

19

**PROSPECTIVE ET PLANIFICATION  
TERRITORIALES :  
ÉTAT DES LIEUX  
ET PROPOSITIONS**

*Guy Loinger et Claude Spohr*

DRAST  
Direction de la Recherche  
et des Affaires Scientifiques et Techniques

DGUHC  
Direction Générale de l'Urbanisme,  
de l'Habitat et de la Construction

# PROSPECTIVE ET PLANIFICATION TERRITORIALES :

## ÉTAT DES LIEUX ET PROPOSITIONS

*Guy LOINGER et Claude SPOHR*  
*Préface : Michel GODET*

*Texte revu par Jérôme MORNEAU et Jacques THEYS*

Mars 2004

# REMERCIEMENTS

## • Le comité de pilotage

Les travaux, qui ont donné lieu à ce rapport, ont été suivis par **un comité de pilotage présidé par M. Jean FRÉBAULT**, Président de section au Conseil Général des Ponts et Chaussées.

Ce comité a été composé pour faire une large part aux milieux professionnels publics, agences d'urbanisme, services extérieurs de l'Équipement, et privés, des consultants, dans les domaines, à la fois de la planification urbaine et de la prospective territoriale.

Il s'est réuni à neuf reprises. Son implication comme véritable lieu de débat et de clarification des concepts a été essentielle pour le déroulement de la mission.

Les membres du comité de pilotage, tous à remercier, sont les suivants :

**Dominique BOUTON, Jean-Marie CARTEIRAC, Jean-Yves CHAPUIS, Jacques de COURSON, Alain DANET, Jean-Jacques DUHAYON, Liliane DUPORT, Vincent FOUCHIER, Jean FRÉBAULT, Fabienne GOUX-BAUDIMENT, Philippe GRAND, Jean-François GUET, Hervé HUNTZINGER, Hugues de JOUVENEL, Katia KOWALEWSKI, Guy LOINGER, Patrick LUSSON, Philippe MÉJEAN, Philippe MIRÉNOWICZ, Emmanuel MOULIN, Christian PARENT, François PERDRIZET, Gérard RONGEOT, Daniel SENÉ, Jean-Pierre SIMONET, Jacques THEYS, Klaus WERNER, Marc WIEL.**

## • L'équipe de projet

Plusieurs personnes, au sein du "réseau équipement", ont activement contribué aux travaux. Elles se sont réunies régulièrement en "équipe de projet" pour débattre de l'avancement de la réflexion :

**Édith BALBIN, Patrick CAPLAIN, Jean-Jacques DUHAYON, Bernard GRAND, Katia KOWALEWSKI, Michel LEGRAND, Guy LOINGER, Sébastien MAUJEAN.**

## • Le Centre de Prospective et de Veille Scientifique (CPVS)

Ce travail ne pouvait voir le jour sans le soutien du CPVS, service de la Direction de la Recherche et des Affaires Scientifique et Technique (DRAST), qui a intégré la dimension de prospective territoriale dans les priorités de son programme de travail, et a financé les prestations des consultants, l'édition et la diffusion du présent rapport.

## • Les personnes consultées

Un grand nombre de personnes et de représentants d'organismes, hormis les membres du comité de pilotage, ont accepté de donner un entretien ou de participer à une réunion. Ils ont consacré un peu de leur temps et ont apporté leur contribution à la démarche.

La liste ne peut être entièrement exhaustive :

Claude ALLET, Francis AMPE, François ASCHER, Philippe AUGER, Patrick BADOUEL, Marc BAIETTO, Michel BAILLOU, Marcel BELLIOU, Anne BERNARD-GÉLY, Martine BOYÉ, Nathalie BRUAND, André BRUSTON, Michel CALVINO, Jean-Charles CASTEL, Marie-Élisabeth CHASSAGNE, Philippe CHOFFEL, Édith CHOURAQUI, Bernard CONSTANTIN, Daniel COULAUD, Claire DAVID, Philippe DEFURNES, Alette DELAMARRE, Olivier DENERT, Philippe DESMARET, Jean-Louis DESTANDEAU, Bernard DEVAUX, Bernard DREYFUS, Jean-Claude JAEGER, Thierry FELDMANN, Séverine FLAHAULT, Gérard FLAMENT, Alain FREYRIA, Jean-Claude GALLETY, Colette GALMICHE, Thierry GAUDIN, Jean-Pierre GIBLIN, Catherine GIRARD, Roland GOMEZ, Yves GORGEU, Marie-Claire GRIMA, Gilles GUÉRIF, Jean-Pierre GUILLAUMAT, Jean-François GUITTON, Bernard HAESBROECK, Edith HEURGON, Jacques HOUBART, Michel ISSINDOU, Pierre LOOS, Nicole KLEIN, Jean-Paul LACAZE, Gérard LACOSTE, Benoît LAJUDIE, Josée LANDRIEU, Isidore LE BORGNE, Christophe LESORT, François LÉVY, Anne LOCATELLI, Pierre LEMONNIER, Nathalie LEROUX, Marie-Claude MALHOMME, Jean-Michel MARCHAND, Olivier MARTINON, Ariella MASBOUNGI, Marie-Line MEAUX, Georges MERCADAL, Cécile MEZGER, Bernard MOREL, Louis MOREL, Jacques MOULINIER, Francis NAVE, François NOISSETTE, Olivier PAUL-DUBOIS TAINE, Alain PERRON, Jean-Blaise PICHERAL, Jean PIEFFORT, Magali PINON-LECONTE, Guy PLANES, André POLLET, Pascale POUPINOT, Michel PRAT, Guy RAVOUX, Michel REVERDY, Priscilla de ROO, Dominique ROUSSEL, Henri ROUSSEL, Michel ROUSSET, François SALZGEBER, Philippe SERIZIER, Nathan STARCKMAN, Marc SAUVEZ, Laurent THÉRY, Marileine TOINET, Corinne TOURASSE, Hugues VALENTON, Daniel VAN HOVE, Martin VANNIER, Jeff VAN STAYEN, Patrice VERGRIETE, Jean-François VIVIEN, Serge WACHTER, Alain WAUTERS, Jean-Pierre WORMS, Élisabeth ZUCKER.

# AVANT-PROPOS

Le rapprochement des notions de projet de territoire et de développement durable, élément central de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) confirmé par la loi sur l'Urbanisme et l'Habitat (LUH), induit un fort besoin de renouveler les méthodes de la planification urbaine à long terme, à une période où l'avenir ne peut plus être appréhendé par le prolongement des tendances actuelles.

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

L'objet de la prospective territoriale est d'éclairer les réponses possibles à cette question fondamentale. Il ne s'agit pas de prédire ce qui va arriver mais de permettre aux acteurs des territoires de construire l'avenir. Est-il possible pour eux de se forger collectivement une vision des avenir possibles et souhaitables pour cadrer leurs politiques d'action publique, pour les infléchir, en changer si besoin est ?

Sans desseins à long terme, ambitieux mais réalistes, une action publique qui ne se poursuivrait qu'au fil des opérations et « au fil de l'eau », a toutes les chances d'induire un avenir qui risque de n'être ni souhaitable ni conforme aux valeurs de référence que sont la cohésion sociale, le développement durable ou l'urbanité.

En dépit de ces évidences, force est de constater une forme de « panne » de la prospective territoriale en France, à l'exception de quelques exemples remarquables mais peu nombreux, comme si ce type d'exercice « intellectuel » n'était réservé qu'à quelques cercles d'initiés. Parmi les explications à cette panne, on peut sans doute relever le sentiment répandu que, face aux mutations de plus en plus rapides et insaisissables de notre monde contemporain, seule l'action à court terme peut être valorisée.

C'est pour réfléchir à la manière de surmonter ces carences qu'une mission a été confiée à Claude Spohr par la D.R.A.S.T. et la D.G.U.H.C. S'appuyant sur les travaux et auditions d'un groupe de pilotage rassemblant des représentants de l'Etat (administrations centrales, D.A.T.A.R., C.G.P.C., CERTU, DOE et DRE), des agences d'urbanisme, des professionnels de la planification et des consultants en prospective territoriale, cette mission a donné lieu à la production de ce rapport de synthèse rédigé avec le concours de Guy Loinger.

**Trois pistes se dégagent de ce rapport.**

**La première** est la nécessité d'emboîter enfin les cultures de la prospective et de la planification territoriale, qu'on a trop longtemps opposées.

Il existe en France une tradition d'anticipation de l'avenir à long terme déjà ancienne au travers de la planification urbaine inventée à la fin des années 60 pour organiser la croissance des villes. Cette tradition, qui a longtemps marqué notre héritage, n'est pas pour autant porteuse d'une démarche de prospective. Elle n'est plus adaptée aujourd'hui pour faire face à des avenir multiples et à des enjeux de plus en plus complexes et mouvants.

Les incertitudes et les défis actuels commandent une véritable anticipation couplée à la prospective et non plus seulement à l'analyse prévisionnelle. 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 avens possibles. Les acteurs des territoires, aidés par des experts, doivent apprendre ensemble à anticiper à long terme et à être imaginatifs. C'est l'enjeu de la « gouvernance locale ».

Le renouveau des démarches territoriales en France, initié dans les années 90, consacré par d'importants chantiers législatifs (LOADT, Intercommunalité, SRU,...) et qu'amplifieront très certainement les nouvelles mesures de décentralisation, doit être l'occasion de cette réconciliation entre planification et prospective. Les démarches de SCOT, PADD, chartes de pays ou planification de grands territoires (DTA, SRADT,...) sont autant d'opportunités de greffer de véritables exercices de prospective.

Il est ainsi nécessaire d'ouvrir un peu partout des chantiers locaux et régionaux de prospective, d'observation et de veille, même modestes.

**La deuxième** piste à retenir est de rappeler certaines responsabilités de l'Etat.

Les acteurs des territoires sont interpellés, mais l'Etat également. Le rapport nous rappelle qu'il relève de la responsabilité de l'Etat d'avoir une appréhension lucide des transformations des territoires et des effets des politiques qu'il poursuit en articulation avec les projets des collectivités.

En outre, le devoir de l'Etat est de penser le long terme et en conséquence, de conjuguer ses efforts avec ceux des collectivités territoriales pour expérimenter et éprouver des outils d'anticipation.

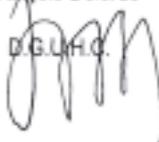
**La troisième** piste enfin, reprend une des recommandations de ce rapport, qui vise à la mise en place de lieux de ressources et d'échanges sur une base de partenaires appelée à s'élargir.

Il s'agit de conjuguer les efforts des collectivités territoriales et de l'Etat pour mutualiser les ressources intellectuelles et financières susceptibles de conduire à un dispositif de conseil et d'appui aux territoires, pour contribuer aussi à y développer la prospective.

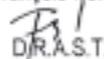
Des professionnels, des universitaires, des élus, des fonctionnaires peuvent dans ce cadre-là apporter des aides de méthode et des expertises, faire de la formation-action, accompagner des démarches territoriales, participer aux confrontations et aux débats, contribuer à la capitalisation et à la diffusion des exemples...

Parmi des ressources existantes à mobiliser, il faut citer : le Centre de Prospective et de Veille Scientifique de la D.R.A.S.T. (CPVS), le PUCA, le CERTU, les agences d'urbanisme..., mais aussi et particulièrement la D.A.T.A.R. et d'autres ministères qui convergent vers ces mêmes objectifs de caractère interministériel.

François Delarue

D.G.U.H.C.  


François Perdrizet

D.R.A.S.T.  


Jean Frébault

C.G.P.C. 5ème Section  
Président du comité de  
pilote de la mission  


# PRÉFACE

Michel GODET

Professeur au C.N.A.M. (titulaire de la chaire de prospective industrielle),  
Président du Conseil de prospective et dynamique des territoires de la D.A.T.A.R.

L'action publique dans les territoires doit plus que jamais être éclairée à la lumière des futurs possibles et souhaitables. D'ailleurs, l'une des priorités adressées par le Premier ministre au Délégué de la D.A.T.A.R., dans sa lettre de mission en date du 29 juillet 2002, est de "relancer la prospective territoriale", "en intégrant les nouvelles dimensions induites par la décentralisation et le recentrage de l'État sur ses missions fondamentales". Mais il serait vain de conduire des exercices de prospective répétés pour enregistrer, à chaque fois, la poursuite du déclin économique et démographique des territoires en question ! L'appropriation des diagnostics et des prescriptions par les acteurs concernés est indispensable pour passer de l'anticipation à l'action. Bref, la prospective réussie doit être d'abord un vecteur de dynamique territoriale.

C'est la raison pour laquelle a été installé un Conseil de prospective et dynamique des territoires que j'ai l'honneur d'animer avec un bureau auquel appartient Jacques Theys. Aussi, n'ai-je pas hésité quand ce dernier m'a demandé de préfacier le rapport "Prospective et planification territoriales" commandé par le ministère de l'Équipement à Claude Spohr et rédigé en collaboration avec Guy Loinger, un professionnel reconnu dans ce domaine. Leur travail de synthèse sur les concepts, les processus et les pratiques de prospective et de projets de territoires, répond à un besoin urgent. Les nouvelles dispositions légales d'aménagement et d'urbanisme imposent aux acteurs locaux

de construire ensemble des projets de territoire. Cette prospective à la fois cognitive (source de connaissance et 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 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. Les cadres du ministère de l'Équipement sont en première ligne sur le front de la mobilisation des intelligences au service de la construction collective de projets de territoires. Ils ressentent plus que d'autres le besoin d'un minimum de formation à la prospective afin de répondre aux attentes des acteurs locaux. L'enjeu est d'importance aussi pour les agences d'urbanismes qui doivent désormais faire précéder la planification urbaine par une phase d'anticipation et de construction collective de projets de territoires dans le cadre des S.C.O.T. Les obligations imposées par les nouvelles lois aux projets de territoire actuellement en gestation (chartes de territoires, Agenda 21, contrats d'agglomération, travaux de prospective régionale ou interrégionale, préparation aux débats publics en matière d'aménagement du territoire, D.T.A., évaluation des contrats de Plan État-Région, S.R.A.D.T., ...).

Les responsables territoriaux se retrouvent aujourd'hui confrontés à des nouvelles questions concernant

les méthodes, les processus et les acteurs auxquels ils doivent faire appel pour réussir cette phase de prospective dans les territoires. Il y a certes des consultants aguerris en ce domaine et ici ou là quelques modules de formation (au C.N.A.M., à l'E.N.P.C., dans les Instituts de géographie) mais cette offre d'accompagnement et de formation n'est pas à l'échelle des besoins qui vont monter des territoires.

La D.A.T.A.R. entend bien apporter un soutien actif aux initiatives des ministères et des collectivités territoriales en vue d'accompagner les projets de territoire. C'est dans cette perspective que s'inscrit le projet de Centre de ressources et de formation à la prospective territoriale envisagé conjointement avec le ministère de l'Équipement. Ce projet en germe depuis de longs mois répond à un besoin urgent de professionnalisation et de mutualisation des compétences de prospective territoriale.

Mais pour se comprendre et réfléchir ensemble à l'avenir, il faut s'entendre sur les concepts, les finalités et la signification même de certains mots. En lisant ce rapport, j'ai eu le sentiment que la prospective territoriale n'échappait pas à la confusion des sens et des mots.

Les hommes ont soif d'avenir c'est-à-dire d'espoir et ce besoin collectif s'exprime mieux s'il est canalisé par des méthodes. Le cas de prospective territoriale du *Pays Basque 2010* est exemplaire à bien des égards<sup>1</sup>. Il a commencé en 1992 avec l'appui de la D.A.T.A.R. et la participation des forces vives du territoire par des Ateliers de prospective rassemblant à Saint-Palais plus de cent personnes (élus, responsables économiques, universitaires...) pendant deux jours. Ces travaux ont donné lieu à publication de pages entières dans le quotidien régional *Sud-Ouest* et se sont poursuivis pendant près de deux ans ; une analyse structurelle a été conduite et des scénarios élaborés. Ce processus d'implication collective a conduit au schéma de développement du territoire et fait figure aujourd'hui de référence.

Nous avons ainsi pu le vérifier sur le terrain du *Pays Basque 2010*... Ce sont bien les mêmes méthodes de réflexion collectives et participatives qui s'appliquent avec des règles du jeu quasi identiques, comme en témoigne en 1992 la charte de l'exercice *Pays Basque 2010* purement et simplement transposée de celle élaborée par nos soins en 1984 à l'occasion de l'opération Mides chez Renault.

Les outils de la prospective d'entreprise sont aussi utiles en prospective territoriale dans la mesure où les méthodes correspondantes sont d'abord au service de la structuration et de l'organisation d'une réflexion collective. Ils facilitent la communication, stimulent l'imagination et améliorent la cohérence des raisonnements. C'est toujours de prospective dont il s'agit, que ce soit dans les territoires ou dans les entreprises. On devrait donc parler de prospective dans les territoires plutôt que de prospective territoriale, car ce sont bien les méthodes qui sont utilisées et souvent les mêmes consultants que l'on retrouve.

Certes, la prospective dans les territoires est souvent plus difficile à mener qu'une prospective dans les entreprises car les interlocuteurs ont des attentes multiples et souvent contradictoires avec des moyens financiers qui ne sont pas toujours à la hauteur des objectifs poursuivis. Mais on peut retrouver les mêmes contraintes dans le milieu des entreprises lorsque le "client" est un syndicat professionnel. La prospective d'une filière, d'un métier, d'une activité n'est pas plus aisée que celle d'un territoire.

Autre concept souvent évoqué en prospective territoriale : celui de gouvernance. La Commission de Bruxelles a rédigé un *Livre Blanc* répertoriant les principes de bonne gouvernance qui s'appliquent à tous les niveaux de gouvernement : l'ouverture et la transparence des institutions, la plus large participation des citoyens à tous les stades de la décision politique, la responsabilité accrue des institutions et des États membres, l'efficacité des politiques

---

<sup>1</sup> Bien que souvent cité, il a fait l'objet de peu d'articles en raison notamment de la pudeur rédactionnelle de son animateur principal, François Bourse, qui m'a succédé dans l'accompagnement après le lancement initial. Cet exercice est relaté dans l'ouvrage collectif *Projectique* publié en 1996 aux éditions Economica sous la direction de Jean-Michel Larrasquet et alii. Un prochain numéro de TRP préparé par François Bourse et Marc Mousli devrait faire le bilan de ce cas en 2004.

définies par des objectifs clairs et évaluable, la cohérence et la compréhension des politiques. Mais ces caractéristiques de la bonne gouvernance ne doivent pas faire oublier la définition même de la gouvernance adoptée par les instances internationales (FMI, OCDE, Nations-Unies) où l'idée de contrôle des pouvoirs et des règles du jeu est centrale<sup>2</sup>. Sinon on prend le risque de diffuser une définition "molle" de la gouvernance, réduite à un processus de participation des citoyens ou de gouvernance sociale. Selon la définition qu'en donne Peter Drucker<sup>3</sup>, "*la gouvernance d'entreprise* (traduction de l'anglais *corporate governance*. On dit aussi couramment : "gouvernement d'entreprise") *consiste à mettre au point et à respecter des règles qui guident et limitent la conduite de ceux qui agissent au nom de l'entreprise*". Transposée à la société politique, la gouvernance est souvent, à tort, comprise au sens de "gouvernabilité", c'est-à-dire de capacité des gouvernements à faire évoluer les systèmes sociaux-économiques dans un sens souhaité. La gouvernance, ce n'est pas non plus "l'art de gouverner" comme le déclare Kimon Valaskakis<sup>4</sup> ni même "l'art de piloter le processus d'action du gouvernement" comme l'avancent les auteurs du présent rapport. Retenons des définitions simples : la gouvernance, c'est une relation de pouvoir ; le gouvernement, c'est l'exercice opérationnel de ce pouvoir<sup>5</sup> ; la gouvernabilité, c'est la mesure de ce pouvoir sur les systèmes concernés. Un système mal contrôlé est peu efficace

Le dernier biais que je voudrais relever est le recours systématique et abusif aux scénarios en prospective territoriale au détriment des leçons à tirer de l'histoire et des comparaisons entre territoires pour bâtir des projets de développement. Certes, la construction collective de scénarios souhaités peut jouer un rôle de thérapie collective, mais dans ce cas le résultat (le scénario) est moins important que le processus collectif qui y a conduit. Quitte à réfléchir à l'avenir ensemble, autant se poser les bonnes questions, à commencer par celles qui ne sont pas consensuelles

parce qu'elles bousculent les habitudes et l'ordre établi.

Il faut d'autant moins confondre les scénarios de la prospective avec le choix des options stratégiques que ce ne sont pas nécessairement les mêmes acteurs internes qui sont en première ligne. La phase d'anticipation des mutations se doit d'être collective et suppose l'implication du plus grand nombre (démocratie participative). Elle fait par conséquent appel aux outils de la prospective pour organiser et structurer de manière transparente et efficace la réflexion collective sur les enjeux du futur et éventuellement l'évaluation des options stratégiques. En revanche, pour des raisons de confidentialité et/ou de responsabilité, la phase de choix stratégiques est du ressort d'un nombre limité de personnes, les élus (démocratie électorale) ou les membres du Comité de direction de l'entreprise.

*Last but not least*, l'usage des scénarios est d'autant plus abusif que ces derniers portent sur le contexte futur des territoires en partant de la question Q1 : "Que peut-il advenir ?". Cette question prospective naturelle conduit généralement les territoires comme les entreprises à refaire le monde pour mieux oublier de se poser la question essentielle des projets en partant de son identité, de son histoire, de ses forces et de ses faiblesses et finalement du fameux "*Connais-toi toi-même*" des Grecs anciens. La question Q1 doit être précédée par la question Q0 : "Qui suis-je ?"<sup>6</sup> Cette question préalable impose un retour aux sources sur ses racines de compétences, les leçons des échecs et succès passés du territoire.

La prospective dans les territoires comme dans les entreprises a tendance à oublier le Q0 (la connaissance de soi, de son histoire passée et de ses désirs pour l'avenir) qui est pourtant essentiel si l'on admet que les facteurs de développement sont endogènes pour se focaliser sur le Q1, la réflexion sur les scénarios de contexte. Cette réflexion n'est pas inutile, il est bon de se préparer à faire face aux éventualités. Mais elle

---

2 cf. la présentation de Philippe Destatte "Prospective territoriale et gouvernance", journée D.A.T.A.R., Prospective Info, le 18 septembre 2003.

3 Peter Drucker, *La pratique de la direction des entreprises*, Édition d'Organisation, Paris, 1957 et *Management tasks responsibilities and practices*, Harper & Row, New York, 1973.

4 Kimon Valaskakis, "Mondialisation et gouvernance", *Futuribles*, avril 1998.

5 Nous rejoignons ainsi le point de vue de Neiertz : "Mesure de valeur pour mieux dialoguer. Corporate governance, les enjeux du débat", *Expansion Management-review*, juin 1995.

6 La dichotomie entre l'exploration et la préparation de l'action conduit à distinguer cinq questions fondamentales : "Que peut-il advenir ?" (Q1), "Que puis-je faire ?" (Q2), "Que vais-je faire ?" (Q3), "Comment le faire ?" (Q4) et une question préalable essentielle (Q0), "Qui suis-je ?". Cette formulation en cinq questions, et non pas trois comme le répètent les auteurs, résulte d'une réflexion commune avec Hugues de Jouvenel et Jacques Lesourme en septembre 1997. À l'occasion de la sortie de la préparation de mon manuel de prospective stratégique, nous l'avions appelé Q0 parce que nous l'avions nous-mêmes oublié dans une première réunion. Ce qui montre que le tropisme pour le Q1 et les scénarios n'épargne personne.

est forcément limitée puisque l'avenir est imprévisible et reste à construire. Tous les territoires seront confrontés aux mêmes contraintes et opportunités. La différence viendra de la plus ou moins bonne capacité de certains à augmenter leurs forces et à réduire leurs faiblesses. Compter sur soi, voilà le comportement le plus efficace et le plus à la portée des acteurs d'un territoire. Le diagnostic et les prescriptions ne suffisent pas pour passer à l'acte. La réussite du Q4 ("Comment faire ?") passe par

l'appropriation et pour cela rien de telle qu'une bonne prospective participative en amont.

Le lecteur avisé du présent rapport pourra relever, ici ou là, quelques nuances d'interprétation entre les points de vue des auteurs et ceux développés ci-dessus. C'est dans l'écoute, l'interrogation et le rapprochement des différences que progressent la connaissance et la tolérance. Ce rapport stimulant m'a fait réfléchir et j'ai pris plaisir à le préfacer.

# SOMMAIRE

AVANT-PROPOS .....	5
PRÉFACE .....	7
INTRODUCTION .....	13

## PREMIÈRE PARTIE : LE CHAMP ET LES OBJECTIFS DE LA PROSPECTIVE TERRITORIALE

INTRODUCTION .....	17
I. UN ÉTAT DES LIEUX DE LA PROSPECTIVE APPLIQUÉE AUX DÉMARCHES TERRITORIALES .....	19
II. COMMENT APPRÉCIER LA PLACE DE LA PROSPECTIVE DANS CES DÉMARCHES ? .....	20
III. VERS UN RENOUVELLEMENT DES DÉMARCHES TERRITORIALES .....	20
IV. VERS UNE FONCTION DE PÔLE DE COMPÉTENCES ET DE RESSOURCES .....	21

## DEUXIÈME PARTIE : PROSPECTIVE ET PROJETS TERRITORIAUX : NOTIONS PRINCIPALES ET DÉFINITIONS

I. LA PROSPECTIVE DANS LES TERRITOIRES .....	25
1. La notion de prospective .....	25
2. La prospective territoriale .....	26
3. La prospective dans le champ de la planification territoriale locale .....	26
4. Des prospectives générales appliquées aux territoires .....	29
II. CE QU'APPORTE ET EXIGE LA DÉMARCHÉ PROSPECTIVE .....	29
1. Construire des représentations du futur pour éclairer un processus décisionnel .....	29
2. Construire des visions du futur implique une dimension cognitive .....	29
3. Construire des visions du futur implique une dimension participative .....	30
4. Une prospective tournée vers l'action publique implique une appropriation des connaissances et des résultats .....	31
III. CONCLUSION POUR L'ANALYSE DES SITUATIONS LOCALES .....	32

## TROISIÈME PARTIE : DÉMARCHES TERRITORIALES ET PROSPECTIVE, ANALYSE DE QUELQUES SITUATIONS LOCALES

I. DIVERSITÉ DES TERRITOIRES, DES SITUATIONS ET DES APPROCHES .....	37
II. DIVERSITÉ DES FIGURES DE LA PROSPECTIVE .....	39
1. Une prospective stratégique au service d'un projet de territoire .....	39
A) La "grande figure" : l'exercice structuré de prospective territoriale .....	39
B) La prospective en continu .....	43
2. Des approches par acteurs et/ou par thématiques .....	45
A) La prospective thématique appliquée à un territoire .....	45
B) Des prospectives spécifiques sur l'initiative de certaines familles d'acteurs .....	47
C) Quelques expériences contingentes .....	56
3. Les démarches de projet "non prospectives" .....	57
A) Les démarches de projet et de planification territoriale sans "prospective" .....	57
B) Des représentations de l'avenir portées par "le projet urbain" .....	61

## QUATRIÈME PARTIE : POSITIONNEMENT DE LA PROSPECTIVE PAR RAPPORT AUX DÉMARCHES TERRITORIALES ET À LA PLANIFICATION INTERCOMMUNALE

I. NOUVEAU CONTEXTE ET NOUVELLES ORIENTATIONS DE L'ACTION TERRITORIALE .....	67
1. Les conditions ont changé .....	67
2. Le projet de territoire à long terme, nouveau cadre de référence pour l'action publique .....	68
3. La disparité des territoires et la nécessaire coordination de l'action territoriale .....	70
4. Planification spatiale, planification stratégique .....	72
5. Planification ou prospective, vers une nouvelle représentation du futur .....	78
II. LES FREINS ET FACTEURS FAVORABLES À LA PROSPECTIVE TERRITORIALE .....	81
1. La nature des enjeux et des politiques poursuivies .....	81
2. L'importance des comportements d'acteurs .....	83
3. Cinq types d'approches applicables aux projets de territoire et aux SCOT .....	84

## **CINQUIÈME PARTIE : QUE FAIRE ? COMMENT FAIRE ?**

### **LES APPORTS DE LA PROSPECTIVE POUR LES DÉMARCHES TERRITORIALES**

<b>INTRODUCTION : QUE FAIRE ? COMMENT FAIRE ? LA PROSPECTIVE DANS LE CHAMP DE LA MÉTHODE</b> . . . . .	91
<b>I. LE REGISTRE DE LA DÉMARCHE DE PROJET</b> . . . . .	92
1. Questionnement sur les enjeux de l'avenir . . . . .	95
2. Rétrospective et réalité actuelle, contenu et acteur . . . . .	97
3. Les futurs possibles . . . . .	100
4. La construction d'une vision du devenir des territoires . . . . .	103
5. De la représentation à l'application . . . . .	104
6. La question de la synthèse . . . . .	105
<b>II. LE REGISTRE DES CONTENUS, DES INDICATEURS ET DES MÉTHODES</b> . . . . .	106
1. La nécessaire évaluation des politiques pour la compréhension d'un territoire . . . . .	106
2. Découpage par thèmes, prospective thématique . . . . .	107
3. La question des relations internes/externes, endogènes/exogènes . . . . .	109
4. La question des indicateurs . . . . .	109
5. Les méthodes de prospective . . . . .	111
<b>III. "DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE" ET GOUVERNANCE OU GOUVERNEMENT DE L'ACTION</b> . . . . .	112
1. L'exigence croissante de la "démocratie participative" . . . . .	112
2. L'importance du pilotage de la démarche . . . . .	112
<b>IV. LE RÔLE SPÉCIFIQUE DES SERVICES DE L'ÉTAT</b> . . . . .	116
<b>V. UN PROCESSUS A EXPERIMENTER QUI PARTICIPE DE LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE</b> . . . . .	119
1. Mythes et réalités des démarches territoriales . . . . .	119
2. Les obstacles ou les incitations à la diffusion de la prospective . . . . .	119
3. Représentations du futur et culture du changement . . . . .	120

