



BUREAU DU 27 MARS 2009

**Avis sur le projet de Schéma Régional
d'Aménagement et de Développement Durable du
Territoire Midi-Pyrénées**

BUREAU DU 27 MARS 2009

**Avis sur le projet de Schéma Régional
d'Aménagement et de Développement Durable du
Territoire Midi-Pyrénées**

Rapporteur : Michel INTRAND

Adopté en fonction de :

19 voix pour

7 voix contre

2 abstentions

SOMMAIRE

Introduction-----	Page 1
Un projet enrichi-----	Page 3
Un chantier à faire progresser : l'affirmation d'une gouvernance régionale-----	Page 7
En définitive-----	Page 9
Annexes-----	Page 11

Introduction

Le 13 janvier dernier, le CESR adoptait à l'unanimité un avis sur l'avant-projet de SRADDT que le Conseil Régional lui avait soumis dans le cadre de la consultation institutionnelle prévue par la procédure réglementaire d'élaboration de ce schéma.

Dans cet avis, le CESR qui soulignait que le SRADDT fournissait à la Région une formidable opportunité d'asseoir une indispensable régulation régionale de l'aménagement et du développement de Midi-Pyrénées, se réjouissait que le Conseil Régional pose par l'intermédiaire de ce projet de SRADDT un acte politique fort. Après avoir par ailleurs constaté qu'il partageait une bonne partie des analyses et orientations du projet qui lui était soumis, le CESR avançait toutefois une critique détaillée du document et des préconisations en vue de son amélioration, notamment en matière de prospective et de gouvernance régionale. Cet avis a donné lieu à un échange fructueux avec le Conseil Régional.

Aujourd'hui, la consultation institutionnelle achevée, le Conseil Régional soumet au CESR un nouveau projet de SRADDT tenant compte des différents avis qu'il a recueillis, directement ou par l'intermédiaire de la consultation écrite lancée dans le cadre de la Conférence Régionale d'Aménagement et de Développement du Territoire (CRADT).

Pour le Conseil Économique et Social Régional, ce nouvel avis est l'occasion de faire le point sur la prise en compte de ses préconisations et, le cas échéant, d'insister sur certaines d'entre elles.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, le CESR tient toutefois à saluer la qualité de la relation de travail qui s'est instaurée entre les deux assemblées régionales à propos du SRADDT et l'évolution du projet qui en a résulté. Il souhaite que ce type de relation, fondé sur l'écoute et le dialogue dans le respect des prérogatives de chacune des assemblées, devienne la règle.

Un projet enrichi

A la lecture du nouveau projet qui lui est soumis, le CESR prend acte avec satisfaction :

- de l'évolution de la partie « diagnostic » du SRADDT d'un simple état des lieux à une mise en perspective et une problématisation des principaux caractères de Midi-Pyrénées. Cette partie a également fait, à juste titre, l'objet de mises à jour de nature à modifier la perception de la réalité régionale, notamment en ce qui concerne la performance scolaire et universitaire régionale ;
- de la complète refonte de la partie « scénarios prospectifs » du SRADDT à partir d'une large reprise de la contribution produite par la section « prospective » du CESR (voir annexe 1) à la demande du Conseil Régional avec, en particulier, comme le souhaitait le CESR, la formulation d'un minimum de trois scénarios ; un scénario « tendanciel », un scénario « vulnérabilités et périls » et un scénario « souhaitable ». La rapidité de cette refonte n'a certes pas permis le développement de configurations exploratoires comme le suggérait la section prospective du CESR, mais le projet en est heureusement repris dans la partie « charte » du SRADDT ;
- de l'enrichissement de la partie « charte » sur de nombreux points et de la prise en compte de la plupart des attentes et préconisations exprimées par le CESR dans son précédent avis. C'est ainsi qu'au-delà des acquis déjà soulignés de l'avant-projet de SRADDT (voir annexe 2), le CESR tient à souligner l'amélioration que constitue les compléments apportés en ce qui concerne :

Axe 1 :

- le développement de l'intermodalité des transports de personnes,
- le maintien et le développement du transport ferroviaire de marchandises,
- le renforcement de l'offre régionale de transport collectif routier,
- l'amélioration des axes routiers non radiaux d'intérêt régional,

- la promotion de la performance environnementale de l'offre de logement,

- la coopération des territoires de projet,
- l'exemplarité des Parcs Naturels Régionaux en matière d'aménagement et de développement durable du territoire.

Axe 2 :

- le soutien aux circuits courts de valorisation des produits agricoles,
 - le souci de l'agriculture périurbaine,
 - la répartition équilibrée des potentiels culturels sur le territoire,
 - le développement de la filière forêt-bois,
 - le soutien à l'économie sociale et solidaire,
-
- l'intégration des enjeux environnementaux et énergétiques dans les équipements scolaires,
 - la mise en œuvre du plan régional santé-environnement,
 - l'organisation des services publics,
-
- la sobriété énergétique et les plans climat-énergie,
 - l'utilisation rationnelle de la ressource en eau,
 - la perspective de constitution d'une trame verte et bleue en faveur du maintien de la biodiversité,
 - la robustesse des réseaux aux aléas climatiques,
 - la prise en compte des problématiques environnementales en matière d'urbanisme.

Axe 3 :

- l'achèvement des liaisons routières vers l'Espagne,
- la coopération avec l'Aragon,
- le renforcement du positionnement européen de Midi-Pyrénées.

Axe 4 :

- la prise en compte du SRADDT dans les documents d'urbanisme et la revendication d'un SRADDT prescriptif,
- l'attention à l'égalité homme-femme, aux jeunes et à l'insertion sociale et professionnelle,
- le soutien à la vie associative et à l'économie sociale et solidaire,
- la poursuite de la réflexion prospective ainsi que le suivi et l'évaluation du SRADDT.

Cela étant, quelques points particuliers de la Charte appellent commentaires :

C'est en particulier le cas de la conception avancée de la politique d'aménagement et de développement des territoires au regard de laquelle le CESR tient à souligner que s'il apprécie l'affirmation d'un souci de cohésion territoriale et s'il soutient la stratégie proposée d'aménagement de l'espace régional à partir de son armature urbaine, il regrette toujours le manque de prise en compte de problématiques territoriales plus spécifiquement rurales. Il ne s'agirait pas, en l'occurrence de distinguer un « monde » rural par opposition au « monde » urbain, mais d'appréhender les territoires de vie des midi-pyrénéens (zones d'emploi ou bassin de vie) dans toutes leurs dimensions, toutes leurs spécificités, urbaines et rurales comme le préconise la partie 2 du SRADDT consacrée aux scénarii prospectifs.

En ce qui concerne la cohésion territoriale, le CESR insiste sur la nécessité de prendre en compte le décrochage démographique et économique entre la métropole toulousaine et certains territoires (Castres-Mazamet, Auch, Rodez, Ariège...). A cet égard, il soutient l'importance du desserrement d'équipements et d'activités économiques et l'achèvement d'infrastructures de communication routières, ferroviaires et numériques performantes.

