de participation, le rôle de l'Assemblée des Territoires et du Bureau de l'Assemblée, etc.
- Les métamorphoses de la citoyenneté, à travers l'usage des réseaux sociaux, la pluralité des processus de participation, la revendication et l'expression d'une expertise citoyenne ; etc.

## Résumé

Avec la dernière réforme territoriale, qui institue la modification des périmètres des régions et un renforcement de leurs compétences, les nouvelles régions se trouvent bouleversées à double titre : territorial et institutionnel. Pour la Région Occitanie, à ces mutations de grande ampleur s'ajoute aussi un renouvellement de son exécutif politique et de sa direction générale.

De plus, l'observation de ce nouveau territoire régional qui se substitue aux deux anciennes Régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées montre que les contrastes y sont nombreux et intenses. Si la nouvelle Région se singularise par son attractivité démographique et par la qualité de son environnement, elle apparaît également comme un espace composé de territoires divers et où l'on ressent l'influence de politiques d'aménagement du territoire bien distinctes. Tous les ingrédients semblent donc réunis pour inaugurer une nouvelle Région qui se traduira par une nouvelle stratégie d'aménagement régional.

Cette situation, inédite à plusieurs titres, ne va pas sans un renouvellement des problématiques territoriales au sein de la nouvelle Région. Elle s'accompagne de la nécessité de redéfinir une identité régionale tout comme un projet de territoire qui ne pourra pas se bâtir sur l'addition ou la fusion des schémas des anciennes régions.

La loi prévoit, pour accompagner cette métamorphose et pour appuyer le renforcement des compétences régionales, la mise en œuvre de nouveaux schémas, moins nombreux mais plus intégrés ; c'est notamment le cas du Schéma d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), qui devient intégrateur et prescriptif. Il devrait permettre à la Région d'exprimer pleinement son rôle de coordination en matière d'aménagement du territoire. Et son élaboration devrait permettre la gestation du futur projet de territoire.

La réalisation d'un diagnostic partagé et d'une prospective selon un dispositif faisant une large place à la participation citoyenne s'avère un levier précieux pour refonder le projet de territoire de la nouvelle Région. Une démarche de coélaboration apparaît nécessaire pour susciter l'adhésion la plus ample à ce projet tout comme pour lui assurer les conditions de sa mise en œuvre future.

Mots-clés : Région Occitanie, Prospective, SRADDET, Diagnostic, Egalité des territoires, Métropolisation