## **SIXIÈME PARTIE : PROPOSITIONS ET PROGRAMME D'ACTION**

<b>UNE AMBITION POUR LA PROSPECTIVE</b> . . . . .	125
Les finalités de l'action . . . . .	125
<b>I. LA NOTION DE FORMATION-ACTION</b> . . . . .	126
<b>II. UN DISPOSITIF DE RESSOURCES POUR LA PROSPECTIVE TERRITORIALE</b> . . . . .	128
<b>III. DES ACTIONS A ENVISAGER SANS ATTENDRE</b> . . . . .	130
1. Identifier et comprendre les attentes et les besoins des territoires . . . . .	130
2. Repérer les territoires où l'approche prospective est possible . . . . .	131
3. Mettre en place des ressources . . . . .	131
4. Finaliser et organiser les réseaux existants . . . . .	131
5. Soutenir des expérimentations, favoriser la recherche-action . . . . .	132
6. Développer la prospective de l'urbain et des villes . . . . .	132
<b>IV. DES PROPOSITIONS INTERNES AU MINISTÈRE</b> . . . . .	133
1. Vers une nouvelle coopération des services de l'État . . . . .	133
2. Propositions . . . . .	134
<b>V. UNE POLITIQUE DE SOUTIEN NATIONAL</b> . . . . .	135
1. Afficher une volonté, promouvoir un message . . . . .	135
2. L'État directeur et coordonnateur . . . . .	135
3. De la création d'une discipline universitaire à une organisation professionnelle . . . . .	135
<b>CONCLUSION</b> . . . . .	141

## **ANNEXES**

<b>ANNEXE N°1 : BIBLIOGRAPHIE</b> . . . . .	147
<b>ANNEXE N°2 : LETTRE DE MISSION CONFIEE PAR LA D.G.U.H.C. ET LA D.R.A.S.T. À C. SPOHR</b> . . . . .	153
<b>ANNEXE N°3 : GLOSSAIRE DES PRINCIPAUX MOTS-CLÉS</b> . . . . .	157

# INTRODUCTION

## LES RAISONS DU RAPPORT, LE CONTEXTE DE LA COMMANDE

*En janvier 2002, le Directeur général de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGUHC) et le Directeur de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques (DRAST) ont souhaité disposer d'un état des lieux de la prospective dans les territoires.*

*Deux questions étaient à l'origine de cette demande :*

*Dans quelle mesure le nouveau contexte institutionnel était-il – ou pas – susceptible de relancer les démarches d'anticipation de l'avenir menées par les acteurs locaux ? Comment fallait-il faire pour que la planification territoriale, à l'heure des Schémas de cohérence territoriale (SCOT), soit mieux en prise avec les réalités actuelles et futures ?*

*Ces questions se sont rapidement transformées en une intuition énoncée sous la forme d'une nouvelle question :*

**La prospective permet-elle de renouveler la planification territoriale ?**

*Le rapport achevé deux ans plus tard cherche à éclairer les notions de prospective, de planification, de territoires, de projet de territoire..., à faire un panorama (très partiel) des démarches territoriales à orientation prospective et à mettre en évidence des lignes d'action pour améliorer les démarches de territoire qui sont perçues comme un enjeu structurant durable des politiques et de l'action publiques à venir.*



## **Première partie**

### **LE CHAMP ET LES OBJECTIFS DE LA PROSPECTIVE TERRITORIALE**



# PARTIE I :

## LE CHAMP ET LES OBJECTIFS DE LA PROSPECTIVE TERRITORIALE

### INTRODUCTION

Les 8 et 9 avril 1992, se tenait à Metz un colloque intitulé *“La prospective dans la planification urbaine et territoriale”*<sup>7</sup>. Il marquait plusieurs années d’efforts du ministère de l’Équipement pour relancer et renouveler la planification urbaine intercommunale (les schémas directeurs). Les problèmes se posaient quasiment dans les mêmes termes qu’aujourd’hui. La prospective devait *explorer les chemins de l’avenir et éclairer les travaux des planificateurs et le futur de nos villes*. La vertu espérée de la prospective était de nourrir le débat, de favoriser la mobilisation des acteurs et le consensus sur une même vision future du territoire à un moment où les prévisions pour l’avenir étaient considérées comme défailtantes et où les univers d’incertitude étaient déjà mis en avant : *“Tout dans l’environnement était incertain : l’Europe, l’emploi, la croissance, la natalité, les migrations, la famille alors que le précédent SDAU (Schéma directeur d’aménagement et d’urbanisme) se calait confortablement et aveuglement sur des prévisions chiffrées...”*<sup>8</sup> La question de la confusion à lever entre les notions de prospective, de planification, de prévision et de prévoyance, comme maintenant, était mise en évidence dès l’introduction du colloque. Entre temps, les expérimentations qui ont pu se développer ont-elles été suffisamment probantes et capitalisées pour y voir plus clair ?

posée clairement comme un outil opératoire. Le “besoin de prospective” était clairement exprimé par des “planificateurs” (à la fois élus et techniciens), la prospective était perçue moins comme un processus de réflexion territoriale mais davantage comme un univers externe qui devait enrichir les connaissances utiles à la planification, à mieux prendre en compte l’avenir pour pouvoir mieux prévoir...

Les suites ont été décevantes. Les démarches de planification (schémas directeurs) sont restées marginales pendant les années 90 et, pour la plupart, sans prospective et sans développer de grandes ambitions. Le modèle de LYON 2010 a été peu “imité”. Les attentes en matière de prospective des acteurs locaux, élus, maîtres d’ouvrage, sont restées faibles. A tout le moins, elles étaient peu structurées, rarement appuyées sur des travaux approfondis et des méthodes éprouvées. Seuls, à l’exception de quelques schémas directeurs et de quelques cas atypiques (Millénaire 3, Le Pays Basque...), les régions et certains départements ont permis le développement de cette nouvelle “discipline”, la prospective territoriale.

Cette période des années 80 et 90, “première époque de la décentralisation”, était encore imprégnée par la toile de fond ancienne de la période des SDAU et des OREAM (Organismes régionaux d’étude et d’aménagement) caractérisée par une prééminence de la culture de la planification urbaine, un sentiment d’invariance sur les déterminants

---

7 “La prospective dans la planification urbaine et territoriale, les grands enseignements du Colloque”, Metz les 8-9 avril 1992, MELTE-Direction de l’Architecture et de l’Urbanisme/Fédération nationale des agences d’urbanisme.

8 Pour citer un article de Laurent Davezies “Une vision extérieure de l’exercice LYON 2010 ou les vertus de la prospective”, publié dans les actes du colloque du Metz.

structurels, une absence de réels débats avec la société civile... Cette toile s'est progressivement déchirée. Une culture de projet urbain a progressivement pris la relève tenant lieu d'axe stratégique et disqualifiant davantage les pratiques de planification territoriale.

Dix ans après, les questions posées au colloque de Metz sont demeurées sans réponses et se posent toujours dans un contexte qui a été totalement renouvelé et qui va continuer à modifier les comportements territoriaux. Sans les commenter, il est possible d'énumérer en vrac les facteurs les plus souvent mis en avant :

- *montée des univers d'incertitude,*
- *dépendance accrue par rapport à des facteurs exogènes ou poids croissant des contraintes externes,*
- *problèmes croissants dans le champ de la gouvernance locale, notamment sur la question du sens collectif de l'action des acteurs et des élus vis-à-vis de la société civile,*
- *développement susceptible d'être entravé du fait de la faiblesse des capacités d'auto-organisation des territoires qui composent le territoire national,*
- *concurrence entre les territoires pour s'insérer dans les processus de la mondialisation et d'en constituer des relais pour bénéficier de retombées positives de la recomposition incessante des systèmes productifs à l'échelle mondiale,*
- *sentiment d'un "décrochage" de la société civile par rapport aux politiques publiques,*
- *diffusion d'une culture de l'évaluation à partir des années quatre-vingt-dix,*
- *propension des politiques publiques à donner une place croissante à la question de la demande sociale par rapport à l'offre de moyens et d'infrastructure,*
- *sentiment de non-adéquation entre les souhaits et revendications des forces sociales de la société civile et les politiques publiques (comme les processus de périurbanisation),*
- *montée des aspirations d'une fraction de la société civile locale à s'impliquer dans le débat sur les grandes options des programmes d'aménagement,*
- *diffusion de la culture de prospective stratégique dans le champ territorial par l'État lui-même (D.A.T.A.R., Contrats de Plan État-région, schémas de service),*
- *pression de l'Union européenne qui subordonne de façon croissante et avec un fort niveau d'exigence, l'octroi des financements à l'élaboration de véritables projets stratégiques de territoire,*
- *crise croissante de l'efficacité des politiques publiques locales confrontées à l'émission des entités communales héritées de la III<sup>ème</sup> République.*

Les trois lois<sup>9</sup> récentes ont pris en considération ce contexte et mis explicitement à l'ordre du jour et de façon durable le projet territorial.

La planification urbaine des années soixante-dix a vécu. 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. Le développement durable s'impose à l'ensemble des acteurs. Mais en même temps les pratiques sociales individuelles imposent d'autres logiques que les exigences d'économie d'espace, de principe de précaution ou de prise en compte des lendemains en termes générationnels...

Il n'est plus possible d'affirmer des options stratégiques, qui vont engager la vie quotidienne de millions de personnes sur des décennies, sans débattre et se poser des questions fondamentales comme : *"Sommes-nous sûr de ces prévisions, le chemin de la croissance par extrapolation des tendances du passé ne risque-t-il pas d'être contrarié par des phénomènes en émergence ?"*, *"La réalité de demain ne repose-elle pas sur des paradigmes socio-économiques, politiques et culturels différents de ceux qui ont généré les processus connus jusqu'alors, et qui perdurent encore par les effets d'inerties des systèmes ?"*

Ce type de questions envahit le champ des opérateurs confrontés à l'évolution des représentations de la situation des acteurs et la société civile. Il en résulte une remise en cause des fondements et des outils traditionnels de la planification qui poussent les opérateurs à se positionner autrement pour élaborer leurs stratégies d'aménagement.

Un nouveau contexte s'est progressivement mis en place, caractérisé notamment par :

- *Une globalisation des échelles territoriales en fonction d'une dominance croissante des variables temporelles sur les variables spatiales.*
- *Une exigence croissante de réactivité entre les actions de la puissance publique et les conditions de la vie quotidienne.*
- *Le poids croissant de "nouveaux" acteurs non publics par rapport aux acteurs socio-économiques traditionnels.*
- *L'autonomie croissante des pratiques sociales des "habitants" par rapport aux cadres collectifs qui leur sont donnés (en clair : les gens "votent avec leurs pieds", sont de plus en plus autonomes et mobiles, quittent des territoires qui ne leur conviennent pas et vont vers ceux qui apportent les meilleures réponses à leurs exigences personnelles, en termes d'emploi, de cadre de vie, d'ambiance. La notion de désirabilité territoriale devient une donnée forte des nouvelles politiques d'aménagement).*

Il s'agit d'orienter la réflexion dans un sens<sup>10</sup> qui vise moins à inscrire le

9 Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (dite loi Chevènement). Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT, dite loi Voynet). Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU).

10 Pour reprendre les principes de la prospective du présent exposés dans *Demain est déjà là* de Jean-Paul Bailly, Édition de l'Aube.

devenir des territoires dans le marbre pour un demi-siècle, qu'à "coller" aux aspirations de la société civile, tout en prenant en considération les changements structurels concernant l'organisation des systèmes productifs, les modes de vie et les relations entre la société civile et la société politique. Il s'agit aussi d'appliquer les principes de la systémique aux territoires et de donner une place beaucoup plus grande à la créativité.

La visibilité du futur est indispensable pour agir au quotidien. L'alliance de l'impératif stratégique du long terme et des nécessités de gestion du court terme doit être la marque de la prospective territoriale. Cette visibilité qui passe par la capacité d'une société civile locale à se donner des représentations d'un territoire, est quelque chose qui "s'invente" et se construit.

## I. UN ÉTAT DES LIEUX DE LA PROSPECTIVE APPLIQUÉE AUX DÉMARCHES TERRITORIALES

Quels sont les **types** et les **échelles de territoire considérés** ?

*Les échelles sont intercommunales ou supracommunales (selon la nature de l'autorité publique qui prend l'initiative). Il s'agit de régions urbaines, d'aires de schémas de cohérence territoriales (SCOT) et de directives territoriales d'aménagement (DTA), d'agglomérations, de pays, d'entités transfrontalières ou interrégionales.*

*Elles sont régionales ou départementales si l'initiative est prise par le conseil régional ou général.*

Il s'agit de **territoires de projets**. La nature des projets et des procédures engagés est d'une grande diversité : SRADT (Schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire), DTA, SCOT, chartes (ou projets) d'agglomération ou de Pays, projets à vocation interrégionale ou transfrontalière, projets liés à des coopérations spécifiques, projets orientés sur des secteurs particuliers de type Plan de Déplacement Urbain (PDU) ou Programme Local de l'Habitat ou liée à la politique de la ville...

Les caractéristiques de ces territoires sont également très variables : taille, existence d'une identité plus ou moins affirmée, présence de structures intercommunales avec des assises politiques et institutionnelles et des compétences très inégales, nature de la collectivité maître d'ou-

vrage de la démarche, nature et pouvoir des institutions associées, portée juridique...

Pour observer les situations territoriales et analyser les démarches sous l'angle de l'utilisation qui a été faite de la prospective, nous avons choisi de restreindre le champ et de le limiter prioritairement aux échelles inter et supracommunales.

Les régions qui ont été et restent en France les lieux principaux d'exercice de prospective territoriale n'ont pas été classées dans le champ des études de l'état des lieux. Elles sont toutefois présentes et incontournables, à la fois comme :

- *partenaires incontournables de tous les projets territoriaux,*
- *principaux lieux de planification intermédiaire entre les politiques européennes et nationales et les démarches territoriales intercommunales,*
- *principal "gisement" d'expériences de prospective territoriale qui a été assez largement capitalisé et dans lequel nous puisons largement.*

L'intention initiale était d'inclure dans les cas à étudier des exemples pris dans d'autres pays européens. Cela n'a pas pu être mis en œuvre. L'entreprise est différée et devrait, le moment venu, donner lieu à une publication distincte et complémentaire.

## II. COMMENT APPRÉCIER LA PLACE DE LA PROSPECTIVE DANS CES DÉMARCHES ?

Analyser, à partir d'une conception préétablie de la prospective territoriale comme un "grand" exercice en quatre ou cinq étapes, allant du diagnostic rétrospectif à la définition d'une stratégie d'action qui découlerait d'une vision future proactive, conduit à ne rien trouver. En ce sens, à l'exception de la prospective régionale, de quelques Pays ruraux, de quelques rares schémas directeurs des années 90 et de situations exceptionnelles (comme Millénaire 3), il n'y a pas actuellement d'exercice de prospective accompagnant des démarches territoriales d'agglomérations ou de régions urbaines.

Il y a ainsi un paradoxe pour conduire un état des lieux de la prospective dans le champ du projet territorial et de la planification intercommunale : s'appuyer sur un faible volume d'expériences des années 90 pour en tirer des enseignements pour la période à peine engagée d'application des "trois lois" (du moins en matière de SCOT). Un état des lieux inclut nécessairement une analyse des situations et des démarches territoriales, un examen de leurs conditions d'engagement et de leurs contextes. Plus qu'un état des lieux,

cette analyse d'un échantillon de situations locales<sup>11</sup> devrait nous permettre de tenter une "**approche prospective**" de l'utilisation de la prospective territoriale dans le champ du projet territorial et de la planification urbaine.

*Quels sont les facteurs susceptibles de favoriser ou de pénaliser les démarches de projets territoriaux et, dans ce cadre, le recours à un esprit et une pratique de prospective ?*

Il convient pragmatiquement de repérer de multiples approches qui pourraient être qualifiées de prospective, approches partielles le plus souvent, se raccrochant parfois à des enjeux très spécifiques, parfois à une étape d'une démarche plus vaste, plutôt tirées, dans certains cas, vers des apports d'experts, dans d'autres plutôt vers des approches de démocratie participative.

Nous serons tenus, dans le même mouvement, de nous interroger sur les significations de la notion de **projet** appliqué à un territoire donné, des notions de **planification** et de **programmation** qui s'y rapportent, pour mieux situer la prospective territoriale par rapport aux différents outils et méthodes d'élaboration de projets.

## III. VERS UN RENOUVELLEMENT DES DÉMARCHES TERRITORIALES

Les finalités de ce travail seront de mettre en évidence les voies d'innovation pour un renouvellement des démarches de projet stratégique et de planification tout en recherchant, au-delà d'une première étape d'état des lieux, les pistes et les moyens de contribuer progressivement à leur concrétisation.

L'hypothèse de la prospective territoriale comme vecteur majeur de la novation des démarches territoriales, sans être pour autant l'unique voie possible, peut se révéler particulièrement adaptée à une amélioration de différents aspects de ces démarches :

- la construction des connaissances et de leurs interdépendances,
- l'implication des acteurs locaux à cette construction,
- la représentation des identités territoriales permettant de fonder des visions futures,
- les savoir-faire pour développer des pratiques de démocratie délibérative,
- les conséquences sur l'action publique et sur les stratégies et projets territoriaux.

En effet, la prise en compte des conséquences sur la vie quotidienne des stratégies dans le domaine économique-spatial est non seulement une exigence de plus en plus impérieuse,

---

<sup>11</sup> Agglomération grenobloise, métropole Nantes-Saint-Nazaire, métropole lyonnaise, métropole de Lille (transfrontalière), agglomération de Dunkerque, agglomération d'Angers, agglomération de Saarbrücken-Moselle-Est, Alpes-Maritimes (DTA), Littoral Languedoc-Roussillon (Mission).

mais de moins en moins le cercle restreint des experts et des décideurs politiques et institutionnels peut, à lui seul, déterminer ce qui est bon pour l'avenir des populations, des habitants, des citoyens.

Il s'agit en somme du **croisement d'un axe "développement et aménagement durables"** et d'un **axe "débat public/participation"** : cette conjugaison aboutit, dans le domaine territorial, à une complexité inédite qui met en question les savoirs et les

savoir-faire en matière d'élaboration des politiques publiques.

*Sommes-nous certains de pouvoir croiser le sociétal avec l'économique et le spatial, le tout en mouvement et en évolution rapide ? Sommes-nous même certains que ce rapprochement permettra l'expression d'une sorte d'attente ou de demande sociale qui serait de nature à orienter les projets et les stratégies territoriales ?*

#### **IV. VERS UNE FONCTION DE PÔLE DE COMPÉTENCES ET DE RESSOURCES**

La présente mission, avec peu de moyens, ne représente qu'une contribution au sujet de la prospective territoriale déjà bien défriché grâce notamment aux travaux de la D.A.T.A.R.

Il est important de faire converger l'ensemble des efforts pour agir sur une réalité fortement ancrée dans des pratiques anciennes où les cultures de la planification et de la prospective se tournent largement le dos. La complexité du sujet, la

multiplicité des situations locales et les questions d'échelles de territoires rendent l'entreprise ambitieuse, l'inscrivent dans une durée de plusieurs années et vont l'orienter vers l'organisation de réseaux d'échanges, de capitalisation des acquis des expérimentations et vers la recherche de moyens pour soutenir les démarches locales innovantes, en quelque sorte vers la préfiguration de pôles de ressources et de compétences.



## **Deuxième partie**

### **PROSPECTIVE ET PROJETS TERRITORIAUX : NOTIONS PRINCIPALES ET DÉFINITIONS**



# PARTIE II :

## PROSPECTIVE ET PROJETS TERRITORIAUX :

### NOTIONS PRINCIPALES ET DÉFINITIONS

#### Résumé et points importants :

Cette partie tente de définir les prospectives et de les situer dans le champ des démarches territoriales (notamment par rapport au projet de territoire et à l'exercice de planification).

Il met en avant les trois grandes caractéristiques que devrait revêtir la prospective territoriale :

- une dimension cognitive
- une dimension participative
- une dimension stratégique.

Un glossaire des principales notions-clés utilisées dans cet ouvrage achève cette partie.

## I. LA PROSPECTIVE DANS LES TERRITOIRES

### 1. La notion de prospective<sup>12</sup>

Il existe de nombreuses définitions d'une notion dont le sens n'est pas véritablement stabilisé ou figé. La **prospective** est souvent présentée comme la recherche de réponses à deux questions "fondatrices" :

- *Que peut-il advenir ?*
- *Que pouvons-nous faire ?*

La réponse à la première question figure plutôt une prospective exploratoire. Dans le second cas, il s'agit plutôt d'une prospective dite normative, souvent stratégique, dont la finalité est d'éclairer l'élaboration d'un projet ou d'une stratégie d'action.

La prospective peut se décliner à la fois comme :

- *Une attitude d'interrogation sur les cheminements du futur par rapport à la situation actuelle, une posture de l'esprit qui vise à identifier les enjeux futurs d'un objet de la connaissance ou de l'action, en vue de se positionner dans sa réalité présente et de l'orienter dans le sens désiré ou souhaité.*
- *Une capacité d'élaboration des concepts nécessaires à une pensée construite du futur.*
- *Une approche méthodologique et un ensemble d'outils pratiques et de techniques.*

L'avantage de cette définition est de relier plusieurs notions complémentaires, articulées les unes aux autres :

- *Une posture de l'esprit, une attitude ou une façon d'être qui consiste à accepter l'idée d'"accueillir" le futur, d'être ouvert à lui, sans a priori dogmatique, philosophique ou idéologique.*
- *L'idée d'un futur anticipé marqué par le principe d'incertitude, "nul ne peut prédire l'avenir". Aussi, puisque le futur susceptible d'advenir n'est pas connu, la sagesse est de se laisser la possibilité de définir un panel de futurs possibles ou de scénarios. À ces futurs correspond une variété des trajectoires possibles à partir d'une réalité à un moment donné, activité largement inductive, exploratoire qui s'appuie sur l'observation des tendances émergentes susceptibles de faire bifurquer des processus existants.*
- *La prospective porte sur des questions faisant problème dans le champ de la société ou en général du monde. Ces enjeux peuvent se situer, mais non nécessairement, dans le champ de l'action collective.*
- *Un mécanisme de la pensée qui consiste à se tourner vers l'avenir pour réfléchir sur l'actuel et le contemporain : c'est un détour par le futur pour poser des problèmes du présent. La substance même de la pensée prospective consiste dans le jeu d'itérations entre un futur lointain, hypothétique et spéculatif, le présent, le futur proche qui est aussi, mais pas toujours, le futur de l'action et de la transformation des choses, un futur de l'opérationnalité des processus.*
- *Une orientation des tendances, des processus et des choix actuels dans le sens du désirable et du souhaitable. Cette question renvoie à l'idée que les sociétés ont la faculté de modifier le cours de choses dans une direction différente de celle qu'elle aurait si aucune action volontaire ou consciente n'avait lieu.*

<sup>12</sup> De nombreux ouvrages proposent des définitions des notions de prospective et de prospective territoriale. Citons les travaux de Michel Godet, de Futuribles, et les deux ouvrages de référence pour la prospective territoriale des éditions du CERTU, *La prospective des territoires* (Jacques de Courson) et *Donner du futur aux territoires* (Fabienne Goux-Baudiment).

## 2. La prospective territoriale

La **prospective territoriale** a pour objet l'élaboration de visions, de perspectives et d'orientations concernant le devenir d'un territoire et de ses habitants 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 l'objet ou le sujet de la prospective.

La connaissance d'un objet aussi complexe qu'un territoire est difficile. Un territoire, c'est un **composite** : il y a des structures, des fonctions, des équipements, des "systèmes" organisationnels : c'est une sorte de "machine sociale localisée". Un territoire, c'est aussi un vécu, une identité, une subjectivité, un système de représentation, de conscience. Un territoire, c'est un phénomène qui entre en "résonance avec le monde", en réactivité permanente par rapport au contexte dans ses différentes acceptions. Et un territoire, c'est un cadre de gestion et de gouvernement de la scène publique, c'est une entité qui se "manage", qui se pilote.

Ce caractère composite induit l'idée que le territoire (pour la prospective et pour une planification "renovée") n'est pas seulement un objet d'étude mais le sujet d'un **exercice collectif** dans le cadre du processus d'action que constitue le projet. Les différentes études et les interventions d'experts sont à resituer dans ce système de projet.

D'après cette conception, la prospective territoriale est stratégique, liée à l'action publique, au projet de territoire, ce qui n'exclut pas, dans le cadre d'une même démarche, le recours à la prospective exploratoire. Elle n'est pas nécessairement globale ou plurithématique, elle peut aussi s'attacher à un thème à fort enjeu local, à l'élaboration d'une politique publique territorialisée ou aux conséquences d'un projet d'aménagement ou d'un équipement structurant.

En somme pour la prospective, le territoire doit se mettre en situation de "penser son devenir", c'est-à-dire qu'il doit se doter d'un ensemble d'outils permettant l'élaboration d'une "vision", d'une représentation de sa situation et de sa position. Les acteurs du territoire doivent se donner non seulement les moyens conceptuels et techniques pour cette élaboration (dimension cognitive), mais être également capables de faire partager leurs analyses et de construire une "vision partagée".

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, de l'ensemble des outils de "l'aide à penser autrement", 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.

Le **territoire** est le sujet de la prospective territoriale, à la fois, société locale, territoire dans le monde, espace, lieu d'organisation des activités, patrimoine, réseaux, territoire de l'action. Les interdépendances entre toutes ces dimensions donnent toute la complexité du sujet.

## 3. La prospective dans le champ de la planification territoriale locale

Le qualificatif de "stratégique" est souvent associé depuis une quinzaine d'années à la notion de planification territoriale pour signifier que l'action d'organisation de l'espace doit se fonder sur un projet territorial qui est intercommunal, global, à long terme. La révision du schéma directeur de l'agglomération lyonnaise (Lyon 2010) engagé au milieu des années 80 a été le modèle fondateur d'une "**planification stratégique**" **décentralisée**. La planification cherche à s'élargir au stade de référence à l'action publique "stratégique" et ne plus être cantonnée à l'aspect organisation du territoire.

La **loi SRU**, en rendant obligatoire pour les SCOT le "**projet d'aménagement et de développement durable**" (PADD), consacre l'association projet – planification en la finalisant sur le développement durable. Le projet de territoire prolongé par un PADD et un SCOT constitue un axe majeur pour les démarches territoriales.

Le mot "planification" a une double signification, à la fois outil d'action publique au sens de cadre de référence pour l'action, et mode d'anticipation de l'avenir, c'est-à-dire technique d'étude sur l'avenir.

Pour ce dernier, la planification tend à se confondre avec l'analyse prévisionnelle sur laquelle s'appuie principalement la planification au sens premier et induit une confusion permanente avec la prospective.

Cette confusion entre les notions de planification et de prospective avait déjà été mise en évidence, il y a dix ans, au cours du colloque de Metz<sup>13</sup>.

*De façon générale, les études sur l'avenir d'un territoire et les analyses prévisionnelles sont souvent qualifiées de prospective, mais ne sont pas des exercices de prospective territoriale. Des différences méthodologiques majeures séparent la planification fondée sur une base prévisionnelle ("toutes choses égales par ailleurs") et l'univers de la prospective<sup>14</sup>.*

*Le mode d'élaboration de la représentation du futur d'un territoire diffère fondamentalement pour la planification et pour la prospective.*

**a) Pour la planification**, les SCOT, outils de cohérence, il s'agit de mettre en perspective et en cohérence (dans le temps et l'espace) l'ensemble des programmes et contrats de mise en œuvre, l'ensemble des projets urbains (et d'aménagement) majeurs, des politiques (qui ont un impact spatial) et documents sectoriels (PDU, programmes Locaux de l'Habitat, ...), des projets de l'État et des grands projets d'équipement... Ces projets sont "calés" par rapport à l'avenir grâce aux analyses prévisionnelles. Les interactions complexes entre ces différentes dimensions vont

permettre, le cas échéant, de s'interroger sur le sens général de l'ensemble. Il en résulte, de façon explicite ou implicite, une représentation future du territoire. Est-elle acceptable, souhaitable, désirée ? A-t-elle été débattue ?

**b) Pour la prospective territoriale**, il s'agit de construire collectivement une vision du futur avec d'autres méthodes de travail et à partir de représentations du passé et du présent plus larges et plus "questionnantes", moins immédiatement focalisées sur le "spatial", que pour une logique de recherche d'optimisation des projets et des politiques engagés et prévus.

La prospective peut être un ensemble d'outils et un système d'organisation de la démarche pour établir un document de planification au sens de cadre de référence pour l'action, c'est-à-dire pour élaborer le projet de territoire qui sert de support à l'activité de planification.

La prospective permet d'élargir et d'enrichir l'univers de la planification sans représenter un facteur antagonique ou contradictoire. Mieux encore, la prospective, à condition d'être faite sérieusement, permet de crédibiliser la planification qui a vu ses méthodes de prévision et de prolongement de tendances largement disqualifiées. Dans un monde qui bouge beaucoup et rapidement, les outils traditionnels de la planification, de la prévision et de l'action collective sont dépassés. Il n'est plus possible d'avaliser sans discussion approfondie voire contradictoire, les analyses et les propositions élaborées par les organismes d'études ou des techniciens de l'aménagement au nom de la connaissance supérieure d'une discipline que seraient la planification et l'aménagement des territoires.

Puisqu'il faut agir autrement, il faut penser autrement, renouveler la sémantique, le vocabulaire et les procédures de l'action collective. L'évolution actuelle tend vers une remise en cause des formes cloi-

---

13 Dans les termes suivants : "On remarque en ce moment un certain nombre de confusions : confusion entre prospective et prévisions, confusion entre prospective et prévoyance, confusion entre prospective et planification, ... Il faut que nous distinguions très clairement ces démarches." (Jean Frébault, "De l'intérêt du colloque", in *La prospective dans la planification urbaine et territoriale, les grands enseignements du colloque de Metz des 8-9 avril 1992*).

14 L'ouvrage cité de Jacques de Courson met en évidence de façon très pédagogique les différences entre les notions de prévision, de projection et de prospective.