En matière de transports de marchandises, le CESR se félicite effectivement de la pétition de principe du projet de SRADDT en faveur du mode ferroviaire. Il aurait toutefois souhaité que cet engagement trouve une traduction immédiate dans la revendication d'une rapide mise au gabarit B de la ligne ferroviaire Paris-Orléans-Limoges-Toulouse (POLT). Plus globalement, le CESR attendait que le projet de SRADDT affirme plus clairement une ambition logistique pour Midi-Pyrénées avec en particulier le projet de constituer un réseau régional de plates-formes logistiques multimodales.

S'agissant des Services Publics, le CESR apprécie tout particulièrement que le projet de SRADDT reprenne les trois objectifs complémentaires qu'il avançait, soit :

- assurer l'accessibilité des services publics existants ;
- améliorer la qualité du service rendu et développer de nouveaux services publics ;
- adapter les modes de gouvernance et développer la participation des usagers.

Dans le domaine de l'environnement, le CESR note que, si la problématique d'un développement écologiquement durable est parfaitement prise en compte sous l'angle des enjeux énergétiques et climatiques, voire du souci de la robustesse des réseaux, d'autres enjeux environnementaux méritent sans doute des considérations complémentaires. Ainsi :

- la vulnérabilité de la biodiversité régionale et sa prise en compte dans l'ensemble des politiques régionales doivent être plus précisément affirmées, notamment en reprenant les ambitions et préconisations spécifiques de l'Agenda 21 régional sur ce sujet ;
- la gestion durable des sols, pourrait être au moins déclinée en reprenant les quelques développements que propose l'Agenda 21 régional sur la problématique des sols agricoles et en signalant les enjeux attachés aux sites et sols pollués ainsi que le travail d'inventaire qui leur est consacré avec le soutien de la Région Midi-Pyrénées ;
- la gestion durable de l'eau ne peut être correctement traitée sans rétablir les équilibres quantitatifs par une meilleure maîtrise des usages ainsi que par la création de nouvelles ressources, là où c'est nécessaire. D'autre part, l'enjeu majeur de la pollution par les pesticides ainsi que par les substances médicamenteuses doit être prise en compte très rapidement.

Plus globalement, le CESR ne comprend d'ailleurs toujours pas pourquoi le projet de SRADDT ne prend pas mieux en compte les ambitions de l'Agenda 21 régional.

En ce qui concerne l'ouverture internationale, le CESR relève avec satisfaction l'affirmation de la dimension et de l'action européenne de Midi-Pyrénées. Il note cependant que l'ambition internationale de la région ne saurait se résumer à l'Union Européenne, voire au Sud-Ouest européen mais doit être élargi à l'ensemble du monde comme les scénarii prospectifs en montrent l'importance. De ce point de vue, le CESR regrette notamment que l'accent n'ait pas été mis sur la politique de coopération décentralisée avec quelques pays cibles identifiés dans la stratégie régionale. Les perspectives avancées par le projet de SRADDT à cet égard doivent donc évidemment être élargies et diversifiées.

Un chantier à faire progresser : l'affirmation d'une gouvernance régionale

En fait, le principal sujet d'insatisfaction du CESR au regard de ce nouveau projet de SRADDT reste l'insuffisante affirmation d'une gouvernance régionale de l'aménagement et du développement durable du territoire.

Certes le CESR ne peut que se louer de l'évolution qu'il constate du projet régional en matière de prospective ainsi que de suivi et d'évaluation du SRADDT avec en particulier l'annonce de la création d'un groupe de travail « chargé de suivre l'actualisation du SRADDT par la mise en œuvre de travaux de prospective et d'évaluation » auquel il serait associé. Il attend néanmoins des précisions complémentaires quant au cadre de travail et aux modalités de son association.

Le CESR approuve aussi l'ambition du Conseil Régional de favoriser la prise en compte des orientations du SRADDT dans l'élaboration des documents d'urbanisme, notamment les SCOT, et sa décision d'émettre à cette fin des avis motivés sur les documents qui lui seront transmis. C'est là certainement une avancée importante.

Le CESR note également avec satisfaction le souci du Conseil Régional d'impliquer les midi-pyrénéens dans l'élaboration des choix de l'aménagement et du développement des territoires par l'intermédiaire de la consultation de divers comités d'usagers ou de citoyens, du soutien aux conseils de développement des territoires de projet et du partenariat avec le CESR. Il relève en outre positivement le souhait, qu'il partage, d'un SRADDT devenu prescriptif ou celui de disposer des moyens nécessaires aux ambitions des partenaires régionaux.

Comme il l'a déjà indiqué dans son précédent avis, le CESR se félicite surtout de la volonté du Conseil Régional d'organiser la concertation permanente des acteurs de l'aménagement du territoire de Midi-Pyrénées en s'appuyant sur la Conférence des Exécutifs d'une part et la Conférence des Territoires d'autre part.

Cela étant, le CESR regrette fortement que le Conseil Régional n'ait pas jugé bon de suivre sa proposition de relance d'une Conférence Régionale d'Aménagement et de Développement du Territoire (CRADT) qui n'a pas démerité, qui conserve une existence légale et dont il persiste à considérer qu'elle est un organe indispensable du partenariat régional, certes plus exigeant, en termes d'animation, que les conférences précitées, mais infiniment plus riche même s'il n'est pas uniquement composé de financeurs publics.

A propos de gouvernance, le CESR prend également acte de l'absence d'écho de sa proposition que la Région revendique auprès de l'État qu'il définisse sur la base du SRADDT, une Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) dont la valeur prescriptive garantirait une certaine maîtrise du territoire régional. Même s'il peut comprendre que le Conseil Régional ait objectivement une certaine réticence à l'idée de demander à l'État, qui a d'ailleurs lui-même renoncé à initier une DTA en Midi-Pyrénées, de mettre en œuvre son projet sans plus avoir ensuite la capacité à peser sur le processus engagé et donc sur sa bonne fin, il regrette ce choix.

Le CESR espère en tout cas que ce choix ne résulte pas du développement d'un climat de défiance entre les collectivités territoriales, en l'occurrence la Région, et l'État qui, quelles

que soient les responsabilités respectives de l'une et de l'autre, aboutirait à disqualifier pour de mauvaises raisons des outils de l'action publique au service de l'intérêt général. Il en dénonce quoi qu'il en soit le danger et souligne qu'il n'en est que plus urgent que la loi confère au SRADDT une valeur prescriptive.

Pour finir, le CESR rappelle qu'il avait souhaité que le projet de SRADDT comprenne un chapitre financier qui aurait présenté une quantification des coûts et une analyse des moyens financiers mobilisables en région pour la mise en œuvre du Schéma. Il regrette que cela ne soit toujours pas le cas.

En définitive

Le CESR constate avec satisfaction que le Conseil Régional s'est maintenant parfaitement approprié les enjeux et la portée d'un SRADDT de Midi-Pyrénées. Il propose ainsi un projet dont le CESR partage l'essentiel des orientations. Il ne reste plus qu'à le faire vivre dans le plus large partenariat et à conforter la gouvernance régionale dont Midi-Pyrénées a plus que jamais besoin, en tentant de saisir les opportunités d'un contexte institutionnel mouvant. Le CESR est à sa place prêt à y participer.

