



Réseau interdisciplinaire pour l'Aménagement et la Cohésion
des Territoires de l'Europe et de ses voisinages
CNRS - CGET - Université Paris Diderot

ESPON 2020 – “Possible European Territorial Futures”

Fiche de synthèse du *Final Report*¹

Expertise réalisée par Mme Dominique RIVIERE
Professeure de Géographie, Université Paris Diderot – Unité Mixte de Recherche
Géographie – Cités (UMR 8504)

Table des matières

Introduction.....	1
1. Analyse critique transversale	2
1.1 Brève synthèse du projet et des recommandations émises par le consortium.....	2
1.2 Apports et améliorations possibles de la méthodologie.....	3
1.3 Apports et inconvénients de l'utilisation des notions de « cohésion territoriale » et « développement <i>placed-based</i> »	4
1.4 Articulation entre méthodologies quantitative et qualitative	5
2. Analyse appliquée au territoire français	5
Recommandations et suggestions bibliographiques.....	6

Introduction

Le rapport comprend un volume de 48 pages (le pré – rapport comptait 91 pages, l'intermédiaire 48 pages) et des annexes fournies. Après une introduction résumant le rapport, la seconde partie est consacrée à la méthodologie orientée sur le diagnostic participatif (participatory territorial foresight process), la partie 3 (Europe today and tomorrow) est consacrée au diagnostic des disparités internes à l'UE en matière démographique, socio-économique, environnementale et climatique et enfin technologiques et la façon dont cela affecte la cohésion territoriale. Les 3 chapitres suivants (4, 5, 6) explorent les 3 items de la commande (pp.21-48) puis (chap. 7) reviennent sur la méthodologie qualitative/participative (p.51-52).

¹*Final Report* du projet « Possible European Territorial Futures », version du 9 novembre 2017.

1. Analyse critique transversale

1.1 Brève synthèse du projet et des recommandations émises par le consortium

Le constat de départ du rapport est l'incertitude – « researching the futures implies dealing with uncertainty » (p.1) - et le fait que les méthodes participatives, combinées à d'autres, peuvent être utiles pour construire un travail prospectif. L'objectif de l'étude est donc de tester le « participatory territorial foresight process » (une prospective territoriale participative) à partir d'un état des lieux du développement actuel/à venir des territoires européens et plus précisément des 3 questions issues de l'appel à projet Possible European Territorial Futures de ESPON :

- **Quelle seraient les conséquences territoriales de l'implantation d'une nouvelle organisation économique adaptée au contexte de l'économie circulaire ?**
- **Quelle seraient les conséquences territoriales si l'Europe produisait et consommait des énergies 100% renouvelables ?**
- **Quelles seraient les conséquences territoriales si le marché immobilier européen s'effondrait ?**

Sur cette base, le rapport vise à proposer des scénarios territoriaux pour l'avenir de ces territoires en 2030, dans les domaines suivants : vieillissement de la population et situation des « jeunes » en Europe, disparités démographiques et économiques, énergies renouvelables, recherche, développement et innovation.

Le chapitre 1 (introduction) est en large part ciblé sur l'approche prospective choisie par le consortium. Combinant approche participative, analyse de données, modélisation et études de cas, elle est à la fois qualitative et quantitative. Les auteurs insistent (sensiblement plus que dans les pré-rapports) sur l'ambition de tester l'approche de « territorial foresight » (Introduction p I, annexe C) et pour ce faire ils ont mobilisé des consultations d'experts (académiques, décideurs, etc.) et des discussions à partir de données statistiques, production de cartes mentales, autour de l'idée d'un diagnostic partagé. Ce travail inclut la détermination, pour chaque item considéré, des opportunités/contraintes et sub-territoires concernés (avec une prise en compte à la fois de l'exposition et de la sensibilité du territoire à la question abordée). La méthodologie, ici appliquée à l'échelle européenne, est transférable à d'autres échelles. Sur le second plan, plus quantitatif, les travaux du consortium mobilisent divers travaux d'Espoon et s'inspirent en particulier du modèle SASI (Weneger, 2008, p. 17 du rapport) fondé sur les liens entre développement, accessibilité et population.

Reprenant en partie des constats antérieurs, le rapport synthétise dans le chapitre 2 des grandes tendances en œuvre (rôle des migrations, de l'économie d'archipel etc.) – l'horizon privilégié est 2030, conformément au programme ESPON, parfois reporté à 2040 ou 2050 pour certaines données. Il évoque d'emblée un risque fort de délitement de la cohésion territoriale à l'échelle de l'UE (there are signs that the European integration process might come to a halt and even might be reversed, p.17), et prend en compte les tendances à la déconstruction du projet européen – carte 3.5 p.18 – qui peuvent accroître les disparités. Sur cette base, se présentent des risques d'aggravation ultérieure inégaux pour les 3 items pris en considération et selon les territoires.