## Encart n° 1 : La prospective par rapport aux territoires et aux projets (résumé)

- La **prospective** est une **discipline**, un ensemble de **méthodes** et plus largement une **attitude** qui vise à explorer les futurs d'un enjeu, d'un objet de la connaissance ou de l'action. Pour la prospective territoriale, l'objet (ou le sujet) est le territoire.

La raison d'être de ces futurs ou ces visions de l'avenir est de prendre position sur la réalité présente et de l'orienter dans le sens désiré ou souhaité et, ainsi d'éclairer une stratégie d'action et un projet. Les outils de la prospective et l'ensemble des acteurs d'un territoire permettent de construire la "vision souhaitable" ou la représentation du territoire à long terme qui va sous-tendre et guider le processus décisionnel de définition d'une stratégie et des politiques qui en résultent. **La prospective est un outil d'action.** La prospective peut être appliquée à une démarche de projet territorial à caractère global (Pays, projet d'agglomération, SCOT, DTA...) ou finalisé sur un domaine spécifique (plan de déplacement urbain, plan de prévention des risques...).

- La distinction entre prospective "**exploratoire**" et prospective "**normative**" est traditionnelle. Pour la première, l'avenir est un domaine à explorer. Elle cherche à mettre en évidence les futurs possibles. Pour la seconde, l'avenir est un domaine à construire. Elle recherche la détermination de finalités à long terme (un avenir voulu, "désiré" mais réaliste) et les moyens et étapes pour parvenir à leur concrétisation (les cheminements de la prospective). **Dans une démarche de prospective "complète", les deux formes se complètent et se conjuguent.**

- L'avenir est indéterminé. Il n'est pas le résultat des prolongements de tendances du présent. Il est envisagé "toutes choses inégales par ailleurs". En ce sens, la prospective se distingue fondamentalement de l'analyse prévisionnelle. Elle peut être considérée comme une tentative d'organisation face à l'incertain, une sorte de "planification" de l'incertain.

**La prospective n'est pas une science.** Elle vise le décloisonnement entre les disciplines et les savoirs et entre les compartiments de l'action. Elle se fonde sur un **raisonnement systémique** pour approcher de la complexité de la réalité et pour viser une appréciation des interdépendances entre les dimensions (en évolution et en mutation) qui constituent le sujet et son contexte.

Que le sujet/système soit "global" ou complexe, comme un territoire et son contexte, ou sectoriel, comme un grand thème (appliqué à un territoire), tels les modes de vie, le développement économique, les risques, les institutions..., ou encore un grand équipement ou un projet urbain, la prospective est **globale** puisqu'elle met en relation les secteurs d'activité, les politiques, les échelles, les temporalités, les modes de vie, les acteurs, les disciplines... pour en dégager des dynamiques pour l'avenir. La multiplicité des sujets applicables à un territoire peut donner lieu à une grande diversité de commandes et d'approches de prospective.

- Une démarche de prospective s'organise **autour de trois grandes phases interactives** et non (strictement) séquencées dans le temps :
  - la recherche de données, le diagnostic, l'analyse rétrospective, l'évaluation des politiques antérieures, l'enquête de "connaissance directe",
  - la délibération, le débat entre les acteurs,
  - La conceptualisation, la prise de parti, la construction des visions du futur, suivies par l'élaboration d'objectifs et de stratégies d'action.

La réussite d'une démarche ou d'un exercice de prospective est notamment fondée sur la **qualité** :

- des travaux d'études et des données pour notamment figurer un diagnostic dynamique et communicable qui pose les "bonnes questions",
- de l'animation et de l'organisation de la participation des acteurs pour mobiliser une "intelligence collective locale" tout au long de la démarche,
- de la conduite politique du processus.

- Ainsi la **prospective** conjugue **trois dimensions essentielles** :

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

Elle est ainsi organiquement mêlée aux notions très fortement mises en avant de **développement durable** et de **gouvernance territoriale**.

sonnées de l'action publique et des logiques "traditionnelles" de planification.

La loi SRU est, dans son esprit, en phase avec cette évolution qui privilégie les approches du bas vers le haut (*bottom up*) et les démarches plus proches du terrain et de la réalité concrète des citoyens : le devenir des territoires est avant tout une affaire de qualité de vie pour ses habitants. La population civile locale doit être associée aux travaux du SCOT. L'organisation de la concertation est l'une des premières tâches que doit se fixer le planificateur. Ainsi le projet qui accompagne un SCOT doit mettre en

avant des choix suffisamment clairs et débattus pour représenter aux habitants un avenir collectif.

Un colloque<sup>15</sup> très récent consacré au thème "prospective territoriale et gouvernance locale" présente un ensemble de questions qui résumant bien la tendance actuelle, en matière de démarches territoriales, qui traverse la plupart des pays européens :

*Comment les acteurs locaux peuvent-ils développer une vision prospective du territoire ?*

*Comment élaborer des règles communes ?*

*Quelle société pour demain et quelle organisation de la cité mettre en place pour assurer le bien-être des habitants ?*

*Quels talents disponibles pour avancer ?*

*Comment intégrer, à la réflexion et à la décision, la richesse singulière et les spécificités locales ?*

15 3<sup>èmes</sup> Assises wallonnes du développement local, 27 et 28 novembre 2002.

*Comment articuler expertise, démocratie représentative et démocratie participative ?*

*Comment traduire l'exercice de prospective et de gouvernance locale dans l'organisation territoriale ?*

#### 4. Des prospectives générales appliquées aux territoires

Les planificateurs définissent souvent des besoins de prospective tournés vers la nécessité de **disposer de connaissances et d'informations sur les futurs possibles liés à certains enjeux** et sur leurs conséquences locales. Certains sujets sont invariablement mis en avant en soulignant la médiocrité des connaissances correspondantes, tout particulièrement :

- *la mobilité et les flux de déplacement,*
- *les extensions périphériques et, en creux, l'avenir de l'agriculture*

*périurbaine,*

- *les densités et les formes urbaines en relation avec l'évolution des modes de vie et avec l'évolution démographique.*

Il s'agit de problématiques qui font l'objet de réflexions de prospective menées tant au niveau national que dans les pays étrangers, parfois à des échelles régionales. Certains sujets ont fait l'objet de nombreux travaux (prospective des déplacements), d'autres sont peu traités (en général les questions "spatiales" de la ville). Leur capitalisation en direction du "terrain" est toujours délicate. Ils sont très rarement "territorialisés" dans une démarche tournée vers l'action locale. La "territorialisation" de certaines problématiques constitue une piste de travail importante qui manifestement fait l'objet d'importantes attentes locales.

## II. CE QU'APPORTE ET EXIGE LA DÉMARCHE PROSPECTIVE

### 1. Construire des représentations du futur pour éclairer un processus décisionnel

La prospective met en évidence la variété de **trajectoires** (ou de futurs) **possibles** d'une réalité portant sur un enjeu ou un problème actuel. Son objectif est d'éclairer les décisions qui infléchissent une stratégie d'action ou qui y conduisent afin de mieux maîtriser les processus d'action qui relient le présent à un objectif futur de moyen ou de long terme.

Autrement dit, la prospective consiste à "*penser loin pour agir avec plus de pertinence ici et maintenant*". C'est un exercice qui vise à la fois à appréhender la complexité d'une situation, à la projeter sur l'avenir, et à revenir sur l'objet pour accroître ses marges de manœuvre, ses degrés de liberté et sa capacité à maîtriser les risques et les incertitudes.

**Une prospective territoriale destinée à construire une vision du futur implique une dimension stratégique.** Cette vision contribue à configurer, à caler, un ensemble d'objectifs à atteindre à un horizon

donné. Ces objectifs impliquent une stratégie et un plan d'actions échelonnées dans le temps pour parvenir à les atteindre. Le projet de territoire qui cadre l'ensemble du processus constitue une référence pour l'action publique.

*Il appartient à la prospective de poser clairement la différence entre les actions susceptibles de conduire à des processus non désirés ou qui poursuivent des logiques antérieures à enrayer ou à corriger, et les actions destinées à concrétiser une perspective explicite et volontairement tracée.*

### 2. Construire des visions du futur implique une dimension cognitive

L'avenir des territoires découle largement des politiques et des pratiques actuelles.

Il faut partir d'une compréhension des politiques antérieures qui ont contribué à façonner la réalité présente pour se demander si l'on va poursuivre, infléchir ou interrompre le processus d'action et les politiques en cours. Les interrogations sur le futur, les aspirations et les attentes

nouvelles se fondent sur des bilans, des états des lieux, des diagnostics, des enquêtes (connaissance directe). Interrogation sur l'avenir et rétrospective des politiques antérieures sont itérativement imbriquées. C'est dans cette intermédiation que la prospective prend place.

La question du futur pose la question de la façon dont on se projette dans le futur en s'appuyant sur la connaissance du présent. Il s'agit forcément d'une approche qui conjugue deux dimensions principales :

- *La dimension classique du diagnostic de la réalité présente et passée, un phénomène produit, à un moment donné, par un ensemble de facteurs, de déterminants, de processus internes et externes au territoire, dont les composants interagissent les uns avec les autres pour produire, engendrer une situation au temps t.*
- *Le passage du "présent actuel" à un "présent projeté" dans le futur, et le retour éventuel de ce "présent projeté" vers un "présent orienté" vers le changement, l'action, la transformation de la réalité.*

Ce basculement du présent-actuel au présent-anticipé-projeté représente un vrai défi, puisque par définition on ne peut pas mesurer ce qui n'existe pas. Le projet résulte d'une activité sociale visant à transformer, adapter, changer la réalité au sens de projection d'un désir, et de représentation d'une intention sur le futur : c'est le domaine du vouloir-faire, vouloir-agir. Il y rentre une part de subjectivité collective et individuelle.

La qualité des connaissances de la réalité actuelle de l'enjeu en cause est une dimension fondamentale de la prospective. Mais que signifie la réalité actuelle ? Comment la saisir dans sa complexité ? Il s'agit à la fois de la connaissance de l'"objet" à un moment donné et le mouvement de cette réalité entre un passé écoulé qui pèse parfois lourdement, et un présent lourd de son propre futur. Il s'agit de comprendre la logique de phénomènes inscrits dans une durée historique plus ou moins longue.

Ce champ des connaissances nécessaires pour se projeter dans le futur, dans ses multiples dimensions (historique, géographique, sociale, culturelle, économique, environnementale...) composé à la fois d'une connaissance du passé (rétrospective, évaluation, évolution statistique sur de longues durées...) et du pré-

sent, doit se doter d'un **socle informationnel** destiné à mettre à la portée des acteurs et des différents participants une information la plus claire, lisible et neutre possible, la plus aisément appropriable.

La pensée complexe et la systémique sont les outils de cette analyse de la "réalité". Les diagnostics de situation ou les "états des lieux" représentent un volet de ces analyses. Ils doivent faire l'objet de débats contradictoires.

Le diagnostic et l'analyse du présent doivent permettre d'appréhender les phénomènes en émergence, les "signaux faibles" et les conséquences des politiques publiques et des projets antérieurs, même si leur temps de mise en œuvre n'est pas achevé, en mettant en évidence les interrelations entre les facteurs qui composent ces politiques et les résultats d'évolutions économiques et sociétales à l'œuvre concomitamment.

Cette qualité des connaissances et des chiffres qui s'y rattachent, qui permettent les nécessaires approches comparatives, font localement, de l'avis des experts, cruellement défaut.

### **3. Construire des visions du futur implique une dimension participative**

La prospective est une activité qui se mène en groupes.

#### **La prospective favorise le débat et le dialogue sur la construction des représentations de l'avenir.**

C'est parce qu'elle suscite le débat et les interrogations sur les chemins du futur possible qu'elle permet de créer des visions convergentes qui sont le résultat d'une mobilisation de l'"intelligence collective".

L'avenir est ouvert, il n'est pas fait, donné ou écrit, il appartient à tous. Il est l'objet d'une création collective. L'expression collective concernant la relation d'une société à son avenir est ressentie comme une exigence croissante. Trois principales raisons sont fréquemment mises en avant :

- *La science apporte plus d'interrogations que de réponses. Il est important de partager ces interrogations avec le plus grand nombre.*
- *L'incertitude est la règle, la certitude l'exception.*
- *Le niveau culturel de nos concitoyens est tel aujourd'hui qu'une impasse sur leurs avis devient de plus en plus difficile et politiquement risquée.*

Le futur ne peut être dessiné ni par un seul expert ni par un organisme d'études ou par une autorité, aussi légitime soit-elle, au profit de tous. Le discours d'expert, à lui seul, échoue à formuler une représentation des futurs souhaitables.

Le débat et la mobilisation des énergies locales sont inhérentes à la prospective territoriale, exercice fondamentalement collectif. Il ne s'agit pas d'un supplément d'âme ou d'une pratique qui se superpose aux dires d'experts. Ainsi, la prospective, dans ses modalités participatives, va dans le sens de la recherche d'une gouvernance maîtrisée et d'un **art d'organiser l'intelligence collective**.

L'exercice de prospective demande du temps, un approfondissement de la réflexion et un effort d'appropriation. Il se base en partie sur des connaissances apportées par des experts qui sont à mettre en débat pour permettre une confrontation entre des points de vue souvent contradictoires, parfois conflictuels, rarement consensuels *a priori*, qui ne peuvent que résulter d'un libre débat entre des personnes qui acceptent de travailler et de réfléchir ensemble et de regarder le futur "en face". La prospective combine travaux d'experts, techniques de communication et exercices de créativité pour "libérer" la parole des acteurs, les décaler par rapport à leur position institutionnelle et professionnelle. Elle est à l'articulation d'un univers cognitif et d'un univers que l'on peut situer dans le champ de la "gouvernance" du processus de projet.

En réalité affleure rapidement une ambiguïté majeure qui pourrait s'exprimer sous la forme d'un conflit

potentiel entre des "planificateurs" ou des "aménageurs" (qui préconisent une démarche de nature à mettre au premier plan leur savoir, leur savoir-faire et leur maîtrise des études d'aménagement et d'urbanisme) et des "prospectivistes" (qui souhaitent partager les prémices d'une démarche territoriale avec la société locale pour en susciter une force créative).

Une conjugaison des deux approches est possible. Elle nécessite un croisement des deux "cultures" de l'aménagement et de la prospective et non simplement un surcroît de prospective pour rendre les études plus performantes.

#### **4. Une prospective tournée vers l'action publique implique une appropriation des connaissances et des résultats**

Comment passer de petits groupes composés de personnes motivées, qui acceptent de consacrer du temps à ce type d'exercice, à la délibération élargie, à un processus participatif ouvert sur la société civile ? Il s'agit de la question difficile de l'appropriation du travail de prospective.

*Une double appropriation des résultats de l'exercice de prospective est à opérer :*

- **Par la société civile ou par un public "élargi"**, il s'agit de rendre possible un mouvement itératif entre les petits groupes de travail fondateurs et les groupes élargis et un retour de la confrontation collective sur les acteurs en charge de la conduite de la démarche, avant que les processus collectifs et les politiques publics ne figent les intentions.
- **Par les "décideurs", les élus et les pouvoirs publics locaux**, pour arriver à convertir les travaux prospectifs en action, en projet ou en axes stratégiques.

La prospective territoriale "stratégique" doit ainsi trouver un relatif équilibre entre :

- *une approche insérée dans une démarche d'action publique, qui vise l'élaboration de programmes,*

## Encart n° 2 : Synthèse des objectifs et des principales caractéristiques de la prospective territoriale "stratégique"

- La prospective s'attache à une compréhension de la réalité actuelle du territoire et de son contexte (rétrospective et diagnostic).
- Elle élabore des futurs possibles et souhaitables pour un territoire.
- Elle recherche une large participation des acteurs locaux et de la société locale pour l'élaboration des futurs et pour rendre ces acteurs "proactifs".
- Elle vise à la construction d'une vision territoriale à long terme, stratégique et partagée.
- La prospective, sur la base d'une vision à long terme, vise aussi l'élaboration d'un projet de territoire et des différentes déclinaisons de ce projet (planification, programmation, contrat).
- Elle étudie les transformations d'un territoire dans un contexte qui se modifie (le territoire dans le monde).
- Elle s'intéresse au long terme comme moyen de mettre en perspective les contraintes du court terme.
- La prospective considère qu'il est possible d'influer sur la transformation de la réalité du territoire (l'avenir est un domaine de pouvoir, de liberté et d'action<sup>16</sup>). Le futur ouvre des marges de manœuvre, des degrés de liberté ou des fenêtres d'opportunité.
- La prospective s'appuie sur l'idée que les germes du futur existent dans la réalité actuelle, non seulement par les grandes tendances mais par les phénomènes en émergence ("signaux faibles") susceptibles d'être porteurs de dynamiques futures.
- La prospective porte une attention particulière aux différentiels d'évolution entre certains facteurs de mutation (ce qui évolue vite, ce qui a un fort degré d'inertie, temporalités différentielles des phénomènes démographiques, des modes de vie, des écosystèmes, de l'organisation de la ville, des systèmes productifs, des formes d'organisation familiales, des facteurs de mobilité, de certains tropismes culturels...).
- La prospective procède par analyses systémiques et s'intéresse aux interdépendances entre les aspects sociétal, économique, spatial et institutionnel d'un territoire.
- Elle s'efforce de comprendre les enjeux en fonction de l'existence d'une multitude d'acteurs engagés dans un jeu relationnel donné.
- Elle favorise le débat et le dialogue et cherche à mobiliser l'intelligence collective pour construire les représentations de l'avenir.
- La prospective perçoit une réalité, construit un discours collectif (une représentation de la réalité) pour agir sur la transformation de cette réalité (les mécanismes de l'action publique).

*de schémas d'organisation spatiale, l'amélioration de politiques publiques existantes ou la création de nouvelles ;*

*– et une approche tournée vers une réponse aux aspirations collectives, inscrites dans un processus de transformation de la réalité sociétale.*

Cette combinaison n'est pas évidente à trouver. Pour de nombreux observateurs, la liberté indispensable à la prospective est peu compatible avec une procédure administrative trop contraignante et réductrice par rapport à une véritable démarche de projet de territoire.

### III. CONCLUSION POUR L'ANALYSE DES SITUATIONS LOCALES

Cette analyse (volontairement théorique) des apports possibles de la prospective territoriale fournit une base de départ pour baliser l'"état des lieux" de la prospective appliquée aux démarches urbaines et territoriales locales. On peut la résumer en quelques points :

1. *L'utilité de la prospective, pour une démarche territoriale et de planification stratégique, est la construction d'une (ou de plusieurs) vision(s) du futur.*
2. *Cette vision est à long terme.*
3. *Elle est stratégique, c'est-à-dire elle débouche sur un projet territorial.*
4. *Elle est "partagée", elle engage les acteurs de la société locale.*

Dans cette logique, la prospective, ensemble d'outils et de méthodes, est indiscutablement indispensable. Son exercice dépend de la réponse locale à deux questions :

- *Existe-t-il une volonté d'élaborer un projet global, stratégique et à long terme pour orienter l'action locale, la programmation et la planification ?*
- *Existe-t-il le besoin d'une vision du futur pour élaborer un projet territorial ?*

Mais ces questions se posent-elles localement en ces termes ? Jusqu'à présent rarement. Les nouvelles conditions institutionnelles, sociétales, politiques, économiques que nous avons évoquées vont-elles donner du crédit à cette interrogation ? Dans quelle mesure ? Nous sommes dans un entre-deux, entre une poursuite des "habitudes anciennes" de la planification et une ouverture à l'innovation dans une logique de "vision" et de projet.

<sup>16</sup> Bertrand de Jouvenel, *L'art de la conjecture*, 1961, Édition SEDEIS 1964.

En dehors de cette "grande porte" qu'est la volonté affirmée d'un projet stratégique et partagé, appuyé sur une vision à long terme, une prospective "partielle" peut jouer différentes utilités. Elle sera plus **exploratoire**, permettra d'éclairer certains enjeux, sera peut-être plus une **prospectivité thématique "territorialisée"** qu'une prospective territoriale. Ce cas de figure n'est pas à dédaigner. La prospective peut s'insérer dans une démarche

territoriale rigoureuse et professionnelle, même si elle ne relève pas du registre d'une prospective territoriale stratégique.

Dans tous les cas, il sera nécessaire au préalable de se donner les moyens d'une "maîtrise d'ouvrage" de qualité, d'une animation rigoureuse de la démarche choisie, du temps et des financements suffisants.



## **Troisième partie**

**DÉMARCHES TERRITORIALES  
ET PROSPECTIVE,  
ANALYSE  
DE QUELQUES SITUATIONS LOCALES**



# PARTIE III :

## DÉMARCHES TERRITORIALES ET PROSPECTIVE, ANALYSE DE QUELQUES SITUATIONS LOCALES

### Résumé et points importants :

Toute tentative pour faire un "état des lieux" de la prospective territoriale est confrontée à une complexité qui reflète la diversité :

- des démarches et de leurs finalités,
  - des territoires,
  - des modes d'anticipation du futur (dont la prospective),
- et qui dissuade toute véritable typologie des approches de prospective appliquées à des démarches territoriales.

La prospective s'exprime selon les lieux et les périodes par des approches territoriales globales et/ou sectorielles, ou encore centrées sur la logique d'action d'un acteur spécifique ou d'une famille d'acteurs. Elle prend la forme :

- soit d'exercices structurés de prospective territoriale,
- soit d'études ponctuelles sans véritable vue globale,
- soit de processus de veille et de réflexion "en continu".

## I. DIVERSITÉ DES TERRITOIRES, DES SITUATIONS, ET DES APPROCHES

### 1. La notion de projet de territoire

L'**observation** qui suit porte sur des approches prospectives insérées dans le cadre de démarches territoriales. L'objet et l'échelle de ces démarches sont très variables, le plus souvent un projet ou un contrat d'agglomération ou de pays, un schéma directeur ou un SCOT, parfois des projets de territoire hors procédure, des démarches de coopération entre plusieurs territoires (notamment transfrontalières), des projets à finalité spécifique. Sur un même territoire plusieurs démarches ou projets peuvent se chevaucher, parfois ou souvent sur des périmètres différents.

Il s'agit à défaut de projets de territoire, de **territoires à projet(s)**. Il n'y a pas, le plus souvent, de projet territorial global, stratégique et à long terme, constitué en référence unifiée à l'action publique. Le cas du Pays Basque, déjà ancien, constitue de ce point de vue une exception. Le projet de territoire du Pays Basque a pu être construit à l'issue d'un exercice

de prospective. Ce type d'exceptions tend à conforter un modèle rationnel, le projet de territoire comme lieu et processus de cohérence et de référence pour organiser sur un même territoire de multiples actions destinées à marquer son développement et son aménagement.

Pour l'instant, à l'échelon d'entités intercommunales, le projet territorial à long terme, global, stratégique et partagé n'est pas observable en tant que "produit" ou alors de façon très évanescence. Il existe des DTA (techniquement et non juridiquement terminés), quelques schémas directeurs élaborés fin des années 90 (qui ont fait l'objet de révisions substantielles), des chartes de Pays ou d'agglomération, des projets pour le futur incontestablement, des projets de territoire pour autant ?

Cette notion de projet territorial finit progressivement par s'imposer et le besoin de s'en doter est explicitement reconnu. La pratique de son élaboration se développe lentement, de façon informelle. Une démarche surdétournée par une approche juridique et procédurale s'éloigne de l'idée de projet de territoire global. Selon les cas, le projet peut être plutôt

- La synthèse qui suit porte essentiellement sur des situations locales et des démarches territoriales (de programmation, de planification, de projet...) : région grenobloise, métropole Nantes-Saint-Nazaire, métropole lyonnaise, métropole de Lille (transfrontalière), agglomération de Dunkerque, agglomération d'Angers, agglomération de Saarbrücken-Moselle-Est, Alpes-Maritimes (DTA), littoral Languedoc-Roussillon (Mission).
- Les autres exemples utilisés sont issus de travaux de capitalisation réalisés à l'initiative d'autres institutions ou organismes, notamment à l'initiative de la D.A.T.A.R. et de l'Institut des Villes :
  - les cas analysés par le Groupe 9 "Prospective territoriale et action publique"<sup>17</sup>,
  - les cas de 6 agglomérations, Avignon, Grenoble, Nancy, Nantes, Perpignan, Saint-Omer<sup>18</sup>

De plus, il convient de signaler les travaux de capitalisation de la prospective régionale réalisés par Guy Loinger : "La prospective régionale et locale dans le champ de l'action collective" (non édités).

Des exemples pris dans plusieurs pays européens viendront s'ajouter en complément de ce rapport.

(Publication à venir d'un numéro de 2001 Plus consacré à la prospective européenne).

visionnaire ou plutôt gestionnaire. Les conditions pratiques de l'élaboration d'un projet "visionnaire" semblent rarement réunies. Cette notion ne s'en trouve pas réfutée pour autant, mais elle reste insaisissable et source d'interrogations multiples.

La notion de projet de territoire est considérée, après d'autres<sup>19</sup>, comme un processus inscrit dans une longue durée, nécessitant la construction d'une identité collective et d'une vision du devenir de ce territoire à long terme, résultant pour partie des itérations entre différents moments de ce processus, définition stratégique, débat, programmation (notamment les contrats de la loi "Voynet"), planification globale (notamment les SCOT) ou sectorielle (de type PDU), mise en œuvre de ses principales options... Cette conception commode semble dans certains cas encore loin de la réalité. Elle ressemble à une spirale vertueuse d'autant plus difficile à imaginer pour un territoire non véritablement "constitué", sans identité, sans habitude de travail et de coopération ni espace de dialogue.

Le projet va-il plutôt être considéré comme un projet pour une société locale ou plutôt, de façon plus minimaliste, comme une mise en cohérence des interventions publiques ? Les réponses seront variables selon les échelles, les enjeux, la volonté politico-institutionnelle, les jeux d'acteurs, les intérêts et les conflits d'intérêts, la volonté de le porter sur la place publique...

## 2. La prospective est un outil du management territorial, il n'est pas le seul

Nous sommes dans ce vaste domaine multiforme du management territorial qui devrait se développer durablement pour devenir **une forme majeure de l'action publique**.

Dans cette perspective, la prospective territoriale de caractère stratégique, outil de l'action publique, pourra trouver sa véritable utilité. Cette représentation de l'action stratégique implique de la prospective, mais la prospective territoriale n'est pas le seul instrument pour penser l'avenir. La prospective n'est jamais totalement absente mais on ne fait que rarement appel aux échelles (non régionales) des agglomérations, de régions urbaines, ou d'entités de type "grands territoires" formés dans le cadre des DTA ou des MIATT, à des exercices structurés et globaux de prospective territoriale.

Le constat qui résulte de l'observation effectuée sur l'échantillon de situations locales<sup>20</sup> peut apparaître, pour l'utilisation de la prospective territoriale, globalement brutal :

– **localement tout le monde parle de prospective mais personne ne sait ce qu'est la prospective territoriale,**

– *le nombre d'expériences, somme toute, est très limité dans le monde de l'aménagement urbain, il n'y a pas de pratique et les agglomérations ont peu d'expérience, ni pour les*

17 Étude réalisée par Marie-Claude Malhomme dans le cadre du groupe de prospective DATAR "Prospective territoriale et action publique".

18 Paru dans le rapport "Stratégie et planification urbaine" (Institut des Villes, août 2002).

19 Se reporter notamment à l'évaluation finale de l'opération "sites-témoins" (Daniel Béhar et Philippe Méjean) parue dans "Rencontres nationales des agglomérations, 22 juin 2000, les sites témoins" (DATAR, AMGVI) et en annexe de l'ouvrage de Francis Ampe et Claude Neuschwander, *La république des villes*, éd. de l'Aube-D.A.T.A.R.

20 Liste déjà citée.

*approches de prospective ni en matière de dialogue sociétal sur les territoires,*

- les professionnels porteurs de l'idée et de la pratique de la prospective sont en nombre très limité et ne sont pas organisés en milieu professionnel structuré,*
- les analyses stratégiques et l'élaboration de projets territoriaux sont rarement précédées ou accompagnées par un exercice de prospective.*

Pour l'instant, en dehors de la prospective régionale, les exercices de prospective territoriale ont peu d'applications. L'état des lieux révèle plus d'approches partielles et très diversifiées que de grands exercices stratégiques qui, à l'instar du "Pays Basque", de "Lyon 2010", du S.D. de La Rochelle ou de la prospective de l'aire métropolitaine marseillaise, ont marqué les années 90 et sont susceptibles de nous livrer des enseignements capitalisables.

Ce qui est frappant, c'est naturellement la diversité des situations territoriales. Les sociétés locales sont traversées par de profondes disparités culturelles et sociales. Chaque cas est particulier. C'est la nature de la situation qui va contribuer à fortement dicter le besoin et l'objectif de projet territorial et de planification stratégique, et partant à favoriser (ou à pénaliser) un recours à des approches de prospective.

## II. DIVERSITÉ DES FIGURES DE LA PROSPECTIVE

### 1. Une prospective stratégique au service d'un projet de territoire

#### A) La "grande figure" : l'exercice structuré de prospective territoriale

##### a) L'exemple de "Pays Basque 2010"

Le "Pays Basque 2010" est un exemple de prospective territoriale qui, aux côtés de certaines démarches régionales (Limousin, Bretagne, Poitou-Charentes, Midi-Pyrénées...) et départementales (Ardennes, Meuse...) ont marqué les années 90.

Pour cet exemple connu, considéré comme une incontestable réussite et

Nous essayerons d'identifier certains facteurs, tant sous l'angle des problématiques dominantes et de leurs représentations que des jeux et comportements d'acteurs, susceptibles de favoriser ou de pénaliser l'ambition du projet territorial et le besoin de vision à long terme et partant du recours à la prospective territoriale.