ANNEXES

- **Annexe 1** : Démarche prospective pour l'élaboration du Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire Midi-Pyrénées – Section Prospective du Conseil Economique et Social Régional Midi-Pyrénées
- **Annexe 2** : Extrait de l'avis du CESR du 13 janvier 2009 relatif à l'avant-projet de Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire de Midi-Pyrénées

Annexe 1 :

Démarche prospective pour l'élaboration du Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire Midi-Pyrénées – Section Prospective du Conseil Economique et Social Régional Midi-Pyrénées



Section Prospective

Conseil économique et social régional Midi-Pyrénées

**Démarche prospective pour l'élaboration du Schéma
Régional d'Aménagement et de Développement Durable
du Territoire
Midi-Pyrénées**

SOMMAIRE

I - Quelques éléments de cadrage sur la prospective territoriale	05
1.1 - L'esprit de la prospective en général et de la prospective territoriale en particulier.....	05
1.2 - Quelles définitions donner de la prospective ?.....	07
1.3 - Les fonctions des études prospectives.....	08
1.4 - Arguments pour un diagnostic dynamique.....	10
II - Propositions en vue d'une analyse prospective « ad minima »	11
2.1 - Rappel de l'état d'esprit de chaque scénario et des besoins d'illustration.....	11
2.2 - Esquisses d'illustrations.....	12
III - Quelques illustrations de configurations exploratoires du futur	16
3.1 - Configuration « l'hyper-compétitivité et l'hyper-productivité dans et par les concentrations urbaines et l'hypermétropolisation ».....	17
3.2 - Configuration « reconstruction régionale ».....	17
3.3 - Configuration « développement des services résidentiels appuyés sur les nouvelles technologies, le tourisme et l'agriculture ».....	18
3.4 - Configuration « rupture culturelle avec le modèle dominant » suite à la persistance de la situation de crise.....	18

I - Quelques éléments de cadrage sur la prospective territoriale

1.1 - L'esprit de la prospective en général et de la prospective territoriale en particulier

De tout temps les hommes et les sociétés ont cherché à réduire les incertitudes sur leur avenir afin d'engager les bonnes décisions dans le présent, et cela par des moyens très variables : lectures de signes dans la nature, consultation des oracles etc. Plus tard, à la Renaissance, puis avec l'esprit cartésien, mais surtout au siècle des Lumières et au XIXe siècle, avec la montée des sciences de la nature, puis des sciences sociales, les méthodes pour réduire ces incertitudes sur l'évolution des phénomènes et des sociétés se voulurent plus rationnelles d'où la recherche en premier lieu d'invariants dans la nature, dans le social, et en second lieu de mouvements continus ou cycliques, voire même de lois d'évolution.

A la suite de la seconde guerre mondiale, la période de croissance dans les pays occidentaux dite période des 30 glorieuses a consacré la foi dans la régularité du progrès. Le doute sur les modèles «sans surprise» va commencer à s'installer avec deux événements majeurs pour les pays dits développés : au plan économique, la première crise pétrolière en 1974 qui va «casser» la croissance des 30 glorieuses, puis au plan politique l'écroulement du mur de Berlin en remettant à plat toutes les stratégies occidentales par rapport à la sphère d'influence soviétique.

Ainsi se sont réintroduites les notions d'incertitude, de marges de jeux, de potentiels, voire de phénomènes de type chaotique etc...

Dans la réflexion prospective contemporaine, sans nier l'existence de mouvements relativement réguliers ou cycliques, l'avenir des sociétés humaines apparaît largement indéterminé et ouvert.

La croyance accordée traditionnellement à la capacité d'auto régulation des systèmes, l'acceptation des individus d'un destin écrit d'avance, a cédé progressivement le pas à l'idée d'un homme libre et responsable. Cela signifie que nous ne sommes ni totalement libres, ni totalement déterminés et si l'avenir apparaît être en partie ce que l'on dénomme le fruit du hasard, il est aussi celui de la nécessité et de la volonté des hommes.

Gaston BERGER :

« l'avenir n'est pas une chose décidée, mais une chose à faire »

« A l'égard du passé, la volonté de l'homme est vaine, sa liberté nulle, son pouvoir inexistant. Le passé est le lieu des faits sur lesquels je ne puis rien, il est du même coup le lieu des faits connaissables... »

... Au contraire l'avenir est pour l'homme, en tant que sujet connaissant, domaine d'incertitude, et pour l'homme en tant que sujet agissant, domaine de liberté et de puissance»

Ainsi face à leur futur les sociétés internationales, nationales, régionales, micro régionales, se trouvent devant un dilemme que l'on pourrait formuler de cette manière :

- soit gérer cette imprévisibilité et naviguer à vue ;
- soit se concevoir et se traiter comme des systèmes complexes, composés de processus relativement réguliers ou cycliques, mais aussi de processus de type aléatoire, voire de type chaotique.

Avec néanmoins cette idée que les causes des processus peuvent être modifiées par les décisions et actions politiques.

La prospective territoriale n'échappe évidemment pas à ce caractère double. Les territoires occupés par des collectivités ou des sociétés peuvent être considérés comme des systèmes complexes, caractérisés à la fois par des processus relativement réguliers ou cycliques, mais aussi des processus aléatoires ou inattendus ou d'essence chaotique.

Les processus plus ou moins continus, endogènes ou exogènes génèrent des événements, des décisions, des stratégies qui viennent en retour les modifier. Ils produisent même des acteurs qui à leur tour par leurs stratégies et leurs actions vont modifier ces processus.

«Un processus peut se définir comme une suite continue et ordonnée de faits, d'opérations présentant une certaine cohérence, unité, et se reproduisant avec une certaine régularité, autrement dit un complexe d'actions multiples et interrelationnées que l'on perçoit par l'action résultante réelle ou projetée dans le futur ».

Il est fondamental de distinguer et d'identifier **les processus endogènes** au système, c'est-à-dire ceux dont on pense qu'ils sont, en part significative, générés au sein du système territorial lui-même et **les processus exogènes** dont on pense qu'ils sont générés à l'extérieur du système.

En outre, il est utile d'effectuer une distinction entre **les processus intentionnels** qui sont les résultantes de projets, de stratégies, d'actions volontaires et conscientes de la part d'acteurs, de décideurs, en vue de maintenir ou de changer l'état du système considéré et **les processus non intentionnels** : naturels, sociaux, économiques, politiques, culturels qui ne sont ni volontaires, ni recherchés, mais vont peser de manière plus ou moins accentuée sur l'état présent du système et son avenir.

Plusieurs questions peuvent alors être posées :

- Quel degré d'influence ou de maîtrise des acteurs du système territorial considéré sur ces types de processus non-intentionnels ?
- Quel est leur degré d'irréversibilité ?

Quelques exemples :

- Le processus de réchauffement climatique,
- Le processus de régression de la biodiversité,
- Le processus de métropolisation,

- Le processus de progression de l'espérance de vie,
- Le processus d'individuation sociale,
- Le processus de désengagement de l'Etat et de décentralisation,
- Le processus de mondialisation des échanges économiques,
- Le processus d'uniformisation-mondialisation de la culture
- etc..

Bien sûr les acteurs du système ont encore moins de prises sur les processus exogènes ; ils en sont néanmoins partie active pour leur modeste part.

1.2 - Quelles définitions donner de la prospective ?