L'**économie circulaire** pourrait ainsi réduire les différences entre régions fortes et « en retard » (p. III) mais seulement si les régions « en retard » arrivent à se saisir de ses opportunités, et avec un risque important pour les zones touristiques littorales.

Sur la **transition énergétique** le rapport est nuancé, et propose de rester prudent sur certains effets difficilement évaluables (p. IV) : ainsi, il estime que le développement des énergies renouvelables peut déboucher sur deux scénarii opposés d'extrême décentralisation ou de logique hiérarchique.

En ce qui concerne un **écroulement du marché immobilier**, le rapport est attentif à une différenciation entre effet à court terme (une crise du logement serait par exemple défavorable aux métropoles) et moyen terme (qui leur serait favorable, alors que les régions « en retard » seraient impactées). Cette prise en compte de l'incertitude est sans doute une des qualités du rapport.

Globalement, les villes et en particulier les régions métropolitaines européennes sortent gagnantes de l'étude des deux premiers thèmes (économie circulaire, transition énergétique) même si elles perdraient sur certains points – les grands hubs de transport par exemple, mais la perte d'accessibilité liée au changement énergétique serait plus forte pour les zones déjà enclavées. Elles ne risquent qu'un recul temporaire sur la crise de l'immobilier.

Un autre intérêt de l'étude – plus présent dans les annexes, avec de nombreuses cartes- est d'apporter un éclairage sur les effets régionaux de la crise des subprimes. Des nombreuses données fournies, on retient en particulier (annexe B) qu'elle a touché particulièrement les régions d'Europe du Sud. Si l'annexe B souligne l'ampleur et la durée de la crise en Europe du Sud, que ce soit pour le PIB par Hab. ou le revenu par hab., cette partie de l'Europe verrait toutefois sa position réévaluée par la transition énergétique, et devrait connaître un rattrapage d'ici 2030 (annexe B, p.42, carte 3.4). L'étude prospective met aussi l'accent sur les risques pesant sur l'Europe orientale (pour l'énergie, via les restructurations industrielles qui seraient générées par une économie circulaire), partie de l'UE dont il estime aussi qu'elle serait particulièrement affectée par une désintégration de l'UE.

En ce qui concerne les recommandations politiques formulées, le rapport, plus explicite en cela que le rapport intermédiaire, comprend pour chaque question traitée une liste de préconisations pour les *policy makers*, qui restent toutefois assez générales. A cet égard, les annexes comportent quelques études de cas intéressantes (on citera à titre d'exemple, l'encadré bien informé sur la gouvernance de l'économie de partage liée à RnB p 40 volume B). Le rapport milite sans équivoque pour une action publique multi-niveaux contrebalançant les tendances prises en compte – et limitant la métropolisation – et accompagnant les territoires à risques. En particulier il souligne (p VII) que « *basic ideas behind EU Cohesion policy may need to be revamped* » pour se concentrer sur leur objectif initial de réduction des disparités régionales.

De façon plus implicite, car mêlée aux aspects méthodologiques, on peut considérer que l'accent mis par le rapport sur l'importance même de la construction de « visions » communes (p.2 – par différence avec les scénarii ou les anticipations – foresights), soit des logiques territoriales « désirées », est un objectif politique en soi. Par ailleurs, même si c'est là encore parfois implicite dans la rhétorique utilisée (« people have the power » p.21) les auteurs sont favorables à une gestion décentralisée. Le rapport, reprenant en cela les orientations de l'Agenda territorial et de divers travaux d'Espon, préconise le polycentrisme, valeur récurrente de l'aménagement du territoire à l'échelle européenne comme à l'échelle nationale.

1.2 Apports et améliorations possibles de la méthodologie

L'équipe est constituée de Kai Böhme, Frank Holstein, Nathalie Wergles, Spatial Foresight (Luxembourg) Andreu Ulied, Oriol Blosca, Laura Nogera, Marite Guevara, Mcrit (Espagne), Carlo Sessa, Riccardo Enei, Isinnova (Italie), enfin Klaus Spiekermann, Lina Kluge, S&W (Allemagne), l'Institut Spiekermann & Wegener Urban and regional research, dont émane la méthodologie (SASI) mobilisée dans le rapport. Elle s'appuie aussi sur la collaboration de la Province autonome de Bolzano (Italie), et du Ministère des Infrastructures et de l'Environnement (Pays-Bas), dont il aurait été utile

toutefois d'expliciter les contributions. En lui-même, le choix des intervenants est pertinent pour la problématique évoquée puisque le travail démontre de fortes disparités Nord-Sud en Europe, mais il aurait été utile de mobiliser des points de vue orientaux compte-tenu des nombreux problèmes signalés sur cette partie de l'UE.