Nous avons regroupé les exemples et les situations analysés selon trois grandes rubriques sans qu'il soit possible de parler de typologie :

- 1. Une prospective stratégique au service d'un projet de territoire incluant deux figures principales, l'exercice de prospective territoriale du type "Pays Basque 2010" et la prospective "en continu" de Millénaire 3 (Lyon).*
- 2. Des approches thématiques et des approches de certains acteurs qui recherchent une stratégie territoriale ou dont la stratégie est tributaire des territoires.*
- 3. Des modes de prise en compte du futur qui ne peuvent être considérés comme des approches de prospective dans les projets et dans la planification territoriale et singulièrement la question du projet urbain.*

qui a fait l'objet de publications, il s'agit d'un exercice :

- "complet", allant du questionnement initial et du diagnostic à la définition d'une stratégie d'action globale éclairée par la mise en évidence d'un scénario pro-actif ;*
- marqué par l'utilisation d'outils issus de la prospective stratégique mis au point par Michel Godet et par une approche "systémique" visant un décloisonnement thématique et disciplinaire ;*
- fortement orienté sur une mobilisation/implication des acteurs et de "porteurs de projet", tant du monde politico-administratif que de la société civile locale, autour de l'idée de créer une dynamique d'ensemble à partir d'une réunion des forces vives d'un territoire<sup>21</sup> ;*

---

<sup>21</sup> Cette idée a été également une des lignes de force du mouvement des comités de bassin d'emploi dont procède indiscutablement "Ardennes 2005". L'objectif du développement local s'appuie sur l'élaboration d'un projet de territoire. Le guide de méthode publié en 1997, *Construire un projet de territoire* (Comité de liaison des comités de bassin d'emploi, MELT, D.A.T.A.R. et ministère de l'Emploi et de la Solidarité), est à vocation prospective.

– emblématique de la “tradition française” de prospective.

Dans ce cas, les démarches ont été engagées à l’initiative d’une personnalité “charismatique” à un moment de grave déclin économique, de crise sociale, identitaire de crise institutionnelle (des acteurs et des sous-territoires très éclatés, “espace d’archipels”, sans intercommunalité de nature à fédérer les 157 communes). Les mêmes caractéristiques valent pour “**Ardennes 2005**”<sup>22</sup>, (contemporain à l’exercice du Pays Basque), engagé à l’instigation de milieux économiques : le Bureau Départemental d’Industrialisation des Ardennes, émanation du Commissariat à l’Industrialisation et au Développement Économique, en se situant dans une problématique de développement économique local.

La démarche “Pays Basque 2010”<sup>23</sup> a été globale et multi-thématique avec dès le départ une volonté d’aboutir à une contractualisation et à une planification des opérations qui s’est concrétisée, dans la foulée de l’exercice de prospective stratégique, par un **schéma d’aménagement du Pays Basque**.

Cette démarche a été menée en dehors de toute procédure préétablie, dans un objectif de dégager des visions d’avenir et de définir des axes d’actions à mener. Elles ont été largement médiatisées auprès du grand public.

Un exercice du même type, mené au début des années 90 à **Grenoble**, pour préparer le **schéma directeur de la région grenobloise**, avec des méthodes similaires mais dans des conditions radicalement différentes, à l’initiative de techniciens (l’agence d’urbanisme), dans le cadre des études d’un schéma directeur et sans participation large et sans appropriation politique de la démarche et de ses résultats, a été un échec.

La réussite du processus, dans le cas du **Pays Basque**, se mesure :

- à l’effectivité d’un projet territorial de référence pour l’action qui prolonge l’exercice de prospective,
- par les suites concrètes en terme d’action publique : un schéma d’aménagement et de développement, la création d’un Pays, une convention de développement État-région) ;

- par la mise en place des instances qui permettent au processus de fonctionner : le conseil des élus et le conseil de développement du Pays Basque ;
- par l’importance de l’appropriation des résultats par les instances de décision et par l’importance et la durabilité de la mobilisation. Cent quinze personnes, à titre individuel, ont fait acte de participation dès l’engagement de la démarche. Plus de deux cents trente cinq personnes et quelque deux cents experts ont participé aux commissions de travail du schéma d’aménagement. Cette mobilisation se poursuit, relayée et renouvelée par l’action du **Conseil de développement du Pays Basque** chargé de définir des orientations et des propositions dans les domaines du développement, de l’aménagement et de la coopération transfrontalière.

Le Conseil de développement du Pays Basque prépare une nouvelle démarche de prospective appuyée sur une évaluation de la démarche antérieure<sup>24</sup>.

Il se dégage de cet exemple une logique qui n’enchaîne plus seulement de façon “classique” trois grandes étapes :

- un exercice de prospective à la fois exploratoire et normatif, appuyé sur une large participation : rassembler, mobiliser pour construire une représentation (possible et souhaitable) du territoire à long terme,
- la stratégie d’action et le projet de territoire à long terme,
- la planification et la programmation : le PADD et le SCOT, un (ou des) Pays, des contrats de mise en œuvre,

mais engage un processus territorial “en continu” qui figure un archétype de l’action publique territoriale moderne fondé sur :

- une vision, une stratégie, un projet, un programme, soit un “cap” et un “plan de navigation”,
- une mobilisation permanente des acteurs sociaux, économiques et institutionnels, avec une acculturation progressive permettant aux représentations d’évoluer dans le sens d’un point de vue partagé

22 “Ardennes 2005”, GERPA (Philippe Mirénowicz, Claude Sicard), pour le BDIA, 1994-1995. Ce cas a fait l’objet d’une publication réalisée a posteriori : *La prospective au service de la stratégie territoriale : l’exemple des Ardennes*, Claude Sicard, *Futuribles International*, Lips, D.A.T.A.R., Commissariat général du plan, avril 1998.

23 “Pays Basque 2010”, GERPA, (François Bourse, avec la collaboration de Michel Godet et de Philippe Mirénowicz), pour le CODIL, la DAU et la D.A.T.A.R., 1992-1994.

24 Voir l’article “Une évaluation à l’épreuve de son utilité sociale”, D. Béhar, B. Boloquy et R. Epstein, in *Rapport d’activité 2000-2002 du Conseil national de l’évaluation*, Édition La Documentation française, février 2003.

*sur les réalités actuelles et sur les perspectives futures,*  
– une évaluation du processus qui permet de revenir sur la destination à atteindre et sur le chemin pour y arriver.

La figure “**Pays Basque 2010**” demeure toujours un modèle actuel même si certains des outils mis en œuvre (analyse structurelle...) sont moins utilisés aujourd’hui ou ont été simplifiés et même si elle paraît “idéale” (donc pour beaucoup utopique ou inatteignable).

#### **b) Un exemple finalement peu suivi**

Les conditions pour favoriser un exercice de prospective stratégique de type “Pays Basque 2010” sont difficiles à réunir. Pourquoi ne s’est-elle pas, malgré son évidence, imposée en dehors de la prospective régionale ? La réponse à cette interrogation rejoint certainement le peu de succès, au cours des mêmes années, du mouvement de planification stratégique territoriale que le ministère de l’Équipement a cherché à relancer dans le tournant des années 90. Nous y reviendrons.

Une nouvelle génération de ce type d’approche commence-t-elle à émerger ? Rien de significatif. La province de Luxembourg engage une démarche de projet territorial, “**Luxembourg 2010**”. Cette démarche n’est pas présentée comme un exercice de prospective mais vise un objectif, “construire un projet de territoire [...] constituant une vision du futur à 10

ans, partagée par ses acteurs et les citoyens [...], et se fondant sur une méthodologie, partir des acteurs locaux et de leurs questionnements pour élaborer une Charte de territoire avec une organisation participative de la démarche, dont les grandes lignes sont proches des exercices de prospective stratégique menés en France. “**Liège 2020**” est également un exemple notable en cours.

Encore peu de SCOT en sont au stade de leur élaboration. Parmi eux, peu d’entre eux engagent délibérément une démarche de prospective en vue de l’établissement du PADD, soit directement portée par le politique, soit inspirée par l’organisme d’étude mandaté pour mettre en œuvre le SCOT. Le **SCOT de l’agglomération toulonnaise** semble relever de cette dernière logique. Plutôt une prospective exploratoire, de connaissance, à l’initiative de l’organisme d’étude “Var-Développement”, dont la culture et le métier sont tournés davantage vers le développement économique que vers l’urbanisme.

Les chartes de pays, fortes d’une tradition déjà ancienne de développement rural, sont engagées de façon plus résolue dans des approches prospectives : Haut-Entre-Deux-Mers et Médoc (Gironde), Colombey-les-Belles (Meurthe-et-Moselle), Pays des Sept Vallées (Pas-de-Calais) ... Mais globalement, il faut bien constater que peu d’exercices de l’envergure de “Pays Basque 2010” ont été lancés.

### Encart n° 3 : Les desseins de 2030 en Région Midi-Pyrénées : une prospective stratégique non finalisée dans un document de planification

**Les desseins de 2030. Une perspective pour les habitants de Midi-Pyrénées.** Cette étude réalisée en 1998 par le Conseil Economique et Social Régional (CESR) a mobilisé les ressources locales, notamment universitaires, avec une forte implication des membres de la société civile représentée dans le CESR Midi-Pyrénées.

L'exercice a été stratégique : ses résultats, largement appropriés par les acteurs régionaux, ont fortement contribué à l'élaboration de la stratégie de la région dans le cadre de l'élaboration du contrat de plan État-région.

**Cette étude**, à la différence de la plupart des études de prospective territoriale plutôt orientée sur une approche économique, **est centrée sur les questions de société** et recherche une ouverture de perspectives sur le plan de la gouvernance et des relations entre la société politique (les institutions ...) et la société civile.

En prenant le problème du développement autrement, l'étude remet l'économie à sa place pour redonner toute son importance au fondement du développement : la nature des relations sociales et sociétales.

#### • 1<sup>ère</sup> étape : rétrospective

Analyse rétrospective des travaux antérieurs dans le domaine de la prospective. avec notamment un retour sur la précédente étude de prospective, réalisée en 1992 : **"Les chemins vers 2010"**.

Cette analyse rétrospective met en évidence que le chemin qu'a pris la région correspond *"grosso modo"* au tendancier de l'étude antérieure de prospective. Ainsi, la croissance économique, avec la reprise dans le secteur de l'aéronautique, se fait à partir de Toulouse, se diffuse aux autres secteurs (commerce, BTP, services) ; l'emploi croît, surtout sur le bassin d'emploi de Toulouse, et la croissance se diffuse et se redistribue en priorité vers les villes proches de Toulouse, le *"fameux croissant rose"* ; les problèmes sociaux restent principalement concentrés dans le pôle toulousain.

L'amélioration des réseaux routiers, qui est l'une des conséquences stratégiques de l'étude de 92, permet de désenclaver la périphérie régionale et place désormais des villes comme Cahors et Albi dans le cercle des villes à une heure de Toulouse, ce qui contribue à leur donner des *"couleurs"*. Inversement, Castres, toujours mal reliée, est menacée de déclin.

Le chemin actuel de la région correspond à un mixte du scénario tendancier de 92 (la métropolisation passive du croissant rose, la diversité des logiques du fond gris) et le scénario dit de tendancier amélioré (un scénario métropolitain : une métropolisation organisée et réussie, des retombées positives sur le fond gris).

La région a évité l'écueil du scénario noir, principalement grâce à la bonne tenue du secteur aéronautique, sans accéder au scénario *"régional"* : organisation volontariste du territoire régional par des pôles d'équilibre dans le fond gris. S'il est vrai que le pôle toulousain n'aspire plus la substance humaine de la région profonde, donc cesse d'accroître le déséquilibre entre le *"croissant rose"* et le *"fond gris"*, c'est moins du fait d'une politique délibérée que parce qu'il n'y a plus grand chose à aspirer vers Toulouse, et parce que la ressource humaine nouvelle de Toulouse vient de l'extérieur de la région, par attractivité externe.

Mais le point d'équilibre entre l'agglomération de Toulouse et le reste du territoire s'est sans doute un peu déplacé :

- Toulouse poursuit sa course sur une trajectoire haute (Toulouse, 390 000 habitants en 99, + 8,93 % de 90 à 99, soit le 2<sup>ème</sup> taux des grandes villes après Nantes, une aire urbaine de 862 000 habitants en 1995, avec un taux de croissance annuel de 1,60 %, soit le 2<sup>ème</sup> taux après Montpellier pour la période 90-95).
- La place de l'aire urbaine est en 6<sup>ème</sup> position nationale.
- Le reste du territoire régional est partiellement sorti d'une trajectoire orientée sur le déclin. Si la population de la Haute-Garonne croît fortement, passant de 926 000 à 1 046 000 habitants, quatre départements semblent avoir stabilisé leur situation (Ariège, Lot, Tarn, Tarn-et-Garonne) et seulement trois départements poursuivent leur déclin démographique (Aveyron, Gers, Hautes-Pyrénées).

La dynamique incontestable de la zone de Toulouse ne se diffuse pas mécaniquement sur l'ensemble du territoire : la problématique de la métropolisation passive du *"croissant rose"* reste valable, mais doit être assortie d'une politique active d'aménagement du territoire, sur une longue période et en tenant compte de facteurs nouveaux comme la diffusion élargie des outils d'information à distance.

#### • 2<sup>ème</sup> étape : dynamique territoriale

Trois catégories ont été retenues : démographie, métropolisation, espaces ruraux.

#### • 3<sup>ème</sup> étape : les acteurs en Midi-Pyrénées

Six catégories : 1°) Individus-familles, 2°) Jeunes, 3°) Innovation-Création, 4°) Initiative, entreprise, 5°) Institutions, 6°) Cohésion entre acteurs.

Ces neuf thèmes (les trois catégories de l'entrée Dynamique territoriale et les six de l'entrée Acteurs) ont été analysés et schématisés sous forme de fiches qui mettent en évidence les liens systémiques entre les variables internes à chaque champ.

De ce jeu d'interrelations, il en résulte une liste de 64 hypothèses d'évolution par thème. Ces hypothèses sont croisées avec un jeu de quatre hypothèses d'évolution du contexte mondial (succès de la construction européenne élargie aux pays d'Europe centrale et mise en œuvre d'accords euro-méditerranéens ; échec de l'Union européenne et repli de l'Europe à l'échelle mondiale ; perte du *leadership* américain et système mondial multipolaire ; domination technologique, économique et culturelle nord-américaine et insuffisance du développement européen).

#### • 4<sup>ème</sup> étape : scénarios, tendances

De ces croisements résultent quatre scénarios.

- **Scénario 1. Individualisation** : une tendance à une plus grande autonomie des individus, une *"tribalisation de groupes sociaux"* accompagnée d'une accentuation des processus de ségrégation et une instabilité des structures collectives économiques, sociales et politiques.

- **Scénario 2. Institutions** : évolution des institutions vers un cadre plus cohérent à la vie sociale. Ce scénario met en avant le principe de subsidiarité, stimule et encadre les projets individuels, réglemente les liens entre les acteurs avec une plus forte cohérence entre opérateurs économiques et gouvernance.

- **Scénario 3. Citoyen** : équilibre entre les aspirations individuelles et le besoin d'une gestion collective des enjeux ; soit une combinaison des deux tendances précédentes ; des institutions fonctionnant sous plus de contrôle citoyen.

- **Scénario 4. Continuité** : logique de compromis entre les attentes des groupes sociaux et les contraintes externes ; les contradictions dont la résolution est hors de portée à court terme sont soumises à l'arbitrage du temps ; la convivialité est un élément de régulation sociale, les décideurs tentent de maîtriser empiriquement, sans principes doctrinaux, des tendances contradictoires.

• **5<sup>ème</sup> étape : gouvernance**

Ce point débouche sur :

- un inventaire des enjeux et des projets pour la région organisé autour de 25 projets, selon une grille en deux points : l'équipement du territoire et les ressources du territoire ;

- une esquisse de programme de gouvernance régional par scénario : un programme et des choix stratégiques correspondants à chacun des scénarios.

L'étude, qui a fait l'objet de très nombreux débats publics sert actuellement de fil conducteur au CESR Midi-Pyrénées dans l'ensemble des ses travaux sans pour autant déboucher sur des projets opérationnels. L'objectif de l'exercice était davantage de faire bouger les représentations que de servir de cadre immédiat à une activité de planification urbaine ou d'aménagement du territoire.

## **B) La prospective en continu**

### **a) L'exemple de "Millénaire 3"**

"Millénaire 3" pour la région lyonnaise, a été instauré en décembre 1997 par Raymond Barre. Doté d'un outil pérenne, la Mission Prospective et Stratégie d'Agglomération, et de moyens très importants, Millénaire 3 vise au rayonnement, à la compétitivité et à la cohésion sociale de l'agglomération sur la base d'un fonctionnement ouvert sur la société civile, à l'international (*benchmarking*) et stimulant la participation et l'implication de l'ensemble des acteurs de l'agglomération, habitants, élus, services, experts. La définition des priorités stratégiques pour orienter l'action publique se fonde sur une réflexion sur le futur.

"Millénaire 3" se situe dans le droit fil de "Lyon 2010", démarche de projet d'agglomération menée de 1985 à 1988, souvent considérée comme le premier exemple significatif de "planification stratégique" en France.

Il s'agit, pour "Millénaire 3", d'une démarche stratégique ou d'une animation de démarche stratégique qui met en œuvre de multiples formes d'action<sup>25</sup> : études prospectives, interventions d'experts, activités de management participatifs, débats publics, enquêtes et analyses de besoins, actions d'évaluation... Parmi ces formes peut-on isoler les activités de caractère prospectif ou convient-il, à la suite des animateurs de M3, de qualifier l'ensemble de la démarche de prospective ?

La prospective se donne comme un état d'esprit, une attitude qui imprègne un ensemble d'activités qui visent à une maîtrise des interfaces entre des réalités complexes, en évolution continue, touchant à la fois la société, les institutions, l'action publique et les différentes thématiques susceptibles d'agencer des stratégies de développement et d'aménagement, l'économie, l'environnement, le travail et la formation, l'éducation, l'insertion, la sécurité, la santé, les politiques culturelles, les équipements et les services, l'organisation urbaine et spatiale...

Dans un tel processus, la permanence de la démarche stratégique devient, au-delà de l'exercice structuré de prospective territoriale, un paradigme majeur de l'action territoriale pour rejoindre une conception proche de la "prospective du présent". Que l'ensemble de la démarche soit qualifié de prospective ou seulement certaines de ses parties, est sans importance.

### **b) Autres cas de prospective en continu**

Le cas de "Millénaire 3" n'est pas isolé. Des métropoles européennes groupées dans le même réseau "**Euro-cités**" dont fait partie le Grand Lyon, développent des démarches similaires : stratégiques, axées sur des visions à long terme, participatives, continues, pour Barcelone et Munich depuis 1992/1993, 1997 pour Leeds, même si c'est un management stratégique non pros-

---

25 Cette multiplicité est rendue par le rapport "Évaluation de Millénaire 3, par les acteurs ayant participé à la démarche", septembre 2000.

#### Encart n° 4 : Un exemple précurseur de prospective et de planification stratégique : "LYON 2010" (par Jean Frébault)

La démarche "Lyon 2010", conduite de 1985 à 1988, peut être considérée comme un exercice précurseur en France de "planification stratégique" appliquée à une agglomération urbaine. Faisant suite à un colloque de prospective "Demain l'agglomération lyonnaise", organisé en décembre 1984 par l'agence d'urbanisme, elle a été déclenchée par le constat d'obsolescence de l'ancien SDAU des années 70, et surtout par la prise de conscience de l'émergence d'un espace métropolitain qui devait trouver sa place en Europe, tout en répondant en interne à de lourds défis de cohérence et de solidarité. C'est pourquoi il a été décidé de d'élaborer dans un premier temps un "projet d'agglomération", abouti en 1988, **dissocié du schéma directeur** proprement dit, document à portée juridique qui en est la suite logique.

**Les principales étapes de la démarche**, pilotée par un groupe d'élus de la communauté urbaine et du SEPAL (Syndicat d'étude chargé du nouveau schéma directeur) et animée par l'Agence d'Urbanisme ont été les suivantes :

- *Analyse critique des décalages* entre les réalités de l'agglomération et les prévisions de l'ancien SDAU. Mise à jour des principales données d'évolution.
- *Établissement d'un diagnostic partagé* des "forces et faiblesses" de l'agglomération lyonnaise, à partir d'éléments d'audit internes et externes.
- *Mise en place* d'une vingtaine de *groupes de travail thématiques* et de cinq *groupes de travail territoriaux élus-techniciens* sur les problèmes de l'agglomération. Réflexions sur la place de Lyon dans les dynamiques territoriales régionales, françaises et européennes, et travaux comparatifs internationaux.
- *Ouverture en parallèle d'un chantier de prospective* à caractère transversal. Prospective thématique et sociétale à partir d'auditions d'experts extérieurs et des travaux de cadrage d'organismes nationaux spécialisés (démographie et modes de vie, économie, nouvelles technologies, mobilité et réseaux, environnement, disparités territoriales... Elaboration de scénarios (Cofremca 1984, Tetra 1987). Débats et synthèse sur les "grands défis" auxquels sera confrontée l'agglomération.
- *Rédaction d'un projet d'agglomération*, à partir de l'ensemble de ces matériaux. Structuré autour de quelques orientations stratégiques, ce projet de territoire s'efforce de croiser la dimension spatiale avec des entrées thématiques souvent peu présentes dans les anciens SDAU : la mixité sociale, les fonctions métropolitaines ou de rayonnement (culture, université, fonctions internationales...), l'appui au développement économique, la qualité des territoires (exigences environnementales, paysages et qualité urbaine...)
- *Mise en débat* du projet d'agglomération et mise en œuvre d'un plan de communication ambitieux (séminaires par thèmes avec la société civile, conventions de territoires, mobilisation des médias, édition d'un ouvrage grand public).
- *Validation politique* fin 1988.

La démarche s'est appuyée tout au long de ces trois années sur un **dispositif partenarial** puissant mettant en synergie, dans la construction d'une culture commune : élus, techniciens et experts extérieurs, services de l'État et organismes publics, chambres consulaires, universitaires, partenaires économiques, réseaux professionnels et société civile (monde culturel et associatif) ainsi que les représentants des territoires voisins (région urbaine de Lyon, département, région Rhône-Alpes) avec qui le dialogue a été ouvert. Au total, plus de 2000 personnes auront participé ou été associées, à des degrés divers, à cet exercice.

La démarche a donné lieu à une évaluation financée par le Plan urbain.

Le nouveau schéma directeur élaboré dans les années 90 sera pour l'essentiel inspiré de "Lyon 2010". Il introduira un certain nombre d'**innovations**, privilégiant la prospective et la vision stratégique plutôt que la prévision et les prescriptions normatives comme celles du zonage traditionnel, et une plus grande flexibilité. À travers de nouvelles formes d'expression juridique et cartographique, l'accent sera mis à la fois sur quelques orientations fortes constituant la charpente de l'organisation urbaine, et une vision plus souple du devenir des territoires.

Dans la décennie qui suivra, et au-delà du schéma directeur, on peut parler d'un impact de "Lyon 2010" sur la construction d'une **"culture d'agglomération"** et l'affirmation d'une gouvernance métropolitaine, une déclinaison plus ambitieuse des politiques sectorielles et la naissance des grands projets, l'ouverture au partenariat institutionnel, aux territoires voisins, et avec la société civile.

"Lyon 2010" s'inscrit dans une tradition lyonnaise de planification et de prospective, qui connaîtra dans l'histoire quelques moments forts tels que : le PADOG de 1962, le schéma de l'OREAM de 1970 puis le SDAU de 1978, les chantiers de planification des années 90, et aujourd'hui le grand chantier de prospective et stratégie d'agglomération "**Millénaire 3**", mis en place depuis 1997 par la communauté urbaine et nourri par les travaux du Conseil de Développement.

26 Cette expérience est relatée dans l'ouvrage *La charte de territoire, une démarche pour un projet de développement durable*, CDC (Mairie-conseils) et Fédération des parcs régionaux de France (La Documentation française) et par une étude commandée par la D.A.T.A.R., "Prospective territoriale et action publique, étude rétrospective", MCM-Conseil (juin 2001).

27 Citons, deux guides déjà anciens, *Guide du développement rural* (Syros, D.A.T.A.R 1986) et *Construire un projet de territoire, du diagnostic aux stratégies*, comité de liaison des comités de bassin d'emploi (septembre 1997), des ouvrages tels que *La charte de territoire* (ouvrage qui vient d'être cité) et *Territoires et acteurs du développement local. Des nouveaux lieux de démocratie*, Édition de l'Aube-D.A.T.A.R., 2001 et une publication plus récente, Christian Lemaignan, *Perspectives territoriales pour 2020*, Édition L'Harmattan, mars 2002.

pectif qui caractérise la plupart des démarches des villes de ce réseau.

À un autre bout de la hiérarchie des territoires, le **district de Colombey-les-Belles**<sup>26</sup>, Pays rural situé au sud de Toul en Meurthe-et-Moselle, développe une démarche qui procède, toutes choses égales par ailleurs, d'une même logique de prospective en continu et de mobilisation permanente des ressources locales au service d'une stratégie territoriale et de projets de développement.

À Lyon, il s'agit du positionnement international d'une métropole, dans le sud toulousain, l'objectif est de puiser de façon inventive dans les ressources locales pour éviter le déclin d'un territoire rural. Dans les deux cas, une intense volonté politique initiée et portée par une forte personnalité. De façon générale, la pratique et la culture déjà longue du "développement local", (capitalisées par de nombreux ouvrages<sup>27</sup>), confèrent une bonne longueur d'avance aux Pays ruraux en matière de dynamisme fondé sur un territoire et d'expérimentation.

tation de processus "permanents" d'animation et de pilotage. "Ca bouge dans les campagnes"<sup>28</sup>. Certains pays s'appuient sur des démarches prospectives plus structurées, notamment en Gironde, les Pays de "Haut-Entre-Deux-Mers", de "Haute Gironde" et du Médoc. Cette voie peut-elle augurer des évolutions similaires pour des territoires urbains ?

Ces territoires cités, de "Millénaire 3" aux Pays ruraux, auxquels on peut rajouter la Wallonie<sup>29</sup>, sont fondamentalement en prospective<sup>30</sup>. **La réflexion sur le futur est connectée à l'action publique**, la stratégie globale l'est aux projets concrets, l'amont entre en interaction avec l'aval, les citoyens et les acteurs sont à tout moment sollicités pour participer et se mobiliser, le fonctionnement de ces systèmes d'action et la portée de ces connections font l'objet d'évaluation. Il s'agit d'une seule et même démarche, un continuum entre pensée et action dans un univers d'acteurs publics qui commence à se sentir trop étroit dans la mesure d'une conscience grandissante de coupures avec la société et ses évolutions et des risques corrélatifs de se tromper de stratégie. La mise en place des conseils de développement, comme c'est le cas à Lyon où il participe et vient alimenter "Millénaire 3", peut conforter et relayer des démarches qui s'inscrivent dans cette tendance. Certains conseils, à l'instar de nombreux Conseils économiques et sociaux régionaux (CESR), se sont engagés dans la voie de la réflexion prospective.

Les activités peuvent s'organiser selon des phases de conception active et de veille. La prospective ou l'état d'esprit de prospective peut imprégner ces activités. C'est une conception du "management" ou du pilotage stratégique appliqué à un territoire.

La notion de suivi d'une politique que la loi SRU préconise notamment pour les SCOT, selon une logique, évaluation-actualisation des objectifs-révision du SCOT, pourrait s'apparenter à une telle conception. Le syndicat mixte d'élaboration et de suivi du schéma directeur de la région grenobloise illustre cette politique. Il se compose d'un comité syndical, d'une petite

structure permanente dont un directeur à temps plein et un appui technique de l'agence d'urbanisme de la région grenobloise. Ce suivi s'est organisé autour de quelques axes comme l'articulation des politiques aux différentes échelles du territoire, l'observation des évolutions socio-économiques, l'élaboration d'une culture partagée du territoire, l'appui technique aux collectivités. Le regard prospectif fait partie de ses attributions. C'est le volet le plus difficile à mettre en œuvre. Une prospective de la mobilité a été proposée pour engager véritablement une démarche prospective sans trouver d'embranchement décisionnel auprès du syndicat mixte. Comment mobiliser des élus du Syndicat mixte pour des recherches qu'ils jugent théoriques et trop éloignées de leurs préoccupations ?

## 2. Des approches par acteurs et/ou par thématiques

### A) La prospective thématique appliquée à un territoire

La prospective territoriale a l'ambition d'une approche qui se veut globale et qui, dans une volonté de pensée systémique, s'agence le plus souvent autour de plusieurs thématiques. Elle s'appuie sur un diagnostic qui s'efforce de mettre à plat et en relation un ensemble de facteurs de fond (enjeux et problématiques économiques, sociaux, urbains, socio-démographiques, environnementaux, culturels...) et de forme (acteurs, aspects politico-institutionnels, organisationnels...). L'objet de la prospective thématique ou sectorielle ou de "facteurs"<sup>31</sup> est d'approfondir une ou plusieurs thématiques qui forment enjeu sur un territoire donné. Il s'agit ainsi, non plus de prospective territoriale mais de prospective thématique territorialisée.

Le thème peut être très spécialisé (la prospective du marché des conteneurs dans le domaine des activités portuaires en 2020), ou plus général et plus complexe (la prospective de la mobilité ou du risque naturel et technique). Il peut aussi correspondre à l'enjeu majeur d'un territoire (l'ave-

---

28 Pour citer l'article de Jean-Pierre Deffontaines, "Développement territorial et valorisation concertée des ressources locales" in *Territoires et acteurs du développement local. Des nouveaux lieux de démocratie*, Édition de l'Aube-D.A.T.A.R., 2001.

29 "Wallonie 2020", site [www.wallonie-en-ligne.net](http://www.wallonie-en-ligne.net)

30 Pour emprunter l'expression à l'ouvrage d'Arlette Delamarre et de Marie-Claude Malhomme, *La prospective territoriale*, Édition La Documentation française, 2002.

31 Pour emprunter l'expression à Hervé Huntzinger qui l'a utilisée pour caractériser certaines des activités de TETRA.

nir de l'espace agricole, avec de moins en moins de sucreries qui vont de plus en plus se désengager de la betterave, dans le cadre du schéma directeur de Châlons-en-Champagne ou l'avenir de la présence de la Défense Nationale et des vastes espaces qu'elle occupe pour le SCOT de Toulon).