Les définitions sont plurielles, nous retiendrons cette définition très générale, mais de notre point de vue claire et assez complète proposée par Fabienne GOUX-BAUDIMENT :

- *« La prospective est une discipline des sciences humaines qui s'appuie sur les fondements de l'économie, de la sociologie, et des sciences politiques pour maîtriser les dynamiques (tendances, évolutions) et les changements qui en découlent (impacts structurels).*
- *La prospective doit donc s'efforcer d'être une démarche rigoureuse, transdisciplinaire et en réseau*
- *Exploratoire, elle aide à dessiner des futurs possibles, généralement sous forme de scénarios. »*

(Fabienne GOUX-BAUDIMENT Donner du futur aux territoires, Guide de prospective territoriale des acteurs locaux, Certu, Lyon, 2000)

Nous ajouterons que la prospective peut se placer dans deux postures : une posture exploratoire ou bien une posture normative.

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 considéré. On peut même construire des **scénarios «utopiques»** qui permettront de développer encore davantage les effets «miroirs» dans le regard des prospectivistes sur le scénario tendanciel et les scénarios sinon probables, du moins plausibles.

La posture normative **cherche à se limiter en premier lieu à la construction d'un scénario tendanciel et à partir de ce dernier à la construction d'un scénario souhaité à un horizon donné et d'un scénario sombre à éviter.** Cette posture normative permet donc de définir une conception du futur qui va permettre à son tour de **générer des objectifs à atteindre pour un territoire donné sur une échelle de temps ; elle peut se décliner par des politiques bien définies en projets de territoire qui devraient permettre d'atteindre un état plus ou moins proche de l'état souhaité du territoire à un horizon temporel donné.**

Dans le cas de la **prospective exploratoire**, le jeu est totalement ouvert et les prospectivistes disposent d'une **entière liberté dans la construction des scénarios.**

Inversement dans le cas d'un **exercice normatif**, les «décideurs–commanditaires» expriment un choix plus ou moins arrêté sur le chemin du futur qu'ils désirent favoriser et le rôle des

prospectivistes sera de les aider à définir cet état futur souhaité et les politiques à mettre en œuvre afin de l'atteindre ou de s'en rapprocher le plus possible, partant bien sûr des processus tendanciels afin de crédibiliser la démarche.

La complexité de la démarche prospective qui tient à la multiplicité des variables et des processus mobilisés et de leurs interactions peut se concevoir par l'exercice d'une intelligence individuelle, aussi encyclopédique et brillante soit elle, mais par la voie d'une démarche interdisciplinaire et la formation d'une « intelligence collective ».

Cette « **intelligence collective** » ne peut se former qu'à travers des réflexions exploratoires et des exercices selon des modalités variables en fonction des objets prospectifs. Cette mise en mouvement intellectuel, exige un regard critique, un esprit non-conformiste en quête de solutions alternatives.

Néanmoins, quelle que soit la pertinence et la précision de ces exercices, il est illusoire de couvrir l'ensemble des futurs possibles. Si l'on peut utiliser une image, l'on pourrait dire que le futur est en quelque sorte un champ ouvert qu'il est possible de cultiver, mais on n'est jamais sûr de la récolte et de sa qualité.

La démarche prospective sur un territoire n'est pas incompatible avec une démarche historique. En effet l'analyse rétrospective permet un regard différent sur le présent et constitue un point d'appui pour envisager le futur. Savoir comment un territoire s'est constitué, quels sont les acteurs qui ont pesé sur ses évolutions, permet de mieux repérer et expliquer les processus tendanciels.

La prospective doit ainsi manifester une préoccupation constante : introduire la dimension du temps dans son analyse des phénomènes, d'où l'importance que nous attachons à la notion de processus qui implique ipso facto une dimension dynamique et ensuite une préoccupation holistique qui consiste constamment à réintroduire les processus économiques, sociaux, politiques, culturelles dans une conception globale, autrement dit à la fois territoriale et sociétale (scénarios de contexte).

Les dimensions que nous venons de souligner sont spécifiques à une authentique démarche prospective et la distingue en cela de notions comme celles de prévision, d'anticipation, de planification.

- **La Prévision** consiste à mettre en évidence certaines relations entre les processus en cours, relations à partir desquelles il est possible de calculer le degré de probabilité des différentes évolutions possibles de ces processus.
- **L'anticipation** consiste à construire un modèle du futur sur des bases logiques. Elle peut convenir à des phénomènes relativement mécaniques, rationnels. L'anticipation n'intègre pas ou peu les principes d'incomplétude et d'incertitude.
- **La planification** est une démarche qui fixe pour une organisation quelconque, après, si possible, étude et réflexion prospective, les objectifs à atteindre, les moyens nécessaires, les étapes de réalisation et les méthodes de suivi de ces dernières.

En outre la prévision adopte une approche sectorielle, donne la primauté au quantifiable, obéit au principe de continuité.

La prospective adopte une approche globale, marie le quantitatif et le qualitatif, s'efforce de prendre en compte les ruptures.

Ainsi il doit être clair que ces démarches ne sont pas antagonistes ; elles sont liées et il ne serait pas inexact de dire que la prospective peut préparer à l'anticipation, voire même à la prévision pour certains types de processus et la prévision préparer à la planification.

1.3 - Les fonctions des études prospectives

L'on peut tenter d'identifier sous une forme concise **les fonctions** fondamentales que devrait assumer une démarche prospective territoriale :

3.1) Identifier des tendances lourdes, les continuités dans l'évolution du système territorial considéré, ses ressources, ses contraintes ; mais aussi identifier les tendances lourdes externes au système territorial qui pourraient peser sur ses processus internes.

Exemples :

- évolution démographique (solde naturel, solde migratoire, pyramide des âges),
- désindustrialisation ou industrialisation,
- diminution des ressources en eau,
- raréfaction des ressources énergétiques fossiles,
- etc...

3.2) Essayer de repérer :

- a) les points d'inerties et les points d'appuis dans le système (**par exemple les inerties et les points d'appuis d'origine institutionnelle ou culturelle**) ;
- b) les phénomènes en émergence (**par exemple la pénurie d'eau, la disparition de certaines espèces, le développement de la bionique**) ;
- c) les logiques et les stratégies **des acteurs clefs du système territorial et des acteurs extérieurs qui par leurs décisions peuvent amplifier ou réduire les processus du système (acteurs économiques, politiques etc), mesurer la congruence de ces logiques et stratégies)**
- d) les nœuds de bifurcations possibles **des processus.**

3.3) Définir des évolutions potentielles, imaginer les futurs choix possibles en vue d'adaptations aux environnements (les futuribles, ce terme étant une contraction de futur et de possible).

3.4) Désigner aux décideurs les familles d'objectifs à viser par rapport aux diverses configurations prospectives envisagées. Ce sont bien sûr les décideurs et non les prospectivistes qui choisissent les orientations à privilégier vers le futur. En quelque sorte l'exercice prospectif doit permettre aux décideurs d'affiner leurs projets.

3.5) Fournir une méthodologie la plus rigoureuse possible pour établir des choix et préparer des stratégies en avenir incertain. En effet, plus on traite de phénomènes et de systèmes complexes, plus on doit faire preuve de rigueur conceptuelle et méthodologique, ceci afin de réduire au maximum les nombreuses incertitudes, mais aussi parler un langage commun entre prospectivistes.