Le consortium a rassemblé une importante documentation, avec en annexe de nombreuses cartes utiles au propos, qui auraient gagné parfois à être dans le rapport lui-même. L'étude présente, toujours au fil des annexes, d'utiles focus sur quelques exemples (encadrés). Si certaines données ne sont accessibles qu'à l'échelle nationale, le rapport utilise dès que possible la NUTS II voire III. Certains choix d'indicateurs pourraient dans certains cas être davantage justifiés : ainsi pour aborder les effets d'une possible désintégration européenne, les facteurs choisis sont « *increasing border waiting times at EU internal and external borders and a different degrees of re-increasing political and cultural borders between countries in Europe* », il serait utile d'expliciter ce choix afin de mieux comprendre les cartes de prospective et en particulier la 3.5. Le glossaire, très fourni, est utile.

L'annexe E (76 pages) est très fournie, et présente un état des lieux précis de l'avancement de la transition énergétique (cartes 1 et suivantes, empruntées – Baranzalli, Rocha... ou originales. On relève aussi des cartes de synthèse (Annexe E carte 29 sur les transports) intrinsèquement intéressantes, ce thème semble être au cœur des compétences du consortium. Par comparaison, les données présentées pour le marché immobilier (annexe F) et sur l'économie circulaire (annexe D) sont moins détaillées, moins commentées et moins spécifiques : si certaines cartes sont intéressantes, comme celle combinant part des jeunes et poids des dépenses de logement – p.19, Annexe F), on attendrait plus de données sur l'endettement, sur les structures économiques des entreprises du BTP sur l'évolution des prix, etc., ou encore plus d'indicateurs concernant le traitement des déchets etc. dans la partie sur l'économie circulaire. Enfin, si le rapport est, on l'a dit, attentif au risque général de désintégration du projet européen, il ne s'arrête pas sur les effets possibles (en l'état) du Brexit. L'annexe C a un statut à part car il s'agit d'une réflexion générale sur l'exercice même de la prospective.

1.3 Apports et inconvénients de l'utilisation des notions de « cohésion territoriale » et « développement *placed-based* »

Sur le plan théorique, le rapport mobilise la notion de cohésion territoriale, qu'il assimile le plus souvent à la réduction des disparités. Si la distinction entre les 3 items (économie circulaire, changement énergétique, marché du logement) découle de la commande initiale, et si leur traitement en 3 chapitres distincts est logique compte-tenu de cette commande, il aurait toutefois été utile de les articuler dans la problématisation de départ du rapport, ce qui aurait pu être fait en mobilisant davantage la réflexion présente dans l'annexe B (p.38-40). Tels quels, les termes sont définis dans le rapport lui-même, mais la question de l'économie circulaire pauvre en déchets et celle de l'énergie par exemple – avec la baisse du trafic de marchandises afférente- sont au moins en partie liées, or ce lien apparaît peu. Il aurait aussi été utile d'aborder de façon transversale l'échelle européenne (quid par exemple de la circulation des déchets dans l'UE avec tous les problèmes afférents ?).

Le rapport et les annexes mobilisent à diverses reprises la notion de développement *place-based* (le rapport Barca de 2009 est sa référence) à propos de la notion d'économie circulaire. Mais compte-tenu de l'intérêt que les auteurs portent à l'idée de développement *place-based*, la partie diagnostic pourrait à cet égard évoquer la diversité interne à l'UE en matière de développement régional. Une autre dimension de l'approche *place-based* est la gouvernance, en particulier l'articulation entre acteurs endogènes/extérieures. Or à cet égard le rapport évoque certes l'importance d'un « *place-based policy making* » ou encore de la confiance dans les institutions, ce à quoi on souscrit volontiers, mais il pourrait être plus précis sur ces sujets – l'annexe F reprend sans les expliciter des travaux antérieurs de la Commission européenne, 2014 –, quelques formules sont rapides.

Un point pourrait être plus développé dans le rapport, quand il traite des éléments conditionnant l'acceptation ou non des changements comme la transition énergétique par les populations les plus pauvres. Il est rapide sur le sujet (« *it is important to have the population on board, otherwise this may be seen as a project for the elite* » p.29) et l'annexe E, pour en prendre la mesure, s'arrête surtout sur le faible poids dans l'emploi de certaines activités – mines... Or l'actualité récente européenne ou nord-américaine montre que ces questions d'acceptation ou non ont une grande incidence sur les politiques elles-mêmes et sur la transition.