Plus le thème est pointu, plus grande généralement est la préoccupation d'éclairer localement par la connaissance des facteurs exogènes qui caractérisent le contexte mondial ou général d'un enjeu territorial. C'est le cas du marché des conteneurs à l'horizon 2020, apport d'expert qui renvoie à des séries de questionnements de plus en plus complexes avec la multiplication des liens entre le "dehors", le marché mondial et mondialisé, et le "dedans", les avenir possibles pour une ville portuaire. Comment développer un atout de logistique fondé sur les conteneurs ? Comment passer de cet atout à une logique de développement ? Comment repenser la qualification des ressources humaines, des services urbains et économiques, de l'aménité urbaine ?

Un dire d'expert national ou international sera véritablement utile s'il permet d'embrancher sur une réflexion locale. Le recul pour apprécier ce type d'articulation nous manque. Le plus souvent le croisement national local ou territorial se fait mal.

- La démarche de diagnostic du **SCOT de la Région Flandre-Dunkerque** est basée sur ce principe : une cinquantaine d'entrées très spécialisées qui donnent lieu à autant de groupes de travail mêlant experts nationaux et acteurs techniques locaux. Mise au point par l'Agence d'urbanisme (l'AGUR), opérateur du SCOT, cette méthode se base sur l'idée d'un enrichissement du diagnostic et de l'état des lieux par des apports de connaissances très spécialisés discutés en petites formations. L'AGUR établit la synthèse et propose une stratégie d'action. Diagnostic et propositions de stratégie seront débattus en instance de concertation groupant les principaux acteurs du SCOT.

Chaque groupe, selon l'AGUR, doit s'efforcer d'être à la fois analytique, prospectif et stratégique. Les groupes par thème ont pour objectif de :

- discuter et valider l'état des lieux et le diagnostic proposé par l'agence,
- mettre en évidence les enjeux à moyen-long terme sociétaux, économiques et spatiaux,
- éclairer les enjeux par une analyse des interdépendances avec le sujet traité, liées à l'environnement externe ou au contexte mondial, européen, national, régional et infra-régional,
- proposer des orientations stratégiques pour l'action (dans certains cas et le plus souvent possible des orientations quantifiées).

Les groupes sont éphémères et à géométrie variable. Ils rendent leurs conclusions au terme de deux à cinq réunions.

L'approche par enjeux spécialisés est justifiée par un souci de réalisme, de coller au plus près des réalités et de faciliter un questionnement prospectif, ainsi que par le sentiment selon lequel cette logique de travail oblige les services à se départir de visions préconçues de l'évolution de leur domaine et de l'aménagement.

Il s'agit d'une logique d'enrichissement des connaissances par des "visions" du futur sur des sujets spécifiques apportées par des experts, dont les conséquences sur le territoire sont discutées, toujours en petits comités spécialisés, et reprises par l'AGUR. La limite de cette méthode réside dans la difficulté d'une synthèse et d'une mise en relation de ces nombreuses connaissances thématiques pour élaborer un diagnostic prospectif "global", c'est-à-dire qui ouvre sur des hypothèses de futurs possibles et de scénarios d'évolution pour l'ensemble du territoire. Le risque est grand d'accumuler des connaissances sans pouvoir les transformer en informations significatives pour le futur. L'abondance de connaissances ne peut pallier un défaut de vision structurante de scénarios d'avenir.

*La limite d'une prospective d'expert portant sur des sujets spécialisés "territorialisés" est de ne pas être intégrée dans une démarche de prospective territoriale.*

Les objectifs de ce type d'approche restent ambigus. Une forte demande pour plus de connaissance destinée

à éclairer des travaux de diagnostic affleure de la part des équipes de projet locales et de certaines agences d'urbanisme. L'esprit de cette demande est le plus souvent de caractère fonctionnel et peu prospectif, c'est-à-dire sans véritable perspective d'exploitation de ces connaissances dans le cadre d'une exploration un peu systémique du futur.

- À l'extrême inverse, le cas du **bassin de l'Adour-Garonne** illustre le modèle d'une prospective territoriale à partir d'une thématique principale. Un grand territoire : le bassin versant, quasi le sud-ouest de la France, une entrée "unique" : l'eau à l'horizon 2015.

Pour le maître d'ouvrage, l'Agence de l'eau Adour-Garonne, placée face à une situation de dégradation de la qualité et des volumes de ressources en eau, l'objectif était d'élaborer une stratégie d'entreprise calée sur une représentation des évolutions à long terme possibles.

Comment situer l'eau, dans ses multiples facettes (rivières, eaux souterraines, précipitations, ressources en eau potable, pollution, irrigation, ...) par rapport aux comportements des différents écosystèmes, aux politiques et pratiques urbaines et sociétales, aux pratiques techniques... ?

Une grille d'analyse systémique et une série de quatre scénarios de tendances mettent en relation deux types de variables, des facteurs spécifiques à la question de l'eau (13 variables, par exemple, précipitation, irrigation, financement de la politique publique de l'eau...) et des variables générales qui rendent compte des questions de fond d'une société à un moment donné (19 variables : périurbanisation, organisation industrielle de l'agriculture, évolution des modes de vie...), pour donner une représentation du "système eau".

- Entre ces deux exemples, le SCOT de Dunkerque et le bassin de l'Adour-Garonne, qui bornent à l'extrême un domaine de prospective thématique dans le champ

des approches territoriales, il y a une place pour toute une série de **thématiques d'approfondissement** qui font l'objet de réflexions de prospective générale dont une articulation interactive entre de la recherche "centrale" et le territorial-local serait à développer. Certains sujets, pour se limiter à ceux qui ont un fort impact spatial ou qui témoignent d'un intérêt majeur pour les démarches territoriales, ont fait l'objet de travaux de recherche prospective, souvent comparative à l'échelle des pays européens : l'agriculture française, les questions de mobilité urbaine, les taux d'emploi, certaines variables importantes de l'évolution démographique<sup>32</sup> ...

Les thématiques urbaines, en revanche, ont été peu traitées sous un angle prospectif, renouvellement urbain et urbanisation périurbaine, exclusion sociale et ségrégation spatiale... Il s'agit souvent de phénomènes difficiles à chiffrer ou à mesurer.

## **B) Des prospectives spécifiques sur l'initiative de certaines familles d'acteurs**

### **1) La société civile**

En dehors des institutions représentatives et structurées tels les CESR, les chambres consulaires ou certaines organisations professionnelles, des réflexions à caractère territorial émanant de la société locale, monde associatif et groupes informels de personnes intéressées par une réflexion prospective, sont à l'instigation de certains exercices de prospective territoriale. De plus en plus les personnes souhaitent trouver un mode d'expression directe et reconnaissent de moins en moins le droit à des tiers de parler à leur place.

Ces initiatives sont peu connues et peu prises en considération par les pouvoirs publics. Deux exemples illustrent clairement ce phénomène de "*no-bridge*" entre des travaux de prospective de certains groupes d'une société locale et l'action publique orientée sur une logique d'aménagement : Grenoble et

---

<sup>32</sup> Tout en reconnaissant que de tels travaux butent pour certaines de ces variables sur l'"imbraglio statistique" pour reprendre l'expression que Hugues de Jouvenel applique à la question des migrations (éditorial de *Futuribles* n° 279, octobre 2002).

l'exercice mené par un groupe de personnes en Sambre-Avesnois.

**a) Une expérience de prospective sociétale non institutionnelle : la démarche de Sambre-Avesnois**

Un groupe d'acteurs locaux a engagé une démarche prospective afin de rechercher les conditions d'une nouvelle dynamique de développement économique, sociale et culturelle dans ce territoire du Val de Sambre et de l'Avesnois (à l'est du Nord-Pas-de-Calais) qui comprend une population d'environ 240 000 habitants.

Ce groupe, constitué sous la forme d'une association, "Prospective et Action", n'a ni mandat administratif ni politique. Il est constitué par des "citoyens de bonne volonté", préoccupés par le déclin (passé) et ses séquelles et par l'avenir de leur territoire de proximité. Sans intention politique, son activité vise à combler le relatif vide laissé par une faible capacité d'initiative des élus.

*La toile de fond est celle d'un territoire qui a connu une crise grave dans les années 70, pertes massives d'emplois, fermetures d'usines... Les restructurations industrielles des années 60 à 80 ont touché de plein fouet un territoire habitué à être géré de l'extérieur par de grands industriels.*

*Le territoire est enclavé, loin de Lille, mais également loin de Paris en distance-temps, loin des centres de pouvoirs, comme "oublié", en tous les cas, contourné par les grands réseaux de communications et de transports lourds et à grandes vitesses.*

*L'espace est composite, très urbain le long de la Vallée de la Sambre, encore rural dans l'Avesnois, un semis de petites villes sans beaucoup d'impact dans le jeu des villes du Nord. Le tissu urbain est éclaté et diffus. Les usines ont disparu, mais les logements sont toujours là, comme orphelines de leur passé... Une nouvelle industrie performante est apparue, dans la mécanique, la métallurgie fine, exportatrice et compétitive mais qui emploie peu de travailleurs directs et les emplois indirects ne sont pas sur place.*

*Le taux de chômage est de 16,5 %. Le niveau de formation est faible. La structure du marché du travail ne permet pas la réinsertion de l'ensemble des actifs. Le territoire perd en continu depuis des années sa substance humaine et démographique et ne semble pas pouvoir donner à sa population, les jeunes en particulier, l'envie de rester et de s'investir.*

*La crise est avant tout "morale", d'identification, d'image, celle qui est commune à toutes les sociétés civiles des régions industrielles profondément marquées par une histoire économique, sociale et culturelle.*

La dynamique du groupe (un noyau d'une quinzaine de personnes) a induit un processus de travail (de

septembre 2000 à février 2002) collectif et proactif, fortement structuré par les méthodes de prospective : exercices de créativité, grilles de variables-enjeux, élaboration de scénarios, choix de futurs souhaitables, pistes de stratégies.

Le travail a été mené avec l'aide d'un consultant<sup>33</sup> en prospective. L'exercice a été fortement mobilisateur. Le groupe initial a commencé par définir quatorze enjeux (ou domaines à enjeux), à partir desquels il a constitué quatorze groupes de travail associant au total près de cent cinquante personnes. Puis il s'est reconstitué pour mener la démarche prospective proprement dite d'élaboration de scénarios et de confrontation de ces scénarios avec les quatorze enjeux. Les scénarios ont été de deux types : de contexte et de positionnement stratégique. Le travail a débouché sur des orientations possibles pour le projet de territoire.

- *Les enseignements de cette expérience sont extrêmement riches d'intérêt.*

Un groupe de citoyens dégagé des lourdeurs institutionnelles, de toute procédure, des cloisonnements entre les services et des cloisonnements de la pensée qui accompagnent les pratiques technico-administratives, dispose d'une liberté et d'un état d'esprit qui lui permettent un autre regard et une autre manière de travailler pour construire une nouvelle représentation du territoire, objet d'un consensus dynamique pouvant entraîner dans son sillage d'autres acteurs.

Le groupe n'apporte sur le fond rien de réellement nouveau, mais il se met en distance par rapport à une logique fonctionnaliste d'organisation de l'espace, celle des urbanistes et des aménageurs, pour poser un certain nombre de problèmes toujours présents mais pas toujours traités, du champ économique et du champ sociétal. Cette problématique est beaucoup plus mobilisatrice et mieux appropriable par des collectifs sociétaux de plus en plus larges. L'urbanisme n'est pas pris en tant que tel, mais comme signe et symptôme de la réalité sociétale et économique. Il est "remis à sa place" qui est seconde par rapport aux questions de fond.

L'indépendance du groupe vis-à-vis des institutions permet une liberté totale d'expression et de choix des scénarios. Elle permet de contourner des conceptions idéologiques suscep-

tibles de bloquer toute capacité de réflexion collective, notamment par une approche par les contextes, l'exogène du territoire (la conjoncture ou la géopolitique) et par les logiques endogènes (les trajectoires des possibles en fonction de l'histoire et des tropismes du territoire).

Elle permet aussi l'expression de la logique propre au groupe et à son appartenance culturelle. Même validée par un collectif plus large, la réflexion proposée dans ce cadre est par nature limitée à l'expression d'un point de vue, celui d'une composante plus ou moins homogène, plus ou moins multiculturelle, de la société civile, avec de possibles décalages ou oppositions avec les points de vue d'autres composantes. Même libérée des contraintes liées aux postures institutionnelles, elle n'échappe pas à certaines formes de subjectivité.

Est évité également le piège du "concret" et du court terme qui enferme et réduit la portée de l'analyse et donc de "l'ambition". L'évolution du territoire à long terme est intégrée de façon naturelle autour de l'idée de savoir où l'on va, ce que l'on veut, ce que l'on souhaite, ce dont on rêve pour soi et pour ses enfants. Il y a une dimension humaine, très différente de l'approche fonctionnaliste classique, qui permet de donner une assise et un fondement à l'action.

En contrepartie, le fait de s'en tenir à des orientations générales sans déboucher sur des projets concrets ne permet pas d'en mesurer les implications opérationnelles en termes de programmes d'actions et de choix de priorités, et par conséquent, de coût, de faisabilité ou d'acceptabilité par la société locale. Il ne permet pas de faire émerger des divergences ou des contradictions possibles avec les logiques et les éventuels projets d'autres acteurs.

**L'absence de liens avec les pouvoirs publics et les lieux de la décision publique, si elle donne plus de liberté, constitue la limite de la démarche.**

Elle ne peut intégrer la dimension d'une stratégie appuyée sur l'action publique. Cette dimension est différée dans une après-démarche fondée sur une étape intermédiaire d'appropriation politique et technique de la démarche et de ses résultats et propositions. La communication avec les

pouvoirs politiques, institutionnels et techniques et un éventuel retentissement de la réussite de la démarche deviennent déterminants pour pousser les autorités à la prendre au sérieux et induire sa prise en compte politico-administrative.

La démarche n'a pas pu faire l'objet d'une diffusion institutionnelle, mais a été présentée par les membres du groupe dans différentes instances politiques et administratives. La question qui reste ouverte est celle de la manière dont les pouvoirs publics, et plus particulièrement les pouvoirs publics locaux, se saisiront de cette initiative. Elle peut être élargie à celle du rapport d'une prospective d'initiative citoyenne à la construction du projet de territoire.

N'étant pas menée de façon collective par l'ensemble des acteurs du projet dans le cadre institutionnel de sa construction, elle ne peut être le support de la constitution d'une vision de l'avenir partagée. Elle ne peut pas non plus être considérée dans l'optique de l'exercice de l'intelligence collective et de l'acquisition d'une culture commune préalable ou concomitante à cette constitution. Elle peut par contre alimenter la réflexion des différents acteurs du projet et constituer une incitation à penser autrement sa construction :

- *en développant une vision dynamique du territoire, en le resituant dans un cadre plus large, en ouvrant le champ de réflexion sur l'avenir, en réfléchissant sur l'ensemble du système territorial,*
- *et, du point de vue de la façon à faire, en élargissant le débat démocratique à d'autres acteurs que ceux habituellement représentés dans les démarches de planification et de contractualisation.*

Le groupe "Prospective et action" entend d'ailleurs conserver un rôle d'aiguillon en dehors de toute implication dans les processus institutionnels. Avec la constitution du pays de Sambre-Avesnois, il aurait pu se saborder pour devenir par exemple le noyau du futur conseil de développement ou être intégré, d'une manière ou d'une autre, à celui-ci. Il

a préféré continuer à travailler en dehors de toute représentation institutionnelle et de toute possibilité de récupération, sans aucun lien avec le conseil de développement. Depuis la publication du document de synthèse aboutissant à des orientations possibles pour le projet de territoire, il a engagé une seconde phase qui vise à mesurer de façon plus concrète les implications des scénarios retenus.

#### **b) Les clubs de prospective et la diffusion d'une culture prospective dans la sphère de la société civile de Grenoble**

Deux évènements ont traversé la décennie 90 sans rencontre notoire, l'élaboration du **schéma directeur de la région grenobloise** et les travaux de prospective de l'Alliance universitaire de Grenoble (AUG), structure associative très active issue des milieux universitaires de cette ville, rassemblant quelques-unes des "élites" grenobloise et une partie de son aile marchante.

Cette réflexion engagée par l'AUG porte sur le substrat de la dynamique grenobloise, c'est-à-dire sur son potentiel intellectuel et la qualité de ses ressources humaines et sur une stratégie de développement fondée sur la *diffusion de la recherche vers l'économie locale*. La grande question à l'époque était de savoir comment donner un "nouveau souffle" à Grenoble.

Il est probable que cette dynamique collective liée aux activités de prospective, à l'image d'un "laboratoire du futur", a influencé les formes actuelles du développement grenoblois orienté notamment sur les recherches dans les micro et nanotechnologies et, partant, a entraîné de nouvelles implantations tel l'équipement de recherche privé qui sera implanté à Crolles, près de Grenoble.

Les acteurs publics et leur relais, l'agence d'urbanisme, doivent à présent gérer ce développement en recherchant quelques réponses aux questions de fond : comment accompagner et conforter le cycle de développement, par des services, des équipements, des transports, des

logements, des aménités urbaines ? Comment poursuivre et maîtriser une croissance qui en vingt ou trente ans devrait conduire la région grenobloise du stade de ville moyenne à une "petite" métropole active et reconnue, pour certains domaines, comme pôle d'excellence au plan européen et mondial ? La question d'un "nouveau souffle" se pose à nouveau.

Elle avait été escamotée dans les années 90 par les pouvoirs publics pour mieux se concentrer sur la réussite du schéma directeur de la région grenobloise et sur les négociations entre les communes pour organiser l'urbanisation et les équipements. Un document d'urbanisme était à faire et non un projet de territoire. Pour le réussir, il n'était pas utile de pendre la peine d'une construction prospective et collective d'une vision globale et à long terme du territoire, une conception fonctionnelle et spatiale était suffisante.

L'AUG, par contre, était partiellement porteur d'une telle représentation. L'agglomération pouvait devenir un lieu de réalisation d'un travail fécond entre le monde des chercheurs et le monde des acteurs publics. La passerelle n'a pas été établie, les deux univers se sont côtoyés sans se mélanger, se sont juxtaposés sans interagir.

Du schéma directeur, il en est resté une culture de la négociation et du dialogue intercommunal, la montée en puissance d'un territoire, **la région urbaine grenobloise** (157 communes) support de nouvelles politiques (foncière, déplacements), une identité territoriale et une organisation de type "fédérale" de ce territoire, un lieu de réflexion, d'évaluation, d'animation et de dialogue, le syndicat mixte pour l'élaboration et le suivi du SD, mais qui peine à devenir un lieu de prospective. La prospective de ce territoire reste un enjeu décisif pour lui permettre de se situer dans le "monde", de s'organiser et de donner du sens à l'action publique, non pas seulement une prospective de connaissances mais une prospective de partage des idées.

### c) Autres exemples : Nantes, Charentes, Pas-de-Calais, Ypres

L'institut Kervégan développe une réflexion de prospective et organise régulièrement des rencontres et des débats sur **le devenir, à l'horizon 2020, de l'espace métropolitain de Nantes**. En particulier des rencontres sous forme de dîner-débats ont permis "aux participants issus des mondes de l'entreprise, institutionnel, associatif et universitaire d'échanger" et ainsi de mobiliser une "capacité d'intelligence, de savoirs et d'intuitions pour créer la confrontation des analyses et des points de vue sur cette thématique commune que représente l'aménagement de notre espace de vie<sup>34</sup>". La conclusion de l'ouvrage citée expose le point de vue de l'institut et "les dimensions à prendre en compte pour imaginer l'horizon 2020" de l'agglomération nantaise, "les conditions de la réussite" : "l'insertion dans la dynamique européenne, un pôle d'excellence d'enseignement et de recherche, un dispositif favorable à la création, une nouvelle solidarité régionale, la maîtrise des pratiques de communication, la bonne santé sociale de la communauté".

D'autres exemples pourraient être détectés. Une démarche similaire à celle de Sambre-Avesnois, également dans un contexte de crise économique et sociale, a été engagée dans la région d'Ypres. Souvent avec moins d'ambition et peu de moyens, avec des financements occasionnels (comme en Sambre-Avesnois), des personnes intéressées par la prospective s'organisent pour entreprendre un projet, comme le montrent les deux exemples, dans le cadre de démarches de Pays, cités par Marie-Elisabeth Chassagne<sup>35</sup> :

- **Pays d'Horte et Tardoire** (Charente), "un groupe de prospective de douze personnes d'horizons et de statut très divers... s'est réuni une fois par mois" ..., entre juillet 2002 et mai 2003, "pour imaginer le Pays dans quinze ans" ..., "effectuer un travail documentaire sur le monde dans vingt ans" pour "identifier dix certitudes débouchant sur des incertitudes" exprimées sous la forme d'une vingtaine

d'hypothèses (tout en appréciant les effets locaux de certaines d'entre elles en raisonnant "si ... alors"), puis développer quatre "pré-scénarios". Ces travaux seront remis au Syndicat Mixte et au conseil de développement. "La restitution au public sera faite à partir de scénarios théâtralisés", pour animer un débat public.

- **Pays des sept Vallées** (Pas-de-Calais), "un petit groupe mixte (conseil de développement + techniciens) a passé deux demi-journées à travailler sur la séquence "certitudes/incertitudes/hypothèses/si ... alors" puis scénarios" ...

Dans l'analyse de ces deux cas pour lesquels elle a joué le rôle d'assistante technique, Marie-Elisabeth Chassagne rejoint notre point de vue sur l'extrême difficulté à coupler les travaux de ces groupes ou clubs avec les réalités politiques et administratives, en le soulignant de façon suivante. "Ces deux expériences ont montré que, s'il est relativement facile de constituer un groupe restreint de personnes que la prospective intéresse et qui croient à son utilité, il est beaucoup plus difficile de faire partager ce "désir de prospective" aux élus et aux groupes de base : prisonnier des problèmes du quotidien, ils ont du mal à prendre du recul".

Ces démarches libres et non institutionnelles ne peuvent en réalité voir le jour sans soutien financier public. Sambre-Avesnois a fait l'objet d'une subvention du Plan Construction et d'Architecture, les deux exemples relatés par M.-E. Chassagne ont été financés par la procédure de Pays.

## 2) Certaines institutions

Certaines institutions publiques ou parapubliques ont été conduites à s'interroger sur leur stratégie d'action (cas de la CCI de Dunkerque, pour l'exemple présenté). D'autres, confrontées à la modernisation du service public, se sont fixé l'ambition d'un "projet d'entreprise" (cas de l'Agence de bassin Adour-Garonne). Dans la mesure où leurs activités sont liées à un territoire, elles sont amenées à s'interroger sur les avenir pour ce terri-

34 Institut Kervégan, "Prospective 2020, l'exercice à Nantes", Cahier n° 4, février 2003.

35 M-E Chassagne, "Territoires et prospective", note pour le séminaire du 20 mai 2003, INTERLOC.

toire. Les Chambres de commerce et d'industrie ont souvent mené des exercices de prospective : la chambre régionale d'Aquitaine a coordonné les travaux des chambres départementales pour apporter leur contribution au projet "Aquitaine 2020" piloté par le CESR ; la CCI de Cherbourg avait mené une réflexion, avec Thierry Gaudin, sur le thème de l'arrivée de bateaux à très grande vitesse.

Pour la **Caisse d'Allocations Familiales de la Gironde**<sup>36</sup>, les politiques sociales que les CAF ont en charge sont susceptibles de se renouveler dans leur rapport au territoire. Le projet de développement de la CAF de la Gironde est lié au développement des territoires, ses modes de fonctionnement doivent favoriser des logiques de développement. Forte de cet état d'esprit et dans ce cadre, la CAF s'est donné les moyens d'identifier les territoires du risque social<sup>37</sup> et a engagé une expérience de prospective du risque social appliquée au territoire du Haut-Entre-Deux-Mers<sup>38</sup>, un ensemble de cinq cantons au sud du département engagé dans une démarche de Pays (par ailleurs fondée sur un exercice de prospective territoriale).

La question centrale était : "Comment anticiper le risque social sur un territoire ?". L'ensemble des acteurs sociaux locaux étaient mis en situation pour coproduire des connaissances sur le risque social et son évolution et pour les formaliser comme "tableau de bord du risque social sur le territoire". Le résultat des travaux a permis d'identifier un ensemble de douze risques dont certains étaient attendus, l'exclusion (financière, professionnelle, sociale), la désertification ou la crise de l'intergénération, d'autres plus surprenants, le désengagement citoyen, se tromper de développement pour le territoire, l'autoroute Bordeaux-Pau, l'intégration et l'implication des nouveaux arrivants...

Les acteurs sociaux collectivement ont produit de l'expertise, de l'observation sociale qui "complète et donne un sens à l'expertise macro, essentiellement statistique". Pour l'animatrice<sup>39</sup> de l'exercice, la démarche "représente le support de

la construction d'un **territoire légitime de projet** qui repose nécessairement sur une vision partagée de la réalité sociale par les acteurs – au sens large – d'un territoire donné".

### 3) Les services de l'État

*Les services de l'État font-ils de la prospective territoriale ?*

Globalement non, ils mènent des analyses prévisionnelles et peuvent faire ou commander des études de prospective, ils ne sont pas amenés à faire de prospective "normative". Cette position est à nuancer en fonction des rôles que jouent les services et des objectifs qu'ils se donnent. Leurs "postures", pour utiliser un terme à la mode, dans le champ des politiques territoriales, principalement de l'urbanisme, de l'aménagement, d'environnement, des déplacements et de la politique de la ville, sont très variables :

- *La définition d'une stratégie ou d'un point de vue de l'État local avant de la "porter à la connaissance" de l'autorité responsable d'une démarche territoriale ou de négocier une position.*
- *Un rôle de conseil au maître d'ouvrage du projet territorial et un rôle d'"initiateur" et d'"apporteur d'idées".*
- *Une fonction de partenaire partie prenante d'un dispositif de projet, de type politique de la ville (grand projet de ville ou opération de renouvellement urbain).*
- *La situation exceptionnelle de décideur et de pilote dans le cas, par exemple d'une DTA ou d'une mission d'étude et d'aménagement.*

De façon générale (et succincte), l'obstacle du cloisonnement entre les services est relatif. Les services chargés des politiques d'urbanisme, d'aménagement et d'environnement ont depuis longtemps intégré (plus ou moins profondément) les dimensions : territorialisation des politiques, raisonnement par projet, approche décloisonnée (même si certains domaines échappent) et nécessité de stratégie à long terme. Du moins ces caractéristiques procèdent du discours désormais dominant même si ces vertus de transversalité

---

36 Jean-Louis Haurie, article "Entre modernisation du service public et développement social territorial", in revue *Informations sociales* n° 104, 2002 "Territoires".

37 Méthode *Polaris*, outil d'aide à la décision élaboré à la C.A.F. de Bordeaux et visant à produire sur un territoire des indicateurs de veille et d'alerte immédiatement exploitables.

38 L'expérience a été présentée par Julie Chabaud, au séminaire "Prospective-Info, risques locaux et action collective" (D.A.T.A.R.) et relatée par le compte rendu de cette séance du 11 décembre 2001.

39 Julie Chabaud, Maître de conférences en sciences sociales.

sont à la peine dans le contexte politico-administratif français. Elles sont assez bien enracinées dans l'univers technico-spatial de l'aménagement ou de l'urbanisme, univers toutefois encore très fonctionnel, davantage composé de certitudes et de principes que d'interrogations sur les "bifurcations" du futur ou sur les réalités des évolutions sociétales et leurs rapports avec l'espace.

Les visions à horizons lointains élaborées dans l'univers de l'aménagement et de la planification spatiale résultent rarement d'une démarche de prospective. Elles sont à dominante spatiale et fondées sur des analyses prévisionnelles socio-démographiques et économiques et sur l'appréciation de l'utilité et de la faisabilité d'un certain nombre de projets d'équipement. Les hypothèses des prévisions et du scénario (souvent implicite) sont peu souvent explicites et encore moins débattues.

Le positionnement par rapport à la prospective est surtout fonctionnel, un accroissement de la qualité des connaissances pour mieux prévoir. Cette position n'est pas négligeable.

#### a) La définition d'un point de vue propre à l'État

Il y a eu beaucoup de documents, de type diagnostic territorial, élaborés dans la deuxième moitié de la décennie 90. Le mouvement impulsé par l'administration centrale, s'est affaibli à la mesure de l'intérêt pour l'idée de projet territorial de l'État. Ces diagnostics, support d'orientations stratégiques de l'État, ont été réalisés à toutes sortes d'échelles de territoire.

L'ensemble de documents mis au point par la DRE et les deux DDE, "*Systèmes urbains et agglomérations dans le Nord-Pas-de-Calais*"<sup>40</sup>, qui donne une vision régionale de l'armature urbaine, de ses dynamiques, de ses handicaps et points forts, qui se décline par des monographies pour les principales agglomérations et qui aboutit à un document d'orientations stratégiques pour l'État<sup>41</sup>, illustre cette période (1995-2000). Peu de temps

après, 2000-2001, le Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) et la Mission interministérielle et interrégionale d'Aménagement du Territoire (MIAT) ont réalisé l'important travail "*Les pays du nord de la France dans l'Europe du Nord-Ouest*". Ces deux documents, pour ne citer qu'eux, illustrent la richesse d'une réflexion d'aménagement du territoire menée en continu dans cette région depuis les années 90.

La largeur et la profondeur des analyses, nulle part développées aussi loin, et la qualité de synthèse du premier document cité, pourtant peu diffusé, dépassent de beaucoup le seul usage interne des services extérieurs de l'Équipement, pour potentiellement constituer une base pour une stratégie publique globale.

L'élaboration en cercle restreint et mono partenarial, conjuguée (sans doute) à une faible communication pour le faire connaître, constitue une limite considérable à son appropriation par les autres grands acteurs publics concernés. Le document est peu (re)connu. Son impact, nonobstant sa qualité est faible. Il s'agit plutôt d'une "**prospective en chambre**". L'évaluation de son usage interne resterait à faire par rapport à un objectif de positionnement stratégique des services de l'État dans les politiques territoriales.