3.6) S'exercer à penser collectivement le « temps long » pour agir avec plus d'efficacité sur les mécanismes de la prise de décision à courte échéance.

« Quand il est urgent, il est déjà trop tard » disait Talleyrand.

En effet tomber sous l'emprise de la nécessité est précisément la conséquence de l'imprévoyance ; autrement dit l'anticipation s'impose, si l'on ne veut pas être constamment acculé à ne gérer que des urgences.

Le « temps long » est le seul sur lequel peuvent réellement être engagées des actions en profondeur impliquant par exemple des infrastructures lourdes, des processus novateurs dans le domaine de la recherche scientifique et technique, de la formation, des changements dans les mentalités et les comportements.

3.7) Se préparer à des événements aléatoires

Sur un territoire donné peuvent par exemple survenir une sécheresse exceptionnelle ou au contraire des inondations destructrices, des épidémies, des épizooties, une crise profonde des secteurs industriels clefs, etc...

3.8) Être un moyen de connecter ceux qui sont amenés par leur formation et leur profession à réfléchir sur les évolutions des territoires et des sociétés et les décideurs. Les premiers ne sont pas en situation d'agir, les seconds ont un temps limité pour réfléchir à ces problèmes complexes.

3.9) Acculturer¹ les spécialistes et les décideurs au futur dans une perception globalisante et interdisciplinaire. Imaginer le futur nous habitue à penser le futur. Cette acculturation les conduira à dépasser leurs craintes sur le futur donc à le penser comme un espace ouvert à l'action et surtout à envisager sous des angles plus divers, les décisions d'aujourd'hui.

3.10) Prédisposer à la pro-activité. En effet face aux incertitudes de l'avenir, trois postures sont possibles :

- une **posture passive**, on subit les événements et les processus externes dans leurs conséquences positives ou négatives ;
- une **posture réactive**, on cherche à s'adapter dans les meilleures conditions possibles à l'évolution des systèmes extérieurs ;
- une **posture proactive**, on cherche à peser au mieux sur les processus externes dans le sens le plus favorable au système auquel nous appartenons et dans lequel nous agissons.

¹ S'adapter à une nouvelle culture

3.11) Modifier le temps de la décision politique

À l'heure du développement durable, la décision ou la non-décision politique présente, engage une responsabilité par rapport au « temps long », autrement dit à la fois vis-à-vis du bien être et du droit des générations futures et des capacités de compétitions des territoires. Il s'agit ni plus ni moins de susciter une nouvelle culture du temps politique.

Par l'identification de scénarios et de logiques d'intervention, la prospective permet d'introduire dans le débat public une logique de préméditation plutôt que de remédiation.

Une réflexion prospective commune ouvre une nouvelle dimension à l'autonomie des acteurs qui y participent, donc à l'efficacité collective d'une entité territoriale.

Cette nouvelle culture du temps politique que nous venons d'évoquer peut de plus susciter un effort d'organisation d'un cadre de réflexion et d'action collective et ainsi constituer un outil précieux de la gouvernance territoriale.

1.4 - Arguments pour un diagnostic dynamique

Tout travail sur le futur doit s'appuyer sur un diagnostic dynamique du système territorial considéré. La solidité de ce diagnostic sera une condition nécessaire, mais bien entendu non suffisante, à la construction de scénarios pertinents.

Un diagnostic peut se concevoir d'une manière statique : on fait un état des lieux en un temps t1 (% des chômeurs, % des inactifs%, % des emplois dans tel ou tel secteur industriel etc...) sans se référer à un ensemble de normes.

Le diagnostic peut se définir comme une appréciation des écarts entre états d'un système en un temps t1 et un système de référence ou système normatif de façon à rétablir un fonctionnement normal du système par des thérapies appropriées, à l'exemple de la médecine.

La prospective doit s'appuyer sur un diagnostic dynamique :

- Quels sont les processus en œuvre dans le système territorial ?
- Parmi eux quels sont les processus qui s'amplifient, quels sont ceux qui régressent ?
- Quels sont ceux qui émergent ?

Et si l'on veut s'inscrire dans une démarche normative, on construira à partir de l'identification des processus qui paraissent pérennes dans le temps, un scénario tendanciel, puis un scénario normatif (souhaitable) sur la base des processus qui paraissent «positifs» de ce point de vue.

Si l'on souhaite amorcer une prospective exploratoire, il faudra construire un panel plus large de scénarios, y compris des scénarios de rupture, voire utopiques afin d'élargir au maximum le regard sur le futur et obtenir le maximum d'effets miroirs sur le présent et le scénario tendanciel et un scénario sombre ou repoussoir.

II - Propositions en vue d'une analyse prospective « ad minima »

Le premier projet de SRADDT, présenté par le Conseil Régional, proposait deux scénarios prospectifs ; le premier « Tendanciel » et le second « Souhaitable ». Le CESR Midi-Pyrénées, sur la base de l'analyse de sa Section Prospective, a considéré qu'il serait préférable d'envisager les futurs de la région en référence à, au moins, trois Scénarios : « Tendanciel », « Vulnérabilités et Périls », « Souhaitable ».

2.1 - Rappel de l'état d'esprit de chaque scénario (configuration prospective)

- Le Scénario « Tendanciel »

Le Scénario « Tendanciel » n'est pas le scénario de l'immobilisme. Il se fonde sur des **dynamiques à l'œuvre dans la prolongation des évolutions antérieures** qui ont eu un impact réel en matière d'aménagement du territoire, évolutions résultant à la fois des tendances lourdes, agissant à l'échelle de l'Europe et du monde, et des choix politiques réalisés au niveau de la région, notamment ceux de l'Etat en région, du Conseil Régional, et des autres collectivités territoriales, tout en étant également attentif aux interactions entre eux (logique de gouvernance). Il s'appuie donc sur le constat des évolutions qui se sont manifestées au cours des 10-20 dernières années, et il décrit les conséquences de leur prolongation pour le futur. Son écriture devrait donc s'appuyer sur le repérage des évolutions effectivement réalisées : décisions et actions marquantes, événements symboliques de « virages », quelques chiffres illustratifs.

- Le Scénario « Vulnérabilités et Périls »

Ce Scénario se réfère **aux facteurs qui risquent de contrecarrer les avancées réalisées antérieurement et de mettre en péril les acquis**. Des vulnérabilités : elles sont structurelles et propres à la région. Des périls : ils proviennent de l'incidence de facteurs extérieurs dominants. Il s'agit donc :

- de pointer ces vulnérabilités structurelles (*cf. diagnostic dynamique*),
- de nommer les périls, qu'ils soient anciens ou nouveaux, auxquels la région devra faire face,
- d'évaluer les conséquences de leurs actions pour le futur...

Sa fonction est d'agir comme repoussoir mais en mesurant les risques en toute lucidité, le tout ouvrant vers un commentaire sur les capacités de la région et de ses acteurs à réagir à ces difficultés, lequel introduirait au scénario « Souhaitable ».