1.4 Articulation entre méthodologies quantitative et qualitative

L'articulation entre la dimension quantitative et qualitative du travail reste le point qui pose question. Les auteurs affichent d'emblée l'ambition de la dimension participative de leur travail (Annexe C), qui s'appuie sur une tradition présente dans des travaux antérieurs du programme ESPON (ESPON Possible Futures, p.30) et qui rejoint des méthodes couramment utilisées de diagnostic partagé. Le souci d'« éviter le jargon » (p.46), de favoriser une approche « co-créative », est louable. La restitution de l'exercice participatif lui-même a gagné en importance dans le rapport final, puisque cette approche est présente dès l'introduction, explicitée en chapitre 2 ainsi qu'en Annexe C. Il demeure que le rapport, tout en insistant (Chap. 1 introduction, p.4) sur l'importance de la sélection des participants (selon leurs champs d'expertise, leur position – *policy makers, academics, practitioners...*) reste peu explicite sur la constitution du panel d'experts : pp.5 et 6 Annexe C (on relève une part notable d'acteurs relevant du niveau européen, pour une raison qui serait à préciser).

Le rapport n'intègre pas (par des citations etc.) les points de vue mobilisés, or, même s'il est entendu qu'il privilégie l'émergence d'un point de vue de groupe, il n'en reste pas moins qu'évoquer la diversité ne serait-ce qu'initiale des points de vue serait intéressant. En ce qui concerne l'articulation entre approche participative et autres, le rapport insiste sur le fait que l'approche participative n'est pas auto-suffisante - « *the interactive participatory work need to be followed up* » (Chap. 1, p.9) « *these maps can be adjusted to better reflect factual elements* » (p.10) – mais il reste peu explicite sur les modalités, importantes, de cette articulation entre les deux phases du travail. Enfin, en ce qui concerne le rendu de ces réflexions, le résultat est inégal.

Les tableaux synthétiques déployant les scénarii, plaçant le focus successivement sur les métropoles/les réseaux secondaires/ les petites villes et régions moins développées, sont synthétiques et utiles pour préciser les scénarii et nuancer le propos. On s'interroge davantage sur le statut des croquis de synthèse, présents tout au long du rapport et qui représentent la fusion de l'apport « quanti » et « quali » de l'étude. Si le principe en est intéressant, et si certains sont intéressants (par exemple sur la transition énergétique p 33, le marché immobilier p 46 etc.), certains d'entre eux n'ont pas de légendes -ce qui les rend incompréhensibles (sans doute un oubli, par exemple 2.5 p.11). D'autres sont très sommaires, ce qui là encore est certes en partie volontaire et en tout cas assumé par les auteurs, mais il demeure que la lecture de ces cartes de diagnostic partagé pose parfois question et mériterait au moins un commentaire.

2. Analyse appliquée au territoire français

Il n'y a pas d'attention spécifique aux territoires français dans le rapport. La France est en revanche évoquée, avec divers pays du Nord européen, comme étant un modèle dans l'annexe C consacrée à la prospective (France 2020). Au fil du rapport, la France apparaît globalement en position médiane, voire plutôt favorable pour l'énergie (ressource en vent) ou encore pour les pertes de développement liées à une possible désintégration de l'UE (carte 3.5 p.42, annexe B, carte 10, 11), ou dans une position parfois mitigée (le Sud serait particulièrement concerné par la nécessité d'adapter les

comportements des touristes en cas de développement de l'économie circulaire, la diagonale du vide serait touchée à long terme par l'effondrement de l'immobilier...).

Indirectement, un autre intérêt du rapport pour la problématique française est l'insistance des auteurs sur le fait que les zones rurales d'une part, les *inner cities* d'autre part, font figure de maillons faibles de l'U.E., y compris pour l'économie circulaire (p.18) – pourtant à priori moins créatrice de disparités, et souvent estimée favorable aux zones rurales – comme pour le changement climatique et le marché immobilier. Ceci peut plus particulièrement intéresser les acteurs de l'aménagement du territoire à différentes échelles et stimuler la réflexion politique française en matière d'aménagement du territoire voire de politique de la ville (réflexions sur la précarité énergétique etc.).

Recommandations et suggestions bibliographiques

Quelques recommandations pour finir afin de prolonger le travail sur la thématique traitée. Le rapport mobilise à diverses reprises des travaux d'ESPON, toutefois il aurait pu davantage utiliser des travaux nationaux au moins sur les quatre pays du consortium, comme par exemple en Italie ceux conduits par la Svimez sur les disparités de développements, qui viendraient le plus souvent conforter ces résultats, mais aussi parfois les nuancer –sur la situation du Sud italien. Sur le plan thématique, la littérature de science politique ou de géographie politique sur la montée du populisme en Europe pourrait être mobilisée sur la question des rapports élites/catégories populaires. Enfin, il pourrait être utile de mobiliser l'abondante littérature sur les *shrinking regions/cities* et/ou les zones en déprise démographique en particulier à propos de l'item 1 (économie circulaire), ou encore sur le marché immobilier.