• **La préparation des SCOT donne à nouveau un regain d'intérêt pour ce type d'approche**, à l'instar du document portant sur le territoire de l'aire urbaine de Belfort-Héricourt-Montbéliard<sup>42</sup> qui, sous un angle de cohérence territoriale, vise à définir les enjeux prioritaires en matière d'aménagement et de développement pour un espace où s'empilent plusieurs démarches de planification ou de contractualisation (1 Pays, 3 SCOT, 2 contrats d'agglomération).

Les exemples cités ne relèvent pas du registre de la prospective mais de celui d'études destinées à définir une **stratégie d'action** à la fois territoriale et sectorielle sans horizon temporel nettement défini. Stratégie qui vise principalement à corriger le pré-

---

40 DRE Nord-Pas-de-Calais, DDE du Nord et DDE du Pas-de-Calais, janvier 1999.

41 "Grands systèmes urbains, les orientations stratégiques pour l'État", mêmes auteurs, février 1999.

42 Cité par le rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées, "Les services déconcentrés du ministère de l'Équipement et l'élaboration des schémas de cohérence territoriale, état des lieux et propositions" (Marie-Line Meaux, janvier 2003).

sent et les tendances d'évolution au nom des valeurs, cohérence, équilibre, diversité sociale et urbaine ou encore développement durable, mises en avant par les lois d'aménagement et d'urbanisme, et non, au terme d'une démarche de prospective. Il ne s'agit pas d'un jugement de valeur mais d'une clarification essentielle des termes employés.

La Direction régionale de l'Équipement Ile-de-France, dans un tout autre registre, a commencé ses réflexions préliminaires à une révision ultérieure du SDRIF, par une démarche de prospective des modes de vie en Ile-de-France. L'approche est novatrice. Elle engage un vaste détour par le sociétal et les modes de vie et leurs conséquences sociales et urbaines avant de s'intéresser, le moment venu, aux aspects plus traditionnels de la planification urbaine. Il s'agit d'une démarche engagée depuis peu de temps, une prospective de connaissances, exploratoire, dont les options proposées par un consultant seront débattues en groupes d'experts. C'est une nouvelle tendance qui semble émerger en rupture avec la logique prévisionnelle dans le champ de la planification.

#### **b) Le rôle de conseil au maître d'ouvrage du projet territorial**

Dans la mesure où les services de l'État (principalement les DDE) font partie du cercle d'influence des décideurs intercommunaux de projets territoriaux, ils peuvent se trouver en situation de conseil et de proposition, en amont, pour le choix et l'orientation d'une démarche de SCOT, pour la nature du dispositif de pilotage et le choix des consultants et des organismes d'étude..., en cours de démarche, pour être associé au pilotage, pour animer un groupe de travail... Le stade, plus traditionnel, du conseil juridique et de procédure, est très largement à dépasser pour avoir la possibilité de détecter la situation où une proposition d'exercice de prospective territoriale peut être avancée de façon opportune et argumentée.

Les DDE qui font le choix de cette "posture", principalement pour les

petites et moyennes agglomérations où leur poids reste sensible, ont-elles les savoir-faire et les connaissances pour être crédibles dans un tel registre ?

Au-delà du travail des services, c'est une personnalité influente, préfet ou chef de service, qui peut orienter les choix de démarche. Le sous-préfet de Bayonne a été le premier "impulseur" de l'exercice "Pays Basque 2010".

#### **c) Les services en situation exceptionnelle**

À des échelles correspondantes à des enjeux territoriaux stratégiques, l'État peut se mettre en position de leader, mais non de façon isolée, pour engager une réflexion et des études destinées à orienter une stratégie d'action des pouvoirs publics à long terme, à élaborer (ou à faire élaborer) un projet de développement et d'aménagement, à le maîtriser et le mettre en œuvre de façon cohérente. Les travaux sont le plus souvent organisés, soit par une mission ou par un établissement public (éventuellement un GIP), soit sous la forme d'une procédure de DTA (directive territoriale d'aménagement).

- Des exemples d'élaboration de DTA seront analysés plus loin. Le cas des travaux de la **mission interministérielle d'aménagement du littoral du Languedoc-Roussillon** illustre une réflexion à caractère prospectif à l'initiative de l'État.

La mission a été créée par une décision du CIADDT du 9 juillet 2001, en même temps qu'un conseil de développement du littoral du Languedoc-Roussillon, et mis en place depuis octobre de la même année. Son rôle est de fédérer les acteurs de l'aménagement autour d'une stratégie de développement durable élaborée de manière largement concertée et de faciliter sa mise en œuvre.

La mission :

- s'est mise à l'écoute de l'expression de la multiplicité des points de vue locaux (quelque 180 entretiens),
- a organisé les travaux de diagnostic et de construction de scé-

*narios d'évolution possibles en s'appuyant sur une large participation de techniciens et de fonctionnaires locaux et sur une base d'expertise localement constituée,*

- *a recherché une articulation dynamique avec le conseil de développement du littoral qui est le lieu de débat et d'échange sur la stratégie à élaborer et son instance de validation.*

La démarche indiscutablement a un caractère **prospectif** dans la mesure où :

- *elle construit les connaissances nécessaires à une compréhension dynamique qui inter-relie les enjeux, les politiques, les logiques d'acteurs et les conséquences de ces politiques sur le territoire et sur la société locale,*
- *pour aboutir à un diagnostic tirant la sonnette d'alarme : la poursuite des politiques et des modes de développement conduit à un scénario de l'inacceptable,*
- *et pour rechercher une vision d'avenir en explorant quelques bifurcations ouvrant sur des alternatives d'évolution.*

L'intérêt de la démarche réside dans la "brutalité" du constat : *que peut-il advenir si les tendances se prolongent et s'amplifient sans correction significative ? L'attractivité résidentielle, moteur du développement actuel et passé, risque d'être remise en cause par la surconsommation foncière, la dégradation de l'environnement et la banalisation des paysages, la mauvaise santé du marché de l'emploi, l'accroissement de l'insécurité et des ségrégations sociales et spatiales, la disparition de grands secteurs de plages, la disparition progressive des petits métiers de la pêche, une perturbation grave de l'activité et de l'immobilier touristiques. "Le littoral se banalise et perd progressivement les revenus des activités spécifiques qu'il développait"<sup>43</sup>.* Ce constat met la société locale et les instances politiques et institutionnelles au pied du mur : corriger les politiques, penser les modes de gouvernance autrement, pour avoir une chance de cheminer vers un futur acceptable à vingt ans.

La stratégie proposée (l'un des scénarios), débattue, puis validée en conseil de développement, débouche sur un **"plan de développement durable du littoral"**, composé d'une charte du littoral basée sur un diagnostic partagé et un engagement sur des orientations et des priorités, des exigences d'efficacité collective et des principes d'actions, la signature d'engagements spécifiques de chaque partenaire adhérent à la démarche pour la période 2003-2006, la structuration des actions en quinze programmes fédérateurs ainsi que sur la création d'un comité d'animation et de coordination pour faire vivre et animer la mise en œuvre du projet. Sur la base du consensus créé autour du projet de plan, l'État a validé ce projet et a défini ses propres engagements lors du CIADT du 13 décembre 2002. Les principaux partenaires sont en train de définir leurs engagements qui permettront de concrétiser leur adhésion à un tel programme partenarial. Ce processus pose clairement la question de **l'appropriation de la stratégie par les nombreux décideurs publics** que sont les collectivités locales en charge de sa mise en œuvre.

Tout en se dégageant de l'appréciation de la situation locale, la question pour ce type de démarche est centrale. Cette appropriation est indispensable pour rendre les orientations stratégiques crédibles. Y-a-t-il eu assez de débat, de concertation, de participation ? Au plan des acteurs "techniques", également à celui des "politiques" ? De façon générale, à supposer un contexte politico-institutionnel favorable, l'État a le choix entre deux modes de faire :

- *une démarche d'élaboration de projet territorial participative, très "bottom up", les (principaux) élus suivent l'exercice pas à pas jusqu'à la validation, en sont (le cas échéant) les porteurs, avec pour l'État le risque d'une maîtrise difficile ;*
- *une élaboration avec un cercle de techniciens, puis une concertation sur la base des propositions, avec le risque d'une faible appropriation et partant d'une faible prise en compte.*

---

43 Note du 17 juin 2002 "Quels choix pour le littoral du Languedoc-Roussillon ?", Mission interministérielle d'aménagement du littoral.

Dans les deux cas, le recours éventuel à la prospective n'a pas les mêmes significations et portée stratégique. L'outil au service de l'une ou l'autre des démarches ne sera pas utilisé de la même façon.

### **C) Quelques expériences contingentes**

#### **1) Une prospective de médiation**

Une situation de blocage ou le constat local d'une fausse orientation au cours d'une démarche territoriale peut entraîner une intervention de médiation de nature prospective.

L'élaboration du **schéma directeur de l'agglomération de Besançon** fournit un bon exemple.

La commande était de "remettre d'aplomb" et de donner du sens et des perspectives "prospectives" à une étude-diagnostic. Cet énoncé masquait un dysfonctionnement de la démarche caractérisé par une absence de dialogue entre les élus et les décideurs économiques. Le choix d'intervention du consultant en prospective<sup>44</sup> a été d'opérer une médiation entre élus et milieux économiques en permettant à chacune des parties d'élaborer sa propre représentation du territoire et de ses évolutions à dix ans (2010). Le but de cet exercice, mené avec deux groupes séparés, était de créer les conditions d'un dialogue entre les deux parties, d'un côté, une meilleure compréhension par les élus des facteurs d'attractivité du territoire pour une entreprise, de l'autre côté, la compréhension des interrelations entre territoire et entreprises plus ouvertes sur des convergences d'action et d'intérêts.

Il s'agit d'une **prospectivité de médiation**, une prospective d'acteurs, une prospective participative avec un objectif limité, non l'élaboration du schéma directeur, mais le dépassement d'une mésentente, d'un conflit, la création d'une base de dialogue, d'un consensus. D'autres techniques étaient sans doute possibles pour aboutir au même résultat, certainement avec moins de sens pour l'orientation de l'action.

#### **2) Le principe des ateliers ou des séminaires de prospective**

La réflexion prospective peut, dans certains cas, se limiter à l'organisation d'ateliers ou de séminaires. L'exercice est alors court et dense. C'est, à notre connaissance, une démarche relativement peu appliquée pour réfléchir au devenir de territoires particuliers.

- La CCI de Dunkerque a ainsi organisé le 3 et 4 juillet 2002 un "séminaire de prospective stratégique"<sup>45</sup>. Six experts (cinq Français et un Allemand) y ont été conviés pour se prononcer sur les enjeux d'évolution et d'avenir du port et de la région de Dunkerque, pour exposer leur point de vue devant le bureau de la CCI et en débattre.

Il s'agissait de dégager quelques représentations de situations futures possibles pour aider un maître d'ouvrage à (re)définir ses objectifs prioritaires sans pour autant recourir à une démarche déployant une instrumentation compliquée.

*Cette initiative était une "piqûre de rappel" succédant à deux exercices antérieurs :*

- Dunkerque 2001, un exercice interne à la chambre, portant sur environ une année (2000).
- Un colloque de prospective, toujours à l'initiative de la CCI de Dunkerque, sur la base d'un document sur les tendances d'évolution (septembre 2000).

Les débats ont été organisés à partir d'apports d'experts portant un regard externe, comparatif, alternatif et (éventuellement) décapant par rapport aux certitudes locales. Les experts ont fait apparaître des images de renouvellement des fonctions urbaines dans les grands espaces urbains portuaires européens et esquissé de nouvelles trajectoires à partir d'un long terme peu ou pas pris en considération dans les raisonnements des professionnels du port.

- Ce type d'exercice a son utilité à un moment donné. Il est tributaire de la qualité des experts et de l'ouverture culturelle des acteurs participant aux débats, singulièrement des commanditaires.

44 Il s'agit de *proGective*.

45 Chambre de commerce et d'industrie de Dunkerque, séminaire de prospective stratégique, 3 et 4 juillet 2002, rapport général, Algoé, septembre 2002.

L'aspect démonstratif d'une mise en évidence d'idées-force reste limité si ces idées n'embranchent pas sur un processus d'action. La **portée stratégique** d'un tel exercice va dépendre de la capacité d'appropriation des réflexions des décideurs et de leur influence pour les concrétiser dans le cadre de différents lieux de décision, dont certainement, le projet d'agglomération. Leur présence personnelle active est une condition indispensable. En bonne logique, le séminaire devrait prélever à une démarche stratégique plus approfondie et plus rigoureuse.

L'exercice est limité par le faible nombre d'intervenants, quelques experts et les acteurs locaux autour de la table. L'intention est de débattre en toute liberté et publiquement, mais le public est choisi et limité. La scène de construction de représentations futures est très partielle, centrée sur une partie de la société civile représentant certains intérêts, orientée de façon dominante par l'économique. Un processus stratégique reprenant les idées-force du séminaire sera confronté à leur diffusion dans la société locale, à un élargissement du débat, et partant, à la cohérence des "univers" portés par différentes familles d'acteurs et de l'interdépendance des décisions qui en résultent.

Quelle est la portée, pour un territoire, de tels séminaires de deux journées avec apports d'experts sur un sujet donné ? Le cas de Dunkerque est pour l'instant unique. Une manifestation de même type est en préparation à Roanne. Il faudrait un peu de recul par rapport à deux ou trois expérimentations pour tenter une première évaluation et en tirer des enseignements en terme d'action territoriale.

### 3. Les démarches de projet "non prospectives"<sup>46</sup>

Le travail sur le futur se fait le plus souvent sans exercice de prospective territoriale. Il reste basé, en matière de planification spatiale et d'aménagement du territoire, sur des études qui gardent un caractère "fonctionnel" et surtout reposent sur un fondement prévisionnel.

Le projet urbain, l'une des grandes figures de l'aménagement, induit

également des raisonnements sur le futur qu'il est intéressant de mettre en évidence et de rapprocher des approches de prospective.

#### A) Les démarches de projet et de planification territoriale sans "prospectives"<sup>46</sup>

##### a) Le projet de DTA de l'estuaire de Saint-Nazaire

Aux échelles observées, tous les documents SCOT et DTA<sup>47</sup> notamment, développent un discours de stratégies tournées vers le long terme et de "prospectives" sans avoir fait le détour par une démarche prospective.

Prenons l'exemple de la place de la prospective dans **le projet de DTA de l'estuaire Nantes-Saint-Nazaire**.

Toute la problématique du devenir de l'estuaire est posé en termes d'interaction entre les trois ensembles, le développement métropolitain, les activités économiques en mutations et un environnement à protéger. Ces trois variables, et en particulier les deux premières, doivent pouvoir trouver les formes et les conditions de leur développement, sans sacrifier la troisième variable, celle de la protection de l'environnement et des écosystèmes locaux d'un espace soumis à de fortes pressions. Cette analyse débouche sur les "ambitions" pour le développement durable de l'estuaire.

Dans ce discours, la prospective comme mode d'anticipation spécifique avait toute sa place, en réalité, elle est, à ce titre, absente. Les analyses sont prévisionnelles, de l'ordre de la poursuite de tendances sur leur propre mouvement corrigé et/ou amplifié par les équipements, aménagements et installations prévus, sans envisager des facteurs d'évolution susceptibles de changer le sens des politiques à engager, d'introduire des alternatives ou des nouvelles dynamiques.

Les questions qui permettent de relativiser et d'explicitier les hypo-

---

46 Le titre surprend, mais les réflexions sur l'avenir des territoires considérés ne sont pas nécessairement de nature prospective. De même leur qualité n'est pas en question sous prétexte qu'elles ne seraient pas "prospectives".

47 Les directives territoriales d'aménagement ne sont pas des documents de prospective mais de planification à horizon d'une vingtaine d'années inclus dans le code de l'urbanisme dans la chaîne de compatibilité DTA-SCOT-PLU. Le document de DTA se doit d'être relativement concis et ses termes doivent être pesés puisqu'il est soumis à une procédure codifiée qui passe par un avis des collectivités territoriales et par une enquête publique avant une approbation par décret en Conseil d'État. Dans ces conditions, les notions d'alternatives et d'avenirs multiples, chères à la prospective, à supposer qu'elles aient été débattues en cours de démarche, ne vont pas trouver de reflet dans le document "final".

thèses d'évolution, de mettre en distance les tendances, ne sont pas posées dans les domaines des évolutions démographiques et sociétales et des activités économiques.

*Est-ce que les tendances observées dans la décennie quatre-vingt dix vont se poursuivre dans le champ des phénomènes démographiques, urbains et métropolitains ?*

*Ne vont-elles pas s'accélérer sous l'impulsion de la dynamique endogène actuelle, de l'effet d'attraction, par la qualité du marché du travail à haut niveau de qualification et par la qualité du cadre et des conditions de vie de l'agglomération, sur les jeunes actifs ? Si l'attractivité de l'agglomération nantaise persistait, est-ce que les fragiles équilibres constitutifs de l'attractivité actuelle ne risquent-ils pas de se dégrader ? Peu de choses sont dites sur les comportements démographiques des ménages, l'évolution des taux de fécondité, l'évolution possible des structures familiales, des tendances à la décohabitation. Est-ce que le tropisme vers l'urbanisation périphérique et "ultra-périphérique" va se poursuivre ? Quelle est l'avenir des filières navale et aéronautique, d'un secteur tertiaire principalement fondé sur l'emploi public ?*

Peu de comparaisons internationales et peu d'allusions au contexte économique mondial, ce qui est surprenant, compte tenu d'une économie de l'estuaire fortement exportatrice, donc très dépendante de l'évolution de l'environnement économique international.

L'analyse des dynamiques démographiques et socio-économiques repose sur la base du principe "toutes choses égales par ailleurs". Dans une approche anticipatrice, elles sont considérées comme des constantes ou des invariants. Les tendances et dynamiques présentes vont perdurer et ainsi modeler le futur. Tout se passerait comme si l'estuaire était placé sur un chemin de développement donné et que ce chemin se poursuivait sur son propre mouvement sans changement possible de son sens, de sa pente ou de sa nature. *Il est inconcevable d'imaginer qu'en 2030, le même système estuaire demeurera avec simplement 200 000 habitants de plus. Ce sera un autre système qui sera en place.*

Si le système devait se reproduire par prolongement de grandes tendances, la question serait de se demander si les conditions de leur stabilité et de la pérennité des exigences et des valeurs que la société actuelle se donne pour cadre, seront assurées à un horizon donné. C'est

en fonction des exigences normatives à l'horizon donné qu'il serait possible d'évaluer l'écart qui séparerait le processus actuel du résultat susceptible d'en résulter pour l'horizon donné. Et il serait ensuite nécessaire d'envisager une adaptation des stratégies pour atteindre cet horizon.

Une telle construction intellectuelle, qualifiante d'une approche prospective, implique au moins deux types d'efforts à articuler entre eux :

– *la construction de scénarios exploratoires, les chemins du possible entre la situation actuelle et celle(s) qui pourrai(en)t apparaître à l'horizon temporel choisi comme référence ;*

– *la construction de scénarios "normatifs", de représentations de ce qui est souhaitable à l'horizon donné et des "normes" (finalités + stratégies) à atteindre pour y parvenir.*

En l'absence d'un tel processus, suffit-il de dire : "Ici on fera une coupure verte, là on créera une infrastructure" ? Cette absence d'alternative a été relevée par le Conseil de développement qui a reproché à la DTA de ne pas avoir étudié des scénarios contrastés.

Des raisonnements aboutissant à des conclusions similaires pourraient être faites pour d'autres documents analysés, les projets de DTA de l'aire métropolitaine de Lyon et de Marseille, des schémas directeurs de l'agglomération lilloise, de la région grenobloise ou de Bugey-Cotière-plaine de l'Ain.

Tous ces exemples sont emblématiques d'une démarche de planification "classique" fondée sur une base d'analyse prévisionnelle, au demeurant très bien faite dans tous les cas cités, où le futur est imaginé comme le système d'aujourd'hui prolongé, sans discussion sur le bien-fondé de ce modèle et des représentations du futur qui en résultent.

**Le constat est général, il y a un discours de prospective revendiquée mais non de démarche de prospective structurée et collective. Les alternatives ne sont pas envisagées.** Le monde de l'analyse prévisionnelle marque toujours les docu-

ments de planification élaborés courant et fin des années 90. Il est étranger aux méthodes de la prospective territoriale, rodées au cours de la même période à la faveur des exercices régionaux.

**En dehors du cas de "Lyon 2010" qui reste une exception sans lendemain, il ne nous a pas été donné d'observer un glissement de la prévision vers une démarche plus systémique et plus ouverte à l'exploration d'alternatives de futurs possibles :** le cas du SD de Besançon est trop partiel ; un exercice de prospective a été surajouté sans interférence notable avec les études du SD du Saumurois. Deux schémas directeurs des années 90, à notre connaissance, ont inclus des exercices de prospective et ont été plus innovants : La Rochelle et Châlons-en-Champagne.

#### b) Le cas du SD lillois

L'exemple du schéma directeur de l'agglomération lilloise est toutefois intéressant. Plus que les autres cas cités, il développe un discours marqué par une culture de la prospective et par une volonté d'anticipation du changement. En reprenant les analyses de Jean-François Stevens, "*De la représentation à la stratégie, de la stratégie au projet et du projet à l'action*", le schéma directeur de Lille s'inscrit dans les acquis prospectifs du changement de perspective, le "*basculement d'une logique de conversion régionale en une dynamique de métropolisation*"<sup>48</sup>, qui a stimulé les jeux d'acteurs, ouvert le champ des possibles et dynamisé l'action publique.

Pour autant l'élaboration du schéma ne s'est pas engagée dans la voie d'un exercice de prospective pour explorer de façon plus approfondie les voies des grands enjeux posés dès la partie introductive. Il s'agit notamment de la dimension métropolitaine européenne et de certaines positions liées au contexte du développement de l'agglomération (construction européenne, nouvelle donne des transports, mondialisation et localisation des activités économiques, importance de la qualité de

la ressource humaine, du cadre de vie et des services). Ce dont les auteurs du schéma ont conscience n'est pas repris et développé en axes stratégiques par la suite.

Une interrogation centrale porte sur le "positionnement" du SD par rapport à une "stratégie métropolitaine". L'aire du SD est l'agglomération lilloise, un peu plus de 1 million d'habitants, l'ambition d'une métropole transfrontalière à construire concernera à terme 2,5 millions d'habitants. L'horizon n'est plus le même. C'est **le concept d'aire métropolitaine de Lille** qui repose sur l'idée ancienne du schéma régional de l'O.R.E.A.M. Nord de 1971. Elle regroupe non seulement la part transfrontalière belge de l'agglomération mais également la périphérie éloignée, l'ancien bassin minier.

Les services extérieurs du ministère de l'Équipement proposent dès 1999 de définir une stratégie de l'État à cette échelle par la mise en œuvre d'une DTA sur l'ensemble du territoire de l'aire métropolitaine<sup>49</sup>.

La coopération transfrontalière a été institutionnalisée : une *Conférence Permanente Intercommunale Transfrontalière*, la COPIT, regroupe cinq intercommunales belges et française, 1,8 million d'habitants dont 1,1 en France. La COPIT, associée techniquement à l'agence d'urbanisme de la métropole lilloise, s'est engagée dans le projet GROOTSTAD dont l'objectif est de produire un schéma de développement transfrontalier et des projets concrets sur quelques thématiques sélectionnées.

L'idée métropolitaine est présente partout, fait l'objet d'une forte communication, mais une véritable stratégie sera longue à construire, de nombreuses années. Il est clair qu'un projet à l'échelle de l'aire métropolitaine qui n'est pas engagé et qui posera des problèmes de gouvernance très difficiles, ne peut résulter d'un collage de plusieurs entités qui auraient évolué de façon plus ou moins autonome, mais devrait faire l'objet d'un raisonnement de prospective "normative" de nature à ouvrir un large éventail de possibles. Leur exploration et

---

48 Jean-François Stevens, "Prospective territoriale en Nord-Pas-de-Calais, la construction d'un présent engagé", contribution aux travaux du groupe de prospective D.A.T.A.R. "Prospective territoriale et action publique".

49 DRE Nord-Pas-de-Calais, DDE Nord, DDE Pas-de-Calais, "Grands systèmes urbains, les orientations stratégiques pour l'État", février 1999.

l'analyse de leurs conséquences sur l'agglomération devraient, en bonne logique, alimenter les travaux de projet et de planification (SCOT) de l'agglomération et des différentes entités inframétropolitaines.

Ainsi, le champ conceptuel du schéma directeur, de ses auteurs et de ses acteurs, a été de façon objective doublement limité : par le périmètre et l'échelle de temps (le schéma directeur précédant la conception d'une stratégie de métropole). L'enjeu clairement posé dans l'introduction du SD "émergence d'une métropole, enjeux et stratégie", "l'agglomération lilloise sera métropole internationale, ou ne sera pas métropole", et la question qui en résulte, (comment faire d'une grosse agglomération de province, une métropole européenne capable de rayonner sur l'espace européen ?) ne pouvaient trouver ni réponse ni stratégie adéquate.

Dans ce très long processus, le projet métropolitain et la démarche de prospective qui pourrait soutenir son élaboration semblent un objectif encore lointain.

*Comment hâter l'échéance ? Peut-on, en attendant de réunir des conditions favorables de gouvernance, engager un exercice de prospective "en chambre" ou replié sur un assez petit nombre d'acteurs, en développant les dimensions "cognitives" à défaut de pouvoir mener des débats plus larges, dans le but de "préfigurer" une démarche plus ambitieuse, d'en donner l'envie ? En s'inscrivant dans le cadre d'une DTA ? Ou au contraire faudrait-il rechercher une voie plus "directe" et plus politique, peut-être plus inspirée de Millénaire 3, en donnant à un organisme susceptible de fédérer, la COPIT (?), la mission et les moyens pour animer un processus de projet stratégique sans pour autant renoncer aux dossiers opérationnels, mais au contraire de rechercher leurs interactions avec la réflexion prospective à plus long terme ?*

L'exemple du **schéma directeur de l'agglomération lilloise** illustre également le débat actuel qui affectera un grand nombre de SCOT, la ville renouvelée opposée à l'étalement urbain.

Le schéma propose une option résolument volontariste : *"La volonté du schéma directeur est un renversement de tendance. Il propose une utilisation systématique du tissu urbain existant, l'objectif est de réaliser les deux-tiers de la construction dans le tissu urbain existant..."*

Cette option de priorité au renouvellement urbain préfigurerait les dispositions de la loi SRU. Elle appelle de nombreuses interrogations sur les hypothèses (ni explicites, ni par conséquent débattues) démographiques, économiques et sociétales susceptibles de la fonder.

C'est de moins en moins la volonté publique qui modèle l'espace et de plus en plus les processus sociétaux. Les acteurs publics sont amenés à réguler, à se déterminer par rapport aux besoins là où ils apparaissent avec une capacité de planification affaiblie.

*Cet affaiblissement permet-il encore de mettre en avant un discours fort, mais pas forcément réaliste ni accepté par les "citoyens-usagers", au risque de se voir démenti par le cours des choses ? Ou ne vaut-il pas mieux mettre en débat les hypothèses et les options, au risque, cette fois, d'une remise en question de volontés solidement ancrées dans le développement durable ?* Questionnement complexe et difficile à apprécier localement. La prospective pourrait s'avérer comme un outil remarquable pour le débat public, au sens d'une ouverture aux options et de choix multiples pour le décideur.

Le SD de l'agglomération lilloise, attaqué quatre fois par quatre associations de défense de l'environnement, met en avant un questionnement central pour les SCOT. *Peut-on poursuivre l'option d'une élaboration traditionnelle, arrêter le projet puis sur cette base ouvrir la concertation, ou remettre en question cette méthode et engager un processus d'élaboration-participation qui intègre le débat avec la société civile sur les hypothèses et sur les choix à faire pour le long terme ?*

La loi SRU permet de poser les termes de ce choix. Il s'agit d'une évolution sociétale majeure.

- Enfin, les analyses partielles sur la base de documents et de trop rares entretiens, devraient être resituées dans leurs contextes politique et institutionnel pour véritablement faire sens. L'importance du politique, notamment, est soulignée de la façon la plus éclairante par l'in-

tervention de Patrick Rimbart<sup>50</sup> (maire-adjoint de Nantes) : *“Le rôle d'un élu n'est-il pas de penser et d'avoir envie d'avenir, sur Nantes certes mais aussi sur la responsabilité de la ville de Nantes par rapport à son territoire. Et nous sommes ambitieux comme les marins car nous savons où nous allons. Nous sommes modestes car, comme les marins, nous savons que le vent existe et que, quelquefois quand le vent est contraire, c'est quatre fois le temps et trois fois la route. Mais nous savons où nous allons !”*

Cette déclaration insiste sur la spécificité d'une situation politiquement caractérisée, en l'occurrence une “position à la nantaise” : un cap fixé et une stratégie reconnue et durablement éprouvée mais non nécessairement explicite ni sous la forme d'un projet de territoire (à l'état d'intention), ni par le biais d'une tradition de planification spatiale globale (il n'y a pas de schéma directeur à Nantes), permettant d'élaborer et d'ajuster les politiques, les projets et les modes de régulation des interventions locales et des modalités de coopération avec les échelons “supérieurs” de la région, de l'État...

A Lille, Marseille, Grenoble ou Rennes, les mêmes données sont radicalement différentes.

## **B) Des représentations de l'avenir portées par le “projet urbain”**

### **a) Le syndicat mixte de la Plaine Saint-Denis**

Le rapprochement avec une approche par concours d'idées est fructueux.

En 1995, le syndicat mixte groupant les collectivités de la Plaine-Saint-Denis convie quelques urbanistes, architectes et paysagistes, à dessiner, à partir d'un tronc commun de diagnostic, des images futures d'un territoire réaménagé. Chaque image peut figurer un futur possible construit par un créateur qui s'appuie, d'une part, sur l'existant, le tissu urbain et sur son interprétation de la “force” de

l'existant comme support du futur et d'autre part, sur l'intime certitude que la structure urbaine proposée permettra d'absorber les principales évolutions possibles des modes de vie en ville. Les images permettent de faire rêver et de faciliter les choix. L'originalité de la décision résultant de ce concours a été, non pas de choisir une image contre une autre, mais d'engager un processus où les compétiteurs se sont ensuite associés pour concevoir collectivement un même projet urbain. Il en est résulté le **GIE HIPODAMOS 93** qui a élaboré le projet de référence à l'action de reconversion de la Plaine-Saint-Denis, élaboration progressive d'options longuement et largement débattues.