- Le Scénario « Souhaitable »

Ce Scénario est argumenté selon des registres divers. D'une part, il réalise une **amplification des avancées antérieures** et il affiche de nouvelles ambitions dans un cadre plus large que Midi-Pyrénées *stricto sensu*. D'autre part, il est le scénario par lequel la région et ses acteurs s'engagent à contrecarrer l'incidence des vulnérabilités endogènes propres à Midi-Pyrénées et des périls qui proviennent de l'action surdéterminante des facteurs du contexte (France, Europe, monde).

Il sert de référence à la Charte.

2.2 - Esquisses d'illustrations

A. Scénario « Tendancier »

Quelques traits relatifs aux efforts constants des acteurs régionaux pour mobiliser des facteurs favorables au cours des deux dernières décennies en s'efforçant de dégager la perspective des actions effectivement réalisées.

- une **connexion avec « le reste du monde »**, par voie autoroutière et ferroviaire, ambitions incomplètement réalisées : réalisation des liaisons autoroutières avec les réseaux nationaux et européens où reste cependant inachevée l'A68 ; liaisons Ligne à Grande Vitesse (LGV) seulement mise en discussion à la moitié des années 2000 ; idée d'une Traversée Centrale des Pyrénées (TCP) formulée au cours des années 90 dont le principe a fini par être admis à l'échelle des Etats et de l'Europe ; interrogations sur l'adaptation de l'aéroport de Blagnac à une croissance du trafic aérien ; retard dans la mise en œuvre des communications numériques de très haut débit, retard qui handicape l'activité de certaines entreprises dans certains territoires...
- mise en œuvre d'un **maillage régional des voies de communication**, prenant appui sur les axes de liaison avec le reste du monde (ci-dessus). Accent mis sur le trafic ferroviaire mais le retard pris par l'entretien des infrastructures oblige l'autorité organisatrice régionale à engager des investissements importants.
- un **développement de l'industrie aéronautique**, avec la montée en puissance de l'A380 mais non sans quelques incertitudes liées à la succession des cycles ; un œil constant sur les atouts et les difficultés des firmes coopérantes et sous-traitantes et une attention aux aléas de l'industrie spatiale ; des tentatives pour équilibrer l'économie et les territoires régionaux en favorisant d'autres secteurs, notamment « agriculture agroalimentaire », « médicaments santé », et « mécanique ». Il s'agit, à la fois, de bénéficier de l'atout d'industries de pointe, fortement dépendantes de décisions extérieures, et de favoriser le développement d'autres ressources plus ancrées dans les territoires.
- la recherche de clés pour, à la fois, **soutenir le pôle scientifique et universitaire toulousain** et faire bénéficier de l'économie de l'intelligence et de l'innovation les autres territoires : **équilibre en matière d'enseignement supérieur** par les pôles universitaires Tarbes-Pau et Nord-Est, politique des plates-formes technologiques et des Centres Régionaux pour l'Innovation et le Transfert de Technologies (CRITT) en appui aux entreprises.
- balance entre le désir d'équilibrer les fonctions des territoires de la région en regard de la croissance de la métropole, et de bénéficier des atouts des services, équipements, ressources de celle-ci.
- tentative de **maîtrise des conséquences de la progression démographique** due principalement à l'arrivée de nouveaux habitants provenant d'autres régions de France et de pays étrangers : une fonction d'accueil « molle » et une difficulté à enrayer la dispersion de l'habitat sur le territoire ; l'émergence de nouveaux outils de soutien à la démarche territoriale (par exemple les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT))

dont la mise en oeuvre se fait avec un certain retard et sans prendre en compte suffisamment la dimension régionale en l'absence d'un SRADDT prescriptif.

Le Scénario « Tendancier » se réalise dans la poursuite du mouvement d'équilibriste qui se joue depuis les dernières décennies. **Les avancées réelles des collectivités se font avec un certain empirisme et selon les opportunités.** Dans le cadre de leurs compétences respectives, elles tentent, avec des bonheurs divers, de se mobiliser ensemble sur de grands projets tels que les pôles de compétitivité, la LGV Bordeaux-Toulouse, la TCP, Toulouse Campus.

Remarques complémentaires pour aller plus loin

Outre l'illustration réalisée ci-dessus des suggestions figurant dans le premier avis du CESR, quelques réflexions :

- mieux identifier les tendances lourdes, les processus en régression et les processus en émergence à partir de signaux forts ou faibles ;
- examiner de quelle manière les projets en cours ou programmés à l'échelle régionale peuvent ou pourraient accentuer, favoriser... ou à l'inverse défavoriser la régression ou la progression de certains processus caractéristiques du tendancier ; par exemple l'effort considérable de la Région sur les liaisons ferroviaires ;
- mieux identifier les processus extérieurs (mondiaux, européens, nationaux ou interrégionaux) qui pourraient modifier les processus internes et sous quelles conditions. Il s'agit de processus s'actualisant dans divers champs : financier, économique, technologique, écologique, politique, culturel, etc...) ; par exemple l'évolution de la gouvernance européenne dans l'aéronautique, la réorganisation politico-administrative des territoires, la réforme des universités et de la recherche, etc... ;
- identifier les interactions entre les processus qui peuvent conduire à des neutralisations (processus antagonistes) ou à des processus d'amplification (processus compatibles, cumulatifs).

B. Scénario « Vulnérabilités et Périls »

Des « vulnérabilités » - Elles sont vues comme constituant des faiblesses structurelles propres à la région. Inventaire non-exhaustif :

- la **position géographique enclavée**, notamment les difficultés d'accès aux régions espagnoles voisines, que les retards successifs dans les décisions structurantes ne parviennent pas à corriger totalement, tend à renforcer les avantages comparatifs d'autres régions du sud-ouest de l'Europe par rapport à Midi-Pyrénées.
- des efforts qui ne permettent pas d'échapper totalement aux conséquences d'une **polarisation de l'économie sur les industries aéronautiques et spatiales**, et des réactions trop tardives ou insuffisantes pour « doper » d'autres secteurs toujours présents et actifs dans la région et participant à la dynamique de la région.

- **l'absence d'acteurs financiers de poids au niveau national ou européen**, sans oublier que les sièges sociaux des grands donneurs d'ordre – mais comme dans la plupart des régions françaises - ne sont pas présents sur place.
- une **densité de population qui est relativement faible** malgré la croissance démographique et l'attractivité de la région et du pôle toulousain, ce qui a pour conséquence qu'un grand marché de consommation ne parvient pas à se constituer comme c'est le cas autour de Lyon ou de Barcelone, ou en Nord-Pas-de-Calais.
- une **maîtrise insuffisante de l'équipement et de l'expansion de l'aire métropolitaine**, faute d'une gouvernance satisfaisante de celle-ci, qui risque de contrecarrer son attractivité.
- un **essoufflement de la capacité traditionnelle de formation initiale** de Midi-Pyrénées se traduisant notamment par une diminution du nombre d'étudiants dans les Universités et Ecoles.

Des périls récurrents (ou mêmes des périls *nouveaux*, les conséquences de ceux-ci étant encore difficiles à apprécier sur la durée). Ils sont conçus comme provenant des facteurs dominants du contexte. Inventaire :

- des périls liés à la **trop grande dépendance de l'économie régionale sur le marché des avions**, sensibles à une crise du trafic aérien et à la concurrence internationale, complétés par la régression constante des pôles industriels traditionnels sur l'ensemble de la région ;
- des périls relatifs à **l'évolution de l'agriculture** touchant les productions de masse sensible aux fluctuations des marchés mondiaux et à l'évolution de la Politique Agricole Commune, tandis que la politique régionale en faveur de produits de qualité bénéficiant d'indications géographiques peut être touchée par des modifications de comportements de consommation ;
- les **crises financière, économique, énergétique**, et le changement climatique... des crises dont il est difficile de formaliser toutes les conséquences notamment sociales et politiques à court et moyen terme :
 - ✓ la crise financière et économique produit des effets déstabilisants (baisse du pouvoir d'achat, perte d'emploi, régression de l'attractivité démographique de la région ...)
 - ✓ la crise énergétique et la dispersion urbaine sont susceptibles de pénaliser les habitants et les entreprises concernés faute d'avoir anticipé ;
 - ✓ le changement climatique considéré comme inéluctable et qui nécessiterait la conception et la mise en œuvre de politiques d'économie et d'autonomie énergétiques ;
- les risques nouveaux liés aux conséquences de mauvais choix dans la **réorganisation territoriale et politico administrative**.

Remarque complémentaire pour aller plus loin

Quelles références normatives portent à apprécier des processus comme négatifs ?

Sont-ce par exemple :

- la régression de la compétitivité,
- la dégradation des écosystèmes,
- la régression de la solidarité sociale,
- les formes régressives de la gouvernance territoriale par l'opacité des lieux de décision,
- etc...

C. Scénario des Souhaitables

Il s'agit de s'appuyer sur les avantages structurels de la région, de renforcer ses dynamiques positives et de contrer les périls du contexte.

Il faut aussi souligner le caractère particulier de ce Scénario. Il est défini comme étant « *souhaitable* » par les décideurs politiques. Il serait intellectuellement utile de poser le plus clairement possible les normes de référence qui servent de substrat à ce choix, en écho aux références des processus jugés « *négatifs* ». Certaines évolutions et certaines actions peuvent être jugées comme positives par certains et négatives par d'autres... De même, des caractéristiques considérées comme handicapantes (les vulnérabilités) peuvent être retournées comme des atouts. Mais comment et sur quels domaines d'action ?

Des exemples de « handicaps atouts » :

- la position centrale, dite « enclavée », de Midi-Pyrénées au sein de l'isthme franco-ibérique, peut être transformée en atout, à l'exemple de l'Aragon voisine qui s'engage en faveur de la TCP et s'investit dans la création d'une plate-forme logistique ;
- la relative domination et l'attractivité de l'aire métropolitaine toulousaine, jouées comme un atout pour l'ensemble de Midi-Pyrénées, voire de l'ensemble du sud-ouest, mais sous réserve de complémentarités avec les autres activités de la région, et dans le cadre d'un maillage des voies de communications et infrastructures logistiques ;
- la « nouvelle donne écologique »... considérée comme un handicap en référence à la dispersion urbaine et à l'intensification des activités agricoles, mais aussi motrice d'une stimulation de l'innovation (énergies « vertes ») et de l'expérimentation de nouveaux modèles d'habitat et de production, y compris en matière d'agriculture dans le sens par exemple d'une plus grande autonomie alimentaire ;
- des territoires de faible densité qui induisent certes des coûts en matière de moyens de transports par habitant mais qui pourraient constituer un avantage dans le contexte d'une Europe fortement peuplée et urbanisée, par l'offre d'espaces naturels qu'ils détiennent ;
- une faible concentration territoriale des activités, mais le développement d'une production énergétique décentralisée, tels l'éolien, le solaire photovoltaïque, etc...

Des dynamiques présentes dans le « Tendancier » à encourager et faciliter :

- un maillage régional des communications et transports à raisonner en tant que trame de la structuration urbaine de Midi-Pyrénées dans une logique de centralité des activités et de l'habitat ;
- la stimulation des ressources de la recherche et de l'innovation pour le développement économique, mais aussi dans la perspective de la nouvelle donne écologique : technologies d'économie énergétique et de nouvelles énergies ;
- la réalisation complète d'un maillage avec le reste de l'Europe et du monde, qu'il s'agisse des liaisons avec le nord de l'Espagne ou vers le nord-est de la France ;
- le développement des Pôles de compétitivité dans une conception de synergie entre entreprises, recherche et formation, une logique de « cluster » qui est étendue à d'autres secteurs économiques que ceux concernés par les Pôles.

Des corrections de vulnérabilités :

- un programme intégré de formation, impliquant l'Etat et les différentes collectivités, en référence à leurs compétences institutionnelles respectives et concernant les différentes catégories sociales dans une perspective de réelle démocratisation ;
- l'aire métropolitaine toulousaine, à la fois centrée sur la capitale régionale et multipolaire, reconnue comme territoire pertinent d'aménagement, disposant de bons équipements, avec un fort rayonnement international, et multipolaire, et dont les ressources bénéficient à l'ensemble de la région, suppose un dispositif de gouvernance impliquant les différents niveaux de collectivités à l'échelle de l'aire métropolitaine et à l'échelle de l'ensemble de la région.

III - Quelques illustrations de configurations exploratoires du futur

Dans le cadre du SRADDT, le temps imparti à son élaboration ne permet pas une prospective exploratoire ; elle exigerait plusieurs mois de travail d'un groupe ayant déjà quelque expérience ; on peut néanmoins pour préparer cet exercice futur, lancer quelques pistes qui permettront aussi de mettre en perspective critique les scénarios « tendancier » et « souhaitable ».

Précisons que pour chaque configuration exploratoire, plusieurs déclinaisons seraient à terme nécessaires :

- Quels horizons temporels ? Sachant, et c'est là une grande difficulté de la prospective, que les processus obéissent à des temporalités différentes ;
- Quel référentiel normatif pour telle ou telle configuration du futur ?
- Quel degré d'autonomie des processus internes (marges de manœuvre pour les décideurs régionaux) par rapport aux processus externes pour chaque configuration du futur ?

3.1 - Configuration « l'hyper-compétitivité et l'hyper-productivité dans et par les concentrations urbaines et l'hypermétropolisation »

La norme centrale, ici, est d'obtenir le maximum de compétitivité des entreprises, l'idée étant que la concentration des entreprises, des services, de la main d'œuvre, de la recherche, de la formation permet des économies d'agglomération bénéfiques pour les entreprises, d'autant plus que les coûts collectifs de la concentration sont supportés par les collectivités nationale ou territoriales.

La métropolisation croissante de la région toulousaine entre dans ce schéma qui n'est pas totalement absent d'ailleurs du scénario tendanciel.

Quelques villes moyennes pourraient entrer, mais plus modestement, dans le même schéma.

Le reste de la région reste voué soit à des formes d'agriculture intensive, soit à des zones de loisirs, très peu peuplées et avec des services élémentaires aux populations résidentes permanentes et aux population résidentes temporaires.

Dans les années 70, la DATAR avait imaginé plusieurs scénarios pour l'hexagone, dont le « scénario de l'inacceptable » qui consistait à concentrer le maximum des activités de production et les services afférents sur la vallée de la basse Seine, optimisant ainsi les conditions de compétitivité internationale de l'économie française.