Le projet urbain de la Plaine-Saint-Denis propose une vision de la ville de l'avenir, un pôle urbain et économique de qualité (dans le contexte de la Seine-Saint-Denis), rayonnant pour le nord parisien et pour la “Plaine-de-France”. Le processus de projet urbain contribue à rendre cette vision stratégique.

Il y a des rapprochements à faire avec une prospective “normative”, mais, en termes de méthode, le processus de projet urbain n'est pas un exercice de prospective territoriale. Son propos n'est pas d'explorer le futur puis de construire, le plus collectivement possible, un futur souhaitable support d'une stratégie d'action mais de proposer l'organisation spatiale d'une partie de la ville à long terme sous la forme d'une structure ou d'une forme maillée bien reliée au reste de la ville qui se constitue progressivement et qui évolue en fonctions des programmes, du marché, des évolutions sociétales, des choix politiques, de l'action publique...

Le projet urbain insiste sur les rapports entre la vision de la ville future qui est d'abord celle du projeteur-concepteur, et les contraintes physiques et sociales de la transformation de la ville actuelle. Le projeteur, son maître d'ouvrage et les élus impliqués ne se préoccupent pas des représentations de futurs possibles mais se soucient d'encadrer le prévisible et de piéger l'imprévisible par une structure adaptable aux à-coups de l'évolution. La question-clé d'un

---

<sup>50</sup> Déclaration citée en exergue de l'ouvrage (à paraître), *L'urbanisme des modes de vie* (DGUIHC, Ariella Masboungi).

projet de référence pour l'aménagement est sa flexibilité, son degré d'adaptabilité, c'est le pilotage du projet qui doit dégager, au vu des évolutions, les marges d'adaptabilité. C'est l'organisation spatiale, et non le territoire, qui constitue l'entrée et l'objet principal d'une démarche de projet urbain. Le spatial est supposé être le levier principal de la transformation du territoire. Il permet de déployer des outils bien identifiés.

Les professionnels du projet urbain sont de plus en plus écartelés entre une crainte du "diktat du marché" et d'une ville incontrôlée et le risque, dont la conscience se développe fortement, d'une stratégie publique axée sur une vision de l'urbain intégrée et maîtrisée produisant des lieux et des formes peu en prise avec les évolutions des modes de vie. La recherche dans le domaine des processus de projet urbain s'intéresse actuellement au croisement de plusieurs approches :

- l'expression de la demande et les évolutions des modes de vie,
- la demande et les besoins issus des opportunités et des contraintes du marché foncier et immobilier,
- les formes d'intervention publiques,
- les processus de projet urbain.

Il est possible d'avancer que la planification territoriale de nouveau à l'ordre du jour (SCOT), a besoin de représentations du futur plus sociétales et plus complexes pour affronter la question spatiale pour beaucoup dénoncée comme une instrumentalisation de l'espace pour changer le monde et la vie, comme "dérive spatialiste"<sup>51</sup>.

Un élargissement de la planification territoriale peut permettre au "projet urbain" de dépasser la "sphère technique" pour entrer dans celle du projet de territoire ouvert sur un bien plus grand nombre d'acteurs. Une poursuite de cette logique de recherche de plus de complexité dans les interactions va inévitablement conduire à une rencontre entre les deux "univers" du projet urbain et de la prospective territoriale, pour peu que s'atténue la méfiance, d'un côté, par rapport au spatial survalorisé, de l'autre par rapport aux géné-

ralités des propos sur l'avenir coupés des réalités opérationnelles.

Ce scénario promet un enrichissement mutuel. Est-il véritablement engagé ? Des passerelles sont à jeter entre ces deux mondes. Une cristallisation peut être effectuée autour de la réflexion conduite par la DGUHC préparant un ouvrage sur "l'urbanisme des modes de vie", construit selon quatre grandes thématiques : l'urbanisme des échanges, l'urbanisme de proximité, l'urbanisme de la sécurité, l'urbanisme des récits et des ambiances.

## b) Le SCOT de Montpellier

La question d'une transposition aux échelles, si difficiles pour le projet urbain, de l'agglomération et de l'aire urbaine, des modes d'intervention du projet urbain caractérisés par une conception exigeante de l'organisation spatiale allant jusqu'à une composition figurant la ville de l'avenir, est fortement d'actualité. En quelque sorte, un SCOT conçu comme un vaste projet urbain, avec pour référence implicite l'exemple déjà ancien d'Emscher Park dans la Ruhr.

En France, cette idée de projet urbain à l'échelle d'un SCOT est en cours d'expérimentation dans le cadre du **SCOT de la communauté d'agglomération de Montpellier** (cf. plus loin). Cela implique notamment la nécessité de progresser dans la voie, encore largement inexplorée, de l'expression graphique des projets à ces échelles<sup>52</sup>. "Schéma stratégique à grande échelle" suggère la définition de la notion de projet urbain de la DGUHC (présentée dans le glossaire des mots-clefs) avec le risque, en l'absence d'expérimentation, de confusion entre les registres de la planification spatiale et du projet urbain.

Cette tendance est portée par un courant actuel de l'évolution de la société. La perspective est stimulante, l'approche n'a jamais été menée en France à son terme. Bernardo Secchi a cherché à expérimenter le projet à grande échelle (cf. encadré ci-après). L'un de ces projets a été *le Salento*, une région du sud de l'Italie.

---

51 Y. Chalas, *Connaissance et reconnaissance des territoires contemporains. De l'imagerie à l'imaginerie urbanistique*, 1995.

52 cf. notamment l'ouvrage *Ces territorialités qui se dessinent*, sous la direction de B. Debarbieux et M. Vanier, Édition de l'Aube-D.A.T.A.R., collection Bibliothèque des territoires, 2002, 267 pages.

## Encart n° 5 : Projet urbain, prospective et "ville diffuse" (Bernardo Secchi)

Ce concepteur tente d'expérimenter les principes du projet urbain appliqués aux grandes échelles en s'attaquant à la question de l'organisation de la "ville diffuse"<sup>53</sup>, cette "nébuleuse de petites maisons avec jardin...", qui se distribuent sur le territoire apparemment sans aucune direction principale" et qui "produisent un environnement dans lequel on vit comme des urbains dispersés, dans lequel surtout on ne vit pas comme des ruraux". Ce type de territoire s'est constitué en "rupture de l'histoire de la ville européenne" à partir des années 50 ou 60 selon le pays et touche massivement une grande partie de l'Europe (notamment la Belgique, une bonne partie de la Hollande, une partie de la vallée du Rhin et de l'Allemagne, au Portugal, en Grèce, en Italie, en Catalogne et dans le Pays Basque, dans plusieurs régions françaises).

B. Secchi s'intéresse à l'**avenir de ces villes**, cherche à les penser en termes de projet, à dessiner cette forme de ville pour "la remplir de projets". Il propose clairement une **approche prospective** qu'il oppose à la démarche de l'urbaniste : "Autrefois l'urbaniste partait d'une série de prévisions ; il avait l'idée qu'on pouvait prévoir le futur dans deux sens : savoir à l'avance ce qui arriverait et construire un futur. Construire des scénarios veut dire autre chose, ne pas prévoir mais se poser la question "Qu'est-ce qui arriverait si ?" Estimer alors les conséquences et en débattre." Le débat est mené avec les habitants et les décideurs, notamment les élus locaux : "Il faut que les habitants de la ville diffuse soient mis devant leurs responsabilités et donc leur laisser la possibilité de choisir eux-mêmes."

La position de B. Secchi va loin. Non pas améliorer la qualité des prévisions, mais **expérimenter le dialogue et le débat**, avec les énormes difficultés et ambiguïtés que cela suppose, pour mettre les habitants et leurs élus **en situation de poser les choix du futur pour lesquels ils sont impliqués**.

La question centrale est "Quel monde futur voulons-nous ?" et non "Comment lutter contre l'extension de la cité diffuse au nom du développement durable ?". Il s'agit de changer de paradigme.

La forte croissance de l'**agglomération de Montpellier**<sup>54</sup> implique de résoudre le problème d'un accueil de population et d'activités (évalué à 80 000 nouveaux habitants et 30 000 emplois en dix ans), confronté à une forte tendance à l'étalement de l'urbanisation et à la consommation des espaces naturels, à la rareté du foncier et à une forte hausse de sa valeur et à une maîtrise difficile des flux de circulation. La pression de ces enjeux configure une conscience locale des priorités qui introduit de façon "immédiate" la dimension spatiale dans les préoccupations de la communauté d'agglomération de Montpellier (créée en décembre 2001) qui groupe 38 communes (450 000 habitants). L'ensemble de son programme confirme cette option : simultanément, ou presque, un Plan de Déplacement Urbain (PDU), un Programme Local de l'Habitat (PLH) et un Schéma Directeur d'Assainissement (SDA) pour la gestion des eaux usées, ainsi qu'un projet d'agglomération. Sur la base d'un diagnostic commun avec le projet d'agglomération, le SCOT de la communauté d'agglomération de Montpellier est le document de **cohérence donnée par l'organisation de l'espace**.

Si la problématique est des plus "classiques", l'élaboration du SCOT recherche l'innovation. Le point de départ privilégie l'organisation de l'espace. Trois équipes d'"urbanistes-concepteurs", spécialisés dans l'approche

"projet urbain", à l'issue d'un diagnostic et d'un cadrage général préalables, sont chargées :

- **En première phase**, d'établir des projets d'organisation de lieux tests choisis par la maîtrise d'ouvrage et classés en trois catégories (les grands sites de développement économique, les sites d'enjeux de proximité et les sites "axiaux", voies, vallées ou rivières). Ce travail de conception doit être axé sur "cinq problématiques majeures"<sup>55</sup> :

- "les perspectives d'évolution du grand paysage,
- la consommation du territoire,
- la mixité fonctionnelle,
- les formes urbaines à privilégier,
- le rôle et l'impact des grandes infrastructures".

- **En deuxième phase** de "conceptualisation", de mettre en commun leurs propositions pour "dégager les idées-forces, fondatrices de la stratégie du projet urbain d'agglomération" et pour engager le débat en réunions publiques.

- **En troisième phase**, de proposer "un parti d'aménagement spatial global, une sorte de "pré-PADD" ... rendu à l'échelle du 1/50 000<sup>ème</sup>"<sup>56</sup>, avec expérimentation de modes d'expression graphiques.

- **En dernière phase**, il s'agit de préparer le PADD et le SCOT, d'anticiper sa conduite et la mise en œuvre des principaux projets des grands sites. Le SCOT proprement dit fera l'objet d'un marché complémentaire avec l'équipe lauréate.

L'expérimentation et l'innovation portent sur une transposition des techniques du projet urbain à l'échelle d'un SCOT. En rapprochant cette option avec les méthodes de prospective, il est possible de lire l'expérimentation de Montpellier comme la recherche implicite d'une expression dessinée d'une "vision" à long terme du territoire.

53 Compte rendu d'une séance de l'atelier "5 à 7", organisé par le Club Ville Aménagement "Comment agir sur « la citta diffusa »", 24 avril 2002. Les citations sont extraites de la restitution de la conférence de Bernardo Secchi.

54 Le cas a fait l'objet d'un article dans la revue *Diagonal*, "Montpellier Agglomération, oser l'expérimentation" (Martine Allaman), *Diagonal* n° 160-161, mars-juin 2003.

55 Article cité (*Diagonal* n° 160-161).

56 *Idem*.

Ce même rapprochement conduit à une série de questions autour de l'**immédiateté** et d'une **prééminence des problématiques spatiales** décidées par le conseil d'orientation et par la maîtrise d'ouvrage du SCOT. Elles constituent en quelque sorte un "filtre" du regard sur l'agglomération et forment la trame de la démarche d'élaboration :

- *Cette trame semble englober implicitement les problématiques économiques, sociétales, de l'évolution du contexte de l'agglomération... qui sont perçues au travers de ce filtre, alors que l'objet de la prospective est de tenter d'explicitier et de comprendre la nature des relations entre ces problématiques et d'en débattre.*
- *La question d'un débat ouvert n'est pas escamotée, il est introduit dès la seconde phase mais sur la base des propositions des concepteurs. La responsabilité d'élucider et de prendre en compte les attentes et les besoins des habitants ou futurs habitants ou usagers est confiée aux seuls concepteurs.*

Pour ces deux points, l'option de Montpellier semble très éloignée d'un exercice de prospective territoriale qui préconise le "détour" par l'ana-

lyse sociétale, économique, géopolitique, du contexte, par une approche comparative avec les autres villes européennes d'importance équivalentes..., avant de se préoccuper de l'ensemble des conséquences de ces problématiques en termes d'organisation spatiale. Les itérations entre ces champs doivent en théorie permettre de construire des scénarios d'évolutions et une "vision" qui cherche à être collectivement partagée. Scénarios et vision, les options possibles pour l'avenir, peuvent (devraient !), dans le cadre d'un SCOT, s'appuyer sur un approfondissement en termes de projet urbain et sur une expression d'organisation spatiale.

Pour l'instant, l'exemple de Montpellier est inachevé. Il sera passionnant à évaluer. Il nous donne envie de "rêver" d'un stade supplémentaire de complexité caractérisé par une conciliation, une simultanéité tout au long de l'élaboration d'un projet de territoire et d'un SCOT, d'un exercice de prospective territoriale et d'une approche de projet urbain, les deux approches en dialogue avec prééminence à l'une ou à l'autre selon la phase du processus. L'organisation générale de la démarche et de la participation, la "gouvernance" du projet, s'en trouverait radicalement transformée.

## **Quatrième partie**

**POSITIONNEMENT  
DE LA PROSPECTIVE  
PAR RAPPORT  
AUX DÉMARCHES TERRITORIALES  
ET À LA PLANIFICATION INTERCOMMUNALE**



# PARTIE IV :

## POSITIONNEMENT DE LA PROSPECTIVE PAR RAPPORT AUX DÉMARCHES TERRITORIALES ET À LA PLANIFICATION INTERCOMMUNALE

### Résumé et points importants :

La prospective est à situer par rapport au projet de territoire. Le chapitre se divise en trois sous-parties :

- Une série de considérations sur les notions de territoire, de projet et de planification résituées dans leurs contextes en modification rapide qui aboutit à la conclusion que la prospective serait à son aise si se générali-

saient des projets de territoire axés sur la construction de visions à long terme (projets politiques, stratégiques, économiques et sociétaux).

- Les facteurs de nature à favoriser ou à pénaliser le développement de ce mouvement.
- Les types d'approche susceptibles de caractériser les projets de territoire et les SCOT, et la place de la prospective dans ces approches.

## I. NOUVEAU CONTEXTE ET NOUVELLES ORIENTATIONS DE L'ACTION TERRITORIALE

Ce panorama de la prospective appliquée aux démarches territoriales confirme le constat initial : la prospective est un monde encore relativement étranger au monde de la planification et de l'urbanisme. Il y a à cela un faisceau de causes dont une véritable difficulté, voire une réticence tenace, pour se "projeter dans le futur", pour anticiper l'avenir. Les élus et les principaux acteurs, de par l'action qu'ils ont en charge, ne sont pas préparés à une logique d'anticipation. Les méthodes de prévision, alliées au sentiment de certitude selon lequel les principaux projets et politiques structurants constituent un progrès indiscutable pour le territoire, semblaient jusqu'à présent suffire pour assurer des passerelles entre le présent et le futur et pour fonder l'action publique.

### 1. Les conditions ont changé

Un nouveau contexte émerge, caractérisé par l'accumulation des incertitudes et des inquiétudes liées à la fois aux transformations sociales, économiques et techniques. Ce mouvement est marqué par :

- une absence globale de croissance, une forme urbaine relativement constituée et

stable et un degré d'équipement suffisant (voire surabondant) qui contraignent les formes d'action publique et de planification ;

- un marché basé sur des "créneaux d'offre", et de moins en moins sur une demande devenue plus rare de logements et de locaux d'activité ;
- une action publique dans le registre spatial de moins en moins structurante pour les enjeux de société, avec pour corollaire le sentiment d'une nécessité de redresser le tir, voire de changer de politique ;
- des politiques publiques perçues, dans de nombreuses situations, au travers d'inconvénients de plus en plus inacceptables pour l'opinion publique,
- une visibilité brouillée de l'avenir et de l'impact de l'action sur cet avenir (il n'est plus tout à fait possible de lire le futur par extrapolation des tendances en cours) ;
- des modes de régulation de la société (et de l'action publique) de plus en plus tributaires des facteurs sociétaux, économiques, écologiques et de facteurs exogènes (ou de contexte) au territoire (mondialisation, nouveau paradigme technologique, voire conséquences d'une transformation d'un nouvel ordre mondial) ;
- une notion d'intérêt général implosée ou en cours de recomposition qui rendra plus opérationnel et plus concret la notion de développement durable, dans le cadre du débat public et d'une démocratie plus participative. "La démocratie participative conciliée à la démocratie représentative, devient donc indispensable pour dégager un intérêt général"<sup>57</sup>.

De façon générale, les certitudes prévisionnelles et fonctionnelles des

---

57 Avis du Conseil Économique et Social, "Environnement et développement durable. L'indispensable mobilisation des acteurs économiques et sociaux", présenté par M. Claude Martinand, Édition des journaux officiels, 2003.

années 60 à 80-90, la confiance dans les avis d'expert, se sont considérablement affaiblies.

Les évolutions ont miné les certitudes et ont brouillé le cap final (les finalités à long terme de la planification des années 70 et 80), pour rendre obsolète la destination du long terme. La notion de *"la meilleure route possible en fonction des vents et des courants du moment"*, fondant l'idée d'un processus de "management stratégique" appuyé sur un document de "planification stratégique", a le plus souvent été abandonnée pour de la navigation à vue.

Cette perte de points de repères nécessaires pour fonder des stratégies, est largement induite par une autonomisation de la société et du sociétal par rapport aux cadres de l'action collective publique. De moins en moins les acteurs, notamment institués, les élus et les administrations, fixent les orientations et les modalités d'exécution en se servant de l'espace aménagé ou aménageable comme levier de l'action. De plus en plus, la société civile, à travers ses pratiques et ses comportements, "produit" l'espace et génère des conduites et des jeux d'acteurs dans le champ collectif. Il s'agit d'un renversement progressif de la source de la dynamique collective. Du même coup, un nombre croissant d'acteurs publics, d'élus mais aussi de techniciens de l'aménagement, perdent leurs certitudes et leur assurance, ont l'impression d'un horizon flou, insaisissable, et se posent la question de la pertinence de leur action. *Où va la société ? Que veut-elle ?* Telles sont les nouvelles questions pour ces acteurs.

À cela s'ajoutent les immenses potentiels de changement des facteurs d'environnement contextuel, l'arrivée à maturité d'un nouveau système technique et organisationnel dans le champ de l'économie et l'effet des désordres éco-systémiques planétaires engendrés par l'activité humaine. L'époque contemporaine est caractérisée par des crises de structure et de représentation qui brouillent les pistes et les systèmes de référence.

Ainsi, entre les profondes mutations du contexte et la dégradation du principe de pertinence de l'activité urbanistique et d'aménagement dans le champ spatial, tout se passe comme s'il fallait reconstruire les référents intellectuels de l'action collective.

## **2. Le projet de territoire à long terme, nouveau cadre de référence pour l'action publique**

La conscience des incertitudes du court terme et le manque de visibilité à long terme, devenus massifs mais encore différenciés selon les situations territoriales, modifient le regard et le discours sur le long terme. La lecture de l'avenir devient plus sensible aux bifurcations. L'action publique tout en cherchant son ancrage dans les ressources d'un territoire, a besoin du sens que seul l'avenir peut lui conférer. La conscience de la perte du sens et sa quête sont le moteur du projet de territoire. **L'imaginaire se transforme et peu à peu se fait jour l'idée d'un futur "souhaité" qu'il est possible de construire et dont on attend du sens pour l'action.** Une stratégie d'action, dès lors, pourrait anticiper ce futur. C'est une nécessité impérieuse déterminée par une situation territoriale qui pousse vers cet état d'esprit : le constat d'un risque de régression, d'échec ou de l'essoufflement d'une politique, qui risque de perdre toute maîtrise sur les conséquences sociétales de certaines de ces politiques.

**Pour autant le contexte actuel permet-il de dégager parmi les images du futur une vision stratégique ?** Les avis sont très partagés. Pour beaucoup, l'urbanisme est un art du temps long qui n'a pas d'autre choix que de se résigner à une absence de vision stratégique rendue impossible par les incertitudes qui rendent toute vision floue. Dans cette logique, planification spatiale et "planification stratégique" sont inconciliables. Les anciens SDAU ont-ils été stratégiques ?

Toutefois, le tournant de la conscience étant engagé ici et là en vue d'un futur porteur de sens, le problème va se poser aussi en termes plus "techniques" : avec quelles connaissances et méthodes construire des représentations judicieuses du présent pour explorer le futur et pour pouvoir élaborer des visions à long terme réalistes et souhaitées ? Comment faire "partager" les choix de représentation collective de façon à le transformer en vision stratégique et en "référentiel pour l'action" ?

C'est sur cette évolution (qui constitue notre hypothèse principale) que nous formons l'espoir d'un renouvellement des pratiques d'urbanisme et de planification fondé sur leur couplage avec de la prospective territoriale et sur un va-et-vient entre des images d'un futur à construire et l'action "immédiate", pas uniquement pour planifier des territoires à l'échelle de SCOT ou de DTA mais également pour des projets urbains plus restreints.

*Quelle peut être aujourd'hui l'ambition stratégique territoriale de nature à fonder un besoin de planification fondée sur un projet territorial ? L'objet de cette ambition et son expression urbanistique ne peuvent plus être les mêmes que ceux qui ont prévalu pendant quarante ans.*

*La question fondatrice d'une ambition territoriale est la suivante : quel monde voulons-nous dans vingt ou trente ans ?*

*Les questions concrètes préalables sont : quels sont les enjeux qui justifient et induisent une telle question, sur quels territoires portent-ils et où et à quelles conditions un projet "ambitieux" serait-il possible ?*

- Il y a des territoires sans stratégie explicite, voire sans espoir d'en construire une à plus ou moins court terme si on qualifie le terme par :
  - des finalités à un horizon de long terme (que voulons-nous pour ce territoire à dix, vingt ou trente ans ?) ;
  - des choix (susceptibles de peser sur le cours des choses) et des lignes d'action (échelonnées dans le temps et agencées dans l'espace) ;
  - des choix mis en débat, reconnus et partagés par les principaux acteurs

*du territoire de façon suffisante pour servir de référence à leur action.*

L'objet d'une pensée et d'une action pour un territoire qui viserait une telle perspective est de mobiliser et d'utiliser ses ressources pour globalement contribuer à une dynamique qui va le situer dans les univers (à toutes sortes d'échelles) mouvants et incertains de l'économie mondiale et de la compétition entre les territoires. Gagner du poids et de l'influence, corriger les faiblesses et les handicaps.

L'ambition territoriale peut, selon les situations, être favorisée ou pénalisée pour des raisons de fond et pour des raisons de "gouvernance", liées aux jeux d'acteurs et aux volontés d'innovation.

Il s'agit notamment de bien comprendre les raisons de fond qui vont moduler les transformations des territoires et des sociétés locales, et d'en débattre, pour trouver les voies d'une organisation d'un territoire et d'une réelle planification prospective et stratégique.

Par rapport au besoin d'expression d'une ambition stratégique forte (dont le degré sera d'intensité très variable), les positionnements des territoires dans un processus (de longue durée) de "management stratégique" seront d'une extrême disparité selon la volonté et les moyens mis en œuvre, les habitudes de dialogue et de coopération intercommunales et inter-institutionnelles, les traditions de projet et/ou de planification urbaines, la nature des enjeux et de leur perception, la conscience qui induit des besoins d'innovation dans le champ de la gouvernance territoriale locale, les jeux des acteurs... Le sens du terme "projet stratégique de territoire" n'aura pas la même signification ici et là. Les déterminants sont multiples et en interaction.

La pensée et les démarches "stratégiques" ne pourront pas être ordonnées par le haut. Les déterminants locaux vont les favoriser ou les dissuader et par ricochet l'importance de la prospective dans le cadre de ces démarches.

*Quels sont les territoires où les conditions d'élaboration d'un projet*

*“stratégique” de territoire existent ou peuvent être réunies ? Comment les réunir ?*

### **3. La disparité des territoires et la nécessaire coordination de l'action territoriale**

Si l'objet des lois Voynet et SRU est d'établir des projets d'ensemble afin de programmer et de planifier, il ne peut être question d'établir partout un projet “stratégique”.

Les trois lois induisent une logique d'emboîtement des niveaux territoriaux sans hiérarchisation précise, de la région au Pays en passant par l'agglomération et le territoire de SCOT, sans oublier les “grands territoires” de type DTA ou MIATT ou certaines échelles interurbaines, supra-communales et transfrontalières. Il est actuellement impossible de prévoir quelle recomposition en résultera ni avec quels acteurs décisifs et comment les coopérations entre niveaux finiront par se réguler. *A priori* chaque entité territoriale est autonome et peut revendiquer sa propre stratégie. Ce principe permet-il pour autant de placer les Pays ruraux sur un même plan que les métropoles et les grandes agglomérations ?

Les blocs de compétences ne sont pas pertinents pour opérer une régulation. Daniel Béhar<sup>58</sup> propose l'hypothèse d'une *logique de spécialisation des niveaux par fonction* en distinguant les fonctions de :

- *programmation et de contractualisation,*
- *planification territoriale (notamment SCOT et PLU),*
- *territorialisation des politiques nationales, européennes voire régionales.*

Il n'est pas certain que l'évolution aille dans ce sens. Émergera-t-il des territoires plus “stratégiques” que d'autres, du moins par rapport à certaines catégories d'enjeux dominants, de nature à justifier un véritable niveau de “globalisation de l'action publique”<sup>59</sup> ? La question est à mettre en débat avec en perspective, d'après la conclusion interrogative de l'article de D. Béhar, un rôle

pour l'État dont “la spécificité est de se situer à tous les niveaux territoriaux”, de “compositeur de niveaux territoriaux” c'est-à-dire “de donner sens à l'emboîtement de ces projets de territoire”<sup>60</sup> dans le jeu “de vis-à-vis entre niveaux de gouvernement et de gouvernance”. Certaines régions pourraient également, par rapport aux échelles infrarégionales, se positionner sur des rôles de type *ensembliser territorial*. Il ne s'agit que d'un questionnement pour l'instant non appuyé sur une tendance même émergente.

Dans les années 90, une quasi-absence de réflexion stratégique plus large que les agglomérations, liée à l'absence à ce niveau d'échelon de décision et de compétence, a été perçue comme un vide que les DTA ont partiellement cherché à combler. Une dizaine d'années après, cette question des stratégies-gigognes qui semble conceptuellement évidente mais non opérationnellement, n'a pas trouvé (hormis les DTA) de véritable solution pour une cohérence optimisée de l'action aux différents niveaux de territoire. La réflexion progresse à l'instar de l'initiative d'études communes aux différents Conseils économiques et sociaux régionaux (CESR) de la façade Atlantique sur une prospective des facteurs d'attractivité des régions atlantiques<sup>61</sup>, mettant en évidence un objectif de valorisation de l'armature urbaine comme alternative à la concentration métropolitaine qui implique des politiques aux niveaux des réseaux de villes de l'ouest, des régions, des DTA, des SCOT, des agglomérations des villes moyennes...

L'injonction aux projets territoriaux et leur potentiel foisonnement, avec risque de dissémination de stratégies contradictoires, sont confrontés à l'absence d'un cadre de référence stratégique, à celle de lieux de régulation et de cohérence des stratégies et des politiques et de leurs bonnes règles d'emboîtement. Les schémas de cohérence territoriale (SCOT) procèdent bien de cette intention de cohérence mais leur impact en termes de régulation risque d'être

---

58 Daniel Béhar, “L'intercession territoriale”, in *Le bricolage organisationnel. Crise des cadres hiérarchiques et innovations dans la gestion des entreprises et des territoires*, 2001.

59 *Ibidem*.

60 *Ibidem*.

61 “Prospective des facteurs d'attractivité des régions atlantiques”, Conseils économiques et sociaux régionaux de la façade Atlantique, Claude Heno et Emmanuel Le Bolzer (rapporteurs) 2001.

limité d'autant que de nombreuses aires urbaines se divisent en plusieurs SCOT mettant à l'ordre du jour la question de la régulation inter-SCOT.

La question sans réponse évidente de la régulation territoriale trouve un surcroît d'acuité à la mesure des disparités spécifiques liées à l'agencement de l'ingénierie et des ressources intellectuelles nécessaires pour conduire et élaborer les pro-

jets. Quelques territoires vont être abondamment pourvus, la plupart abordent leurs démarches territoriales sans matière grise suffisante ni autorité administrative pour assurer une bonne maîtrise d'ouvrage de ces démarches. Les services de l'État sont fortement interpellés par cette situation et par leur capacité à jouer un rôle par rapport à cette fonction souvent mise en avant d'un "État régulateur"<sup>62</sup>.

### Encart n° 6 : L'expérience d'une coplanification à venir

#### Vers une démarche de coplanification pour les grands territoires à enjeux<sup>63</sup> ?

Ne faudrait-il pas dans cette situation mettre en place dans certains grands territoires à enjeux une coplanification en s'appuyant sur une maîtrise d'ouvrage qui regroupe les maîtres d'ouvrage essentiels (État, région, département, EPCI à Taxe Professionnelle Unique) au sein d'un établissement public, d'un syndicat mixte, etc. ?

Cette maîtrise d'ouvrage multicéphale au sein d'une structure technico-administrative commune existe dans d'autres pays européens limitrophes : à Bologne et Rome, des bureaux métropolitains communs réunissent la ville-centre, la province et la région ; en Allemagne, un département de planification commun a été mis en place par le *Land* de Berlin et le *Land* de Brandebourg qui l'entoure, etc.

À la notion de "coplanification", il est commode d'associer celle de "chef de file". Qui prend l'initiative de faire ?

- Nous sommes entrés dans le "nouveau âge de la complexité territoriale"<sup>64</sup>. Sera-t-il une période de désordre créatif ? "[...] Le territoire, comme maille de pouvoir et de gestion, est débordé" par les diverses formes de pratiques sociales et spatiales, "et les solutions de demain ne semblent plus relever de territoires plus amples, *surterritoires* en somme, mais bien de formes d'organisation politique en réseau". En d'autres termes, il n'y a pas de "bons territoires" pertinents en soi. La pertinence territoriale ne résulte pas d'une grille de lecture abstraite, mais des dynamiques sociétales de terrain dont les stratégies collectives locales sont parties prenantes.

L'image qui en résulte est celle d'un "patchwork" de territoires-pôles sans hiérarchies pré-constituées, mélangés à des territoires de vide, des "territoires-tunnels". Les réseaux *a-spatialisés* dessinent une nouvelle géographie de pôles et créent un réagencement entre les lieux et les places. De plus, cette pertinence territoriale est très évolutive dans la durée, elle est, à l'image des dynamiques sociétales, fluctuante et aléatoire : des territoires incontournables à un moment donné peuvent devenir obsolètes un demi-siècle

plus tard, simple trace d'un passé stratifié dans les dynamiques actuelles et en devenir, et *vice versa*.

Il en résulte un "**jeu**" d'**agencement entre les territoires** (au sens de territorialité) **très ouvert**. "La géométrie des territoires continue d'évoluer"<sup>65</sup>. Chaque niveau fonctionnel de territoire, de la petite communauté de communes située en frange rurale d'un pôle urbain secondaire en passant par les Pays, les départements – qui semblent retrouver une nouvelle jeunesse –, les aires métropolitaines, les régions, voudra élaborer son "grand projet stratégique de territoire". *Mais est-ce nécessaire qu'il ait cette ambition ? En aura-t-il les moyens ? À l'évidence non. Emergera-t-il pour autant du processus actuel de recomposition territoriale, un niveau de territoire plus "stratégique" que d'autres, susceptible d'influencer notablement l'agencement et la régulation d'un système d'ensemble ? Probablement. Mais de quel système s'agit-il ?*

Le CIADT<sup>66</sup> de décembre 2003, pour les métropoles, donne une orientation pour un système mieux régulé au travers d'un appel à projet destiné à encourager une "gouver-

62 Cf. le séminaire organisé par le Centre de Prospective et de Veille Scientifique de la D.R.A.S.T. sur l'"État régulateur".

63 Extrait d'une note d'Emmanuel Moulin (DGUHC), "Où va la planification stratégique ?", novembre 2003.

64 *Ces territorialités qui se dessinent*, sous la direction de B. Debarbieux et M. Vanier, Édition de l'Aube-D.A.T.A.R., collection Bibliothèque des territoires, 2002, 267 p.

65 *Ibidem*.

66 Comité interministériel d'Aménagement et de développement du territoire.

nance" et une ingénierie métropolitaines. Il s'agit de constituer des "gouvernances politiques partagées" pour des aires larges, significatives d'une dynamique métropolitaine, appuyées sur un couple métropole-région et sur une coopération avec l'ensemble des EPCI<sup>67</sup>, constitutives et voisines des aires métropolitaines et avec le monde économique. Elles peuvent prendre diverses formes de types conférence métropolitaine, réseaux de villes structurants, district transfrontalier, sans volonté de pro-

mouvoir de schéma d'organisation institutionnelle spécifique. Ces entités de gouvernance doivent s'adosser à des "ingénieries métropolitaines dédiées à l'élaboration d'un projet métropolitain" en favorisant la mobilisation de l'outil agence d'urbanisme dans un cadre élargi de "péri-mètres de légitimité". Le projet métropolitain à dix ans ou plus, ouvert sur un contrat support aux "actions de rayonnement international", à signer après 2006, est au centre de ce dispositif à encourager.

#### Encart n° 7 : Exemples de difficultés actuelles rencontrées par les territoires

- Les territoires se dilatent sur fond de polarisation.
- Les territoires sont de plus en plus des systèmes d'organisation à géométrie variable qui s'articulent les uns aux autres sans pour autant coïncider ni dans le temps ni dans l'espace.
- Les territoires sont à la recherche des conditions d'un équilibre sociétal interne en phase avec les évolutions du contexte.
- Les territoires veulent atteindre une taille critique qui leur permette d'optimiser leur potentiel ou leur position dans la bataille d'influence européenne.
- Les territoires reconnaissent davantage leur identité comme sous-produit de leur éco-système local particulier qu'il s'agit de valoriser dans le cadre de la notion de développement durable.
- Les territoires cherchent un nouvel équilibre dans la relation qui les unit aux échelons supérieurs, les régions, l'État, l'Union européenne.
- Les territoires subissent les logiques du contexte, conséquence de deux mécanismes conjoints, la révolution informatique et la globalisation économique.
- Les territoires affrontent les logiques de l'incertitude du contexte.
- Les territoires sont à la recherche d'attractivité et de désirabilité territoriale : le sociétal et la qualité de vie deviennent des facteurs premiers et l'économique de plus en plus un facteur induit par le sociétal.

## 4. Planification spatiale, planification stratégique

### a) Une tradition de planification spatiale et prévisionnelle

- Il y a une tradition ancienne de planification spatiale en France. Cet univers de la planification a constitué la toile de fond des "Trente Glorieuses" et a accompagné, avec un État fort, le passage de la ruralité à la ville tertiaire. La planification avait pour principale finalité d'orienter le développement, de maîtriser ses effets et d'optimiser les politiques d'aménagement et d'équipement dans un contexte de relative croissance. Il s'agit d'une culture de la prévision, forte de l'idée que les conséquences d'un aménagement du territoire volontaire sont positives pour le futur du territoire et pour la société locale. "La planification est un futur désiré entrevu à travers les moyens perçus pour y parvenir"<sup>68</sup>.

À la base, il y a la certitude pour les acteurs locaux que le cap est tracé et que la navigation va procéder par une série d'adaptations au coup par coup pour atteindre l'horizon final par phases successives de réalisation des opérations en fonction de l'évolution du contexte. Le raisonnement "toutes choses égales par ailleurs" constitue le postulat implicite du substrat prévisionnel de la planification stratégique. Le système contextuel est invariant, il est possible d'extrapoler les évolutions des paramètres de l'objet à traiter sur l'horizon du futur, à partir du comportement des variables par rapport à la période antérieure.

De nombreux SDAU des années soixante-dix ont projeté à l'horizon 2000 les courbes de croissance démographiques et économiques des années cinquante et soixante, sans se poser la question d'un éventuel changement de chemin des modes de croissance. L'analyse prévisionnelle est pertinente à système

67 Établissement public de coopération intercommunale.  
68 Jean-Pierre Boutinet, *Anthropologie du projet*, PUF, p. 264.

invariant. Elle ne l'est plus lorsque les bases du système changent ou sont en mutation.

- Cependant, cette tradition planificatrice s'est essouffée. La planification urbaine ou spatiale, du moins celle qui "disait naguère ce que l'avenir vous réservait"<sup>69</sup>, est considérée inapte à saisir les problèmes de fond de la société actuelle et à prendre en compte la montée en puissance des questions de société dans le champ de la réflexion stratégique des acteurs.

L'un des fondements implicites de la planification appliquée à l'aménagement, c'est qu'il est possible de changer la société civile, de l'adapter aux conditions de la croissance et de l'ouverture au monde par la transformation de l'espace considéré comme un outil ou un levier du développement. L'espace devait accompagner les changements, voire les préfigurer ou les anticiper. Cette hypothèse n'était pas fautive dans le contexte de l'époque, et elle a permis à la France de rattraper en un quart de siècle les immenses retards accumulés au cours de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Mais elle supposait que la puissance publique, l'État, tienne en mains les leviers de commande, ce qui était le cas, et que la société civile, globalement "joue le jeu" sans trop se poser de questions : l'accès à la société de consommation pour tous, le bien-être individuel, une ambiance euphorisante, une société jeune. Ces facteurs représentaient autant de dimensions convergentes et compatibles avec l'activité planifiante multidimensionnelle des pouvoirs publics. La fin de cette époque de "planification heureuse" correspond à un nouveau contexte, fondamentalement différent, qui appelle, suscite de nouveaux outils, de nouveaux concepts...

#### b) De la planification spatiale à la "planification stratégique"

- Un virage s'est engagé entre 1985 et 1990 pour passer de la notion de SDAU à l'idée de **planification stratégique**. Cette tentative de renouvellement de la planification spatiale intercommunale, désormais décentralisée depuis

1983, s'est appuyée sur un exemple emblématique "Lyon 2010". L'idée majeure, bien qu'à l'époque encore confusément exprimée, était de s'attacher à un projet territorial, global et à long terme, avant de le décliner en termes d'organisation spatiale et de document d'urbanisme. Il s'agissait de privilégier une approche décloisonnée du projet et des "nouvelles" thématiques, et, pour "Lyon 2010", largement ouverte sur la société civile, préparée grâce à un vaste programme de réunions et de débats publics.

"Lyon 2010" a inspiré et a permis, dix ans après, "Millénaire 3", mais n'a pas entraîné un vaste mouvement de révision des schémas directeurs selon les nouveaux principes de planification stratégique. Il y eut un espoir, un regain d'intérêt marqué par le colloque de Metz<sup>70</sup> du 8 et 9 avril 1992, "*La prospective dans la planification urbaine et territoriale*", mais le concept est resté sans véritable lendemain. À l'issue de la décentralisation de l'urbanisme, hormis quelques exemples, les intercommunalités ne se sont pas appropriées les schémas directeurs qui gardaient l'image négative d'un outil peu fiable et contraignant pour le développement. La voie vers le projet de territoire s'est davantage constituée au travers de la tradition des démarches de développement local et du développement des intercommunalités rurales que par celle de la planification. Enfin la décentralisation, au cours de cette même époque des années 90, a généré de la prospective territoriale grâce aux régions et non par le biais des intercommunalités. Peut-on avancer que la démarche "Pays Basque" (restée sans lendemain) s'est située à la convergence des influences, sensiblement différentes, de "Lyon 2010" et de "Limousin 2007" ?

Pour les tenants de la planification stratégique, l'aspect organisation du territoire doit se doubler d'un volet de programmation alors que les lois<sup>71</sup> ont créé deux procédures distinctes sans correspondance de périmètres.

---

69 Franck Scherrer, in *Repenser le territoire, un dictionnaire critique*, Serge Wachter, directeur, Édition de l'Aube-D.A.T.A.R, 2000, 287 pages, p. 63.

70 "La prospective dans la planification urbaine et territoriale, les grands enseignements du Colloque, Metz, 8-9 avril 1992", MELTE-Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme/Fédération nationale des agences d'urbanisme.

71 Les lois LOADDT (Voynet) et SRU.

Si le ministère de l'Équipement a échoué à promouvoir une planification intercommunale décentralisée, il a su impliquer ses services extérieurs dans un positionnement territorial, réinsuffler des compétences d'analyse des territoires avec une forte dimension stratégique. Les exercices de planification territoriale stratégique (EPTS), notamment qui ont pu se développer dans ce contexte de renouvellement du management des DDE, ont permis de préfigurer les directives territoriales d'aménagement (DTA) et de faire progresser l'idée de territorialiser certaines politiques nationales en tenant compte des contraintes locales.

- *Le projet territorial est progressivement mis en avant.*

La notion de "projet global" a fini par s'imposer en partant de la petite échelle et du moyen terme pour progressivement être élargie au projet de territoire à long terme axé sur la valeur du développement et de l'aménagement durables.

Le détour par le long terme et par les grands territoires qui était considéré inutile dans le tournant des années 80-90, a été réhabilité pour remettre au goût du jour la notion de planification stratégique, notamment sous la forme des SCOT.

Il s'agit de s'interroger sur le sens du mot "**projet de territoire**", et de le repenser dans un contexte marqué par de profondes ruptures de sens de tout ce qui pouvait fonder il y a peu la notion de "développement local" :

- *Penser les territoires et la territorialité dans l'univers de la vie quotidienne dans le champ de la société civile, comme potentiel de lien social, mais aussi de risque sociétal en cas de rupture du lien social fondamental, le rôle d'Agora, de scène publique, de cité pour la Rome Antique ;*
- *penser les territoires dans l'univers de l'instantanéité des informations et de la communication ;*
- *penser projet de territoire à travers une logique de réseaux virtuels a-spatialisée ;*
- *penser projet de territoire à travers la déstructuration des statuts sociaux les plus stables dans les collectifs de travail, à partir de pratiques sociales fondées sur la mobilité croissante des ménages qui "zapent" sur les territoires comme on zappe sur un écran de télévision ;*
- *penser projet de territoire pour des territoires qui affrontent sans médiation institu-*

*tionnelle conséquente les logiques du nomadisme industriel, et maintenant territoriale ; pour des territoires qui sont le produit d'une lente structuration sociétale, culturelle, écologique, politique, économique, selon des temporalités centenaires voire millénaires, alors que les logiques actuelles de la mondialisation peuvent en quelques années réduire à néant cette lente accumulation historique, comme son envers d'ailleurs : des territoires "venus de rien" qui, en quelques décennies, imposent leur système productif, leur état d'esprit, leur mode de régulation aux territoires du monde entier.*

Cette conception du projet est fort éloignée de l'idée de catalogue d'actions et d'opérations finançables dont l'ensemble est censé figurer un projet d'agglomération ou de pays ou de celle d'une synthèse optimisée de projets et d'opérations structurants pour figurer un SCOT.

Dans ce contexte, extrêmement ouvert, fluide, mobile, où tout est possible ou presque, **le détour par le long terme et par le "contexte"**, par les dynamiques du monde dans leur complexité, **est indispensable au projet territorial**, indispensable pour se donner une perspective stratégique concernant les prises de décision à court et moyen long terme et pour créer des marges de manœuvre, indispensable pour offrir aux concitoyens la volonté d'un avenir à construire collectivement. La prospective territoriale, enjeu de liberté, de pouvoir et de vouloir, pour paraphraser Bertrand de Jouvenel<sup>72</sup>, a l'opportunité de s'inscrire dans ce mouvement avec une ambition considérable : **contribuer à réhabiliter l'action publique et l'action collective.**

- *Un projet avant tout "politique"...*
- Ainsi, la prospective est plus qu'un outil et s'élève au rang de système d'action situé à la charnière (elle-même mouvante) des interactions entre :
- *des problèmes de fond et des enjeux de société et de territoire,*
  - *des problèmes qui configurent l'"agir public" (le champ du politique et les "scènes politico-administratives" locales, les principes, procédures, aides financières, chartes et contrats...),*
  - *des problèmes posés par l'ouverture "participative" aux citoyens (ou à la "société civile").*

72 Ouvrage cité.

Dans cette situation, elle devrait permettre, par un accompagnement pas à pas, de guider l'adaptation de l'action publique aux fluctuations des réalités.

*Quels seront les sujets de cristallisation de ce type d'interaction ? Pourraient-ils porter sur des thématiques valorisées par le SCOT : une organisation spatiale fondée sur une maîtrise de l'étalement urbain, sur la recherche de l'économie des ressources naturelles et de la consommation d'espace, sur les risques sociaux et environnementaux et les surcoûts induits par l'accroissement des déplacements motorisés ou encore sur les enjeux du renouvellement urbain ? Dans quelle mesure le développement durable, notion encore peu opératoire, sera-t-il un point d'appui pour concevoir ces politiques ?*

*Comment ces thématiques, par exemple, peuvent-elles localement se transformer en véritable enjeu politique et en sujet de débat ouvert sur la société ? L'existence d'une offre de moyens, d'instruments et d'aides pour mettre en œuvre des opérations dans ce champ, va orienter et contribuer à déterminer cette "transformation". L'offre influence la demande et va peser, par ricochet, sur la prise de conscience, l'analyse des problèmes et sur l'énoncé des propositions et des stratégies d'action. À chaque fois, il est nécessaire que se produise une alchimie locale à multiples déterminants et à résultats aléatoires.*

*Comment se frayer un chemin dans ce dédale d'interactions ? Leur résultante s'applique nécessairement à un échelon territorial local. Allons-nous dans le sens de ce que Jean-Gustave Padioleau appelle (de ses vœux) "un aménagement du territoire radicalement pragmatique"<sup>73</sup> de nature à conduire des "refondations liminaires de l'action publique conventionnelle", sans que l'auteur ait pensé au projet de territoire et à l'utilisation de la prospective territoriale ?*

Il est certain que l'anticipation du futur ne peut se focaliser seulement sur des questions "substantielles" de contenu, elle a besoin de construire les interactions par rapport à une "scène locale" et un contexte politique, institutionnel et idéologique.

• *Un projet sociétal avant d'être spatial*

Nous sommes loin de l'univers de la planification à la française des années 60-80. Le projet fondement de l'aménagement et de la planification qui en résulte est d'abord sociétal. **La prospective prime ainsi la planification et non l'inverse.** Car elle explore ce que sent, ce que pense, ce que veut la société locale avant de penser en termes d'aménagement. L'aménagement est dans cette figure, remis à une place subordonnée à l'expression d'un vouloir

vivre collectif, lequel ne se donne pas sans peine, car il est lui-même un construit collectif dont la notion de "gouvernance" peut rendre compte.

Il y a une mise à distance, un (re)questionnement des options spatiales et des projets d'aménagement et d'équipement à opérer pour pouvoir apprécier leurs effets sur les devenir possibles, sociaux, culturels, environnementaux, économiques, et inversement les effets des pratiques (sociétales, culturelles, économiques...) sur l'organisation spatiale. La difficulté majeure est l'articulation systémique entre les enjeux inclus dans ces grands domaines aux différentes échelles. Nous y reviendrons plus loin.

Compte tenu des traditions de la planification urbaine, il y a une petite "révolution culturelle" à opérer pour resituer le projet spatial dans ses interactions avec les projets sociaux, économiques, environnementaux, culturels..., interactions actuelles et interactions dans les évolutions futures, un apprentissage de l'élaboration globale et systémique du projet territorial.

Dans le cadre d'une planification inter ou supracommunale, le métier d'aménageur est replacé à un rôle plus modeste. Le métier de "développeur-prospectiviste-animateur" du champ sociétal devient, dans cette logique, de plus en plus essentiel. Il s'agit d'un métier qui n'existe pas réellement et qui est largement à inventer. S'agit-il d'une version "moderne" du métier de planificateur ?

**c) Dans ces conditions, une planification urbaine et spatiale a-t-elle encore un sens aujourd'hui en France ?**

De moins en moins, au sens où une planification spatiale reste vivace en Allemagne ou aux Pays-Bas, une planification plutôt orientée *top down*, juridiquement articulée entre les différents niveaux territoriaux, du national au local en passant par différentes strates supra et intercommunales. Notamment l'absence de tout lien entre SRADT et SCOT nous éloigne de ce modèle pour privilé-

---

<sup>73</sup> Jean-Gustave Padioleau, "Prospective de l'aménagement du territoire : refondations liminaires de l'action publique conventionnelle", in *Repenser le territoire, un dictionnaire critique*, Serge Wachter, directeur, Édition de l'Aube-D.A.T.A.R., 2000, 287 pages.

gier davantage une formule *bottom up* fondée sur le projet local. Un projet fondé sur un certain nombre de principes (dont le développement durable), et qui serait "corrigé" par certaines modalités d'action publique dont l'intervention des services déconcentrés de l'État en charge de construire un "point de vue" constitué à partir d'une territorialisation des positions, des politiques et des projets de l'État et des régions, conçus aux échelles supérieures au territoire de référence.

Comment dans ces conditions arriver à réhabiliter et à remettre au goût du jour la notion de planification stratégique notamment sous la forme des SCOT fondés sur un "projet d'aménagement et de développement durable" ?

- La question fait l'objet de controverses.

**Le SCOT semble écartelé entre deux tendances délicates à doser :**

- *la conception d'une organisation spatiale à vingt ans sans se focaliser sur la notion d'occupation du sol chère aux schémas directeurs, impliquant des contraintes que certains dénoncent d'avance comme des rigidités inacceptables,*
- *la fonction "minimaliste" de cohérence et de coordination, "le SCOT chef de file des divers documents sectoriels"<sup>74</sup>, considérée par d'autres comme un finalité nettement insuffisante<sup>75</sup>.*

La loi fait avant tout du SCOT un document de cohérence, un lieu de ramification entre différents documents sectoriels, Programme(s) local (ou locaux) de l'habitat (PLH), urbanisme commercial, Plan(s) de déplacement urbain (PDU) ... : il entretient des relations juridiques avec ces documents. Ces liens, le souci de sécurité juridique qui en résulte et les difficultés d'une éventuelle remise en question de certaines options de ces documents sectoriels, peuvent-ils réduire la marge de manœuvre pour repenser le futur et en débattre ? La même question peut se poser pour la prise en compte de certains équipements inscrits dans un schéma de service collectif.

La difficulté d'une "posture stratégique" d'un SCOT tient à son échelle hybride, intermédiaire entre le local, figuré par les communautés d'agglomération et de communes, et entre le national et la grande maille territoriale (régionale ou interrégionale ou encore transfrontalière selon la nature des enjeux), à la charnière des trajectoires *bottom up* et *top down*. Cette difficulté est liée à sa finalité même de cohérence. Doit-il faire l'objet d'un exercice de projet territorial ou être un assemblage des projets territoriaux de ses composants (les communautés d'agglomération et de communes) à supposer qu'ils puissent exister ?

- La situation du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du SCOT par rapport à la notion de projet territorial est ambiguë et a besoin d'être progressivement clarifiée par l'expérimentation. Plusieurs cas concrets vont se présenter :

1. *La conception du PADD se situe en aval d'un projet (ou de projets) de territoire(s) existant(s) (ou du moins reconnu(s) et revendiqué(s) localement en tant que tel(s) : "nous avons un projet") :*

- *s'il est satisfaisant, le PADD va le reprendre, voire l'enrichir et le faire évoluer,*
- *s'il est insuffisant, il va être délicat de le remettre en question et de refaire les études avec pour risque, un PADD basé sur une cote mal taillée, plus ou moins bien (re)négociée.*

2. *En l'absence d'un projet territorial, le PADD peut-il se substituer ? (Pour certains difficilement, l'aspect procédure de SCOT et une finalité trop spatiale n'induisent pas la liberté nécessaire pour établir un projet territorial). Là encore une alternative toute théorique :*

- *soit, l'élaboration du PADD et celle du projet de territoire coïncident,*
- *soit, le SCOT est différé pour laisser le temps à l'élaboration d'un projet territorial.*

3. *Il s'agit de faire face à des situations de grande complexité où plusieurs projets de "sous"-territoires existent à divers stades d'avancement, sans parler de plusieurs PDU et PLH.*

- Cette question du SCOT et plus généralement d'un cadre de procédure, occasion pour élaborer (ou faire progresser) un projet de territoire, fait débat :
- *Pour certains, un cadre libre et informel, pas trop étroitement lié à un périmètre, est indispensable pour développer une pensée straté-*

74 "Le Schéma de cohérence territoriale, contenu et méthodes", Fédération nationale des agences d'urbanisme, Édition DGUHC-Certu, juin 2003.

75 Notamment les articles d'Yves Janvier et d'Alain Bourdin dans l'ouvrage collectif *La Ville éclatée* (N. May, P. Veltz, J. Landrieu, T. Spector), Éditions de l'Aube, 1998, Actes du séminaire organisé par la Mission prospective de la DAEI et par le Centre de Prospective et de Veille Scientifique de la D.R.A.S.T.

## Encart n° 8 : La planification stratégique (selon Jean-Paul Lacaze)

L'ouvrage déjà ancien *Introduction à la planification urbaine*, de Jean-Paul Lacaze (Éditions Le Moniteur, 1979, 302 pages), met en avant une différenciation entre le **Plan** et la **planification stratégique urbaine**. "*Le plan d'urbanisme classique cherche à donner une vision relativement précise de l'état futur souhaitable proposé par la ville. Le schéma de référence d'une étude de planification à long terme a un caractère différent. Son rôle principal est moins de déterminer le futur que de servir d'étape de raisonnement d'optimisation des décisions à moyen terme*". Ainsi, les schémas de planification stratégique ne sont pas les "*cartes du futur*" d'un espace, projection physique à long terme d'un objet spatial. Ce sont des outils pour penser le futur et optimiser les décisions susceptibles d'engager les processus allant dans une direction donnée, cadre de mise en cohérence des logiques des différents acteurs impliqués. D'où ce qu'il appelle un outil permettant la navigation par cap successif. Les caps successifs représentent l'intermédiation entre l'horizon final et les phases successives de réalisation des opérations en fonction de l'évolution du contexte.

Ainsi, la planification stratégique est bien un outil de réflexion qui permet la meilleure coordination possible entre l'ensemble des acteurs concernés pour parvenir à un objectif stratégique donné en donnant toute son importance à la temporalité des processus et des situations.

*"Face à ces partenaires raisonnant tous par continuité à partir de la situation présente et de ses rythmes d'évolution, la responsabilité propre de l'équipe d'aménagement sera de pratiquer le crochet par le long terme, d'étudier les projets à engager par référence au long terme et non par rapport au présent. La confrontation de deux approches permet alors de détecter certaines incohérences, de mettre en évidence des effets de seuil où l'évolution future des structures urbaines risque de changer de nature ou de rythme. Cohérence spatiale de l'aménagement : prise en compte du long terme, réalisme et soumission aux faits dans la prise en compte des facteurs géographiques, économiques, sociaux ; large association des partenaires politiques et techniques concernés, telles sont les règles principales d'une étude de planification stratégique. Une étude bien conduite ne peut manquer de mettre ces problèmes en évidence, de révéler conflits et concurrences, parfois même d'exacerber les tensions sociales. Quelle que soit la bonne volonté des partenaires, il faudra arbitrer entre des positions inconciliables, arrêter des objectifs, fixer des priorités, prendre des décisions"*.

Ce texte met bien en évidence ce qu'est la planification stratégique, un outil pour agir sur le présent par le détour sur le futur, en faisant un travail de remise à plat des logiques contradictoires et *a priori* non cohésives portées par différents acteurs, en se servant du "*crochet*" par le futur pour donner une lisibilité sur les enjeux actuels à des acteurs qui auraient une tendance à s'enfermer sur leur logiques spécifiques et leurs intérêts particuliers...

Ce texte dit aussi autre chose, c'est qu'au terme de ce "*processus d'élucidation des enjeux de demain pour guider la main des acteurs d'aujourd'hui*", il y aura forcément des décisions à prendre, qui demandent du courage, car en stratégie on ne peut pas faire plaisir à tout le monde à la fois, il y a des gagnants et des perdants, ce qui implique une autorité capable, à un moment donné, de trancher. "*Il y a des choix à faire : le bon document d'étude stratégique n'est pas celui qui débouche sur un consensus « mou »*". Prendre un parti d'aménagement clair et indiscutable, sinon indiscuté représente un enjeu, qui est celui du pouvoir de décision. Or il met en évidence une difficulté majeure : les découpages administratifs ne coïncident que rarement avec les espaces qui représentent les enjeux de demain, nous dirions, entre les espaces de gestion et les espaces de projet. "*Décider autoritairement d'un nouveau découpage administratif conduit à dévaloriser les seuls niveaux où fonctionne une certaine démocratie locale : la commune ou le département tels qu'ils sont. Faire éclater la structure serait contradictoire avec la volonté de développer la participation et les responsabilités locales... Si l'on s'interdit les voies technocratiques, l'évolution ne peut être que lente...*". Cette citation donne un bon éclairage sur des questions qui sont toujours vives actuellement..., à ceci près que simultanément *les processus sociétaux ont fait éclater les systèmes référentiels de gestion administratifs habituels*, et que la thématique de la recomposition des territoires a fortement évolué au cours des deux dernières décennies.

Les *processus sociétaux* ont marqué la transformation des espaces face à des modes d'organisation et de penser opérationnels totalement inopérants, ou au mieux, qui ne finissent pas de "*courir derrière*" l'évolution des processus spontanés. Ainsi ce *n'est pas la pensée qui a guidé la réalité, ce qui serait l'essence d'une action stratégique, mais c'est la réalité des processus spontanés qui ont joué le rôle de régulateur de l'organisation de l'espace*.

Les outils de l'aménagement de l'espace ont été complètement débordés par la réalité même des processus. Alors se pose la question de savoir : *y-a-t-il eu de l'action stratégique pendant cette période, et si oui, qui était l'acteur pilote ?*

*gique globale c'est-à-dire qui s'attache à l'ensemble des domaines qui concernent un territoire et sa population. A contrario les finalités d'un SCOT sont trop précises (ainsi que les contraintes de procédure) pour que son PADD puisse revendiquer un statut de "globalité".*

- *Pour les autres, les procédures intercommunales de type SCOT sont des vecteurs possibles pour l'élaboration d'un projet de territoire. Les occasions sont trop rares pour ne pas considérer chaque procédure comme un levier pour développer une réflexion collective à visée stratégique et globale même si le processus décisionnel incline vers un chemin court, contraint et tendant*

*à écarter la durée et les moyens nécessaires à un surcroît de réflexion.*

*Globalement, le SCOT est-il l'occasion d'une sorte de (re)fondation des projets territoriaux et des politiques publiques ? Cette représentation signifie une liberté de remise en question des projets et des politiques antérieurs : engrenage compliqué et positionnement délicat d'un projet et d'un SCOT.*

*Pour se résumer, par rapport à cette complexité évolutive des territoires et à cette question de "coups partis", le SCOT peut se trouver, soit dans une logique de refonte, soit dans une logique d'additif*

quitte à préparer le terrain pour une élaboration plus substantielle à moyen terme.

Les réponses sont locales. La volonté d'une élaboration collective d'un projet de territoire et non d'un simple projet de SCOT (ou de contrat) doit, là où cela est possible, être impérativement affirmée. Dans cette hypothèse, la voie est plus complexe et suppose des détours par le long terme, le contexte, par la comparativité (*benchmarking*), par une évaluation critique des politiques et projets antérieurs et en cours, par le "sociétal", par de nouvelles thématiques qui seront aussi les