3.2 - Configuration « reconstruction régionale »

On renonce à une partie des avantages de la concentration métropolitaine et urbaine, c'est-à-dire à une partie des économies d'agglomération. On restreint les possibilités d'expansion de l'aire métropolitaine par des mesures à la fois incitatives et coercitives, par exemple couronnes vertes imposées par un SRADDT opposable aux tiers (voir les expériences de certaines villes du Nord de l'Europe) ; parallèlement renforcements des activités des villes moyennes et petites du territoire régional, avec de fortes incitations au développement des activités de production, des efforts sur les infrastructures collectives (transports publics), sur les communications et les formations à distance, l'organisation d'une gouvernance territoriale plus efficace.

En outre, des politiques ambitieuses devraient être construite dans le domaine de la formation supérieure, non seulement sur Toulouse, mais aussi dans les villes moyennes, à l'exemple de ce qui existe dans d'autres pays (Grande-Bretagne, USA, Belgique, etc ...)

Elle inclut aussi une politique offensive de protection de zones naturelles régionales et des zones agricoles (office foncier, SRADDT opposable aux tiers etc...).

Dans le cadre de ce scénario, les gains portent sur les coûts collectifs notamment sur les coûts sociaux et environnementaux.

3.3 - Configuration « développement des services résidentiels appuyés sur les nouvelles technologies, le tourisme et l'agriculture »

Compte tenu de la fragilité structurelle et/ou conjoncturelle des activités industrielles caractéristiques de Midi-Pyrénées, les décideurs de la région, considérant sa situation géographique et climatique, réorientent leurs efforts vers une économie de services aux personnes : sociaux, médicaux, etc... afin d'attirer des populations, pour l'essentiel d'inactifs, des autres régions françaises et du nord de l'Europe.

Elle recherche la répartition la plus équilibrée possible de ces services sur le territoire.

Cette configuration utilise les atouts environnementaux et culturels de la région, mais aussi les technologies de pointe de la communication et de l'information, qui pourraient donner naissance, outre aux services aux personnes, à la création de nouvelles activités industrielles.

Des efforts considérables sont également effectués par les collectivités territoriales afin de développer l'agriculture, le tourisme vert, patrimonial, et culturel.

3.4 - Configuration « rupture culturelle avec le modèle dominant » suite à la persistance de la situation de crise

La crise économique et sociale actuelle s'approfondit et les recettes des experts les plus patentés, des économistes les plus distingués, ne parviennent pas à la réduire. Le sentiment se fait peu à peu jour que le « système de la Global economy » est parvenu à un point de non-retour à partir duquel les tendances ne peuvent plus être corrigées et que l'injection de capitaux ne peut résoudre pour autant les problèmes du jour.

Les individus et les décideurs prennent conscience que le sens social ne peut désormais se trouver dans une fuite en avant de la consommation à tout prix et recherchent ce sens individuel et collectif dans des activités bien moins coûteuses en énergie, en matériaux, en mobilité etc...

Se construit donc un nouveau modèle culturel fondé sur de nouvelles valeurs et de nouvelles normes et Midi-Pyrénées, compte tenu de sa situation et des qualités exceptionnelles de ses territoires, se propulse à la pointe de cette recherche.

Il s'agit d'un scénario de rupture qui peut, même s'il comporte une dimension utopique, produire des effets miroir sur les autres scénarios.

Annexe 2 :

Extrait de l'avis du CESR du 13 janvier 2009 relatif à l'avant projet de Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire de Midi-Pyrénées

**Extrait de l'AVIS du CESR DU 13 JANVIER 2009 RELATIF A L'AVANT PROJET
DE SCHEMA RÉGIONAL D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT
DURABLE DU TERRITOIRE DE MIDI-PYRENEES**

« ...

En référence à ses avis antérieurs, le CESR apprécie en particulier que ce projet de SRADDT :

- **dépasse l'opposition urbain-rural en positivant le fait urbain resitué dans un projet territorial** et en soutenant le développement des pôles urbains dans une perspective d'amélioration et d'organisation d'une offre d'équipement, de services et d'activité accessible depuis l'ensemble des territoires ;
- **entende faciliter les échanges entre les pôles urbains** par le renforcement des transports collectifs, notamment ferroviaires, le développement de l'intermodalité, l'achèvement du maillage routier et, par ailleurs, **favorise une urbanisation multipolaire** ;
- **recherche une urbanisation durable par la lutte contre l'étalement urbain** et la promotion de formes urbaines denses ainsi que **l'encouragement à la mixité sociale et fonctionnelle de l'espace urbain** ;
- **encourage le desserrement des activités économiques** et soutienne les dynamiques de développement des territoires en référence aux zones d'emploi ;
- **définisse des stratégies de développement intégrées**, conjuguant les différentes formes et domaines d'intervention publique,
- **place le triptyque formation-qualification-emploi au cœur du développement** et de la valorisation des ressources humaines ;
- **visent à adapter et renouveler l'offre d'équipements scolaires au plus près des territoires** et des logiques de bassins de vie avec, en particulier, le maintien d'une offre d'enseignement général de proximité ;
- **projette de diffuser l'enseignement supérieur et la recherche sur l'ensemble du territoire** et de renforcer le lien formation professionnelle-université-recherche ;
- **acte la poursuite de la politique de formation-développement et la volonté de rapprocher l'offre de formation des besoins de qualifications dans les zones d'emploi** ;
- **souhaite garantir l'égal accès à des soins de qualité pour tous et partout, et plus généralement répondre au défi du développement de services publics de qualité, accessibles à tous** ;

- **envisage de promouvoir les techniques d'information et de communication**, notamment numérique, en parachevant la couverture du territoire par les réseaux utiles et en développant les applications publiques ;
- **recherche l'excellence environnementale des territoires**, en particulier par une gestion raisonnée des ressources, l'anticipation des risques **et le développement d'approches environnementales spécifiques des problématiques urbaines** ;
- **annonce la mise en œuvre, à l'échelle régionale, d'une stratégie et d'une politique foncière** au service de l'économie, de l'habitat, du renouvellement urbain ou encore de l'environnement ;
- **affirme la nécessité absolue de désenclaver Midi-Pyrénées** et de l'insérer dans les grands réseaux de communication nationaux et européens ;
- **prévoit de renforcer les relations transfrontalières** avec les régions espagnoles voisines ;
- **exprime la nécessité de développer l'attractivité et le rayonnement international de la région et en souligne les atouts** ;
- **invite à l'affirmation de la dimension européenne de Midi-Pyrénées** au travers de son implication accrue dans les programmes et les débats européens mais aussi du développement de sa représentation auprès des instances européennes ;
- **soutienne les coopérations et les solidarités entre acteurs régionaux**, notamment dans le cadre de politiques territoriales, **et appuie le développement des coopérations interrégionales** sur des espaces d'intérêt partagé : Massifs, Vallées, Pays, PNR, ... ;
- **ambitionne de conforter la citoyenneté** par la lutte contre l'exclusion, la promotion du lien intergénérationnel, le soutien à la vie associative et l'implication des midi-pyrénéens dans les choix d'aménagement et de développement des territoires.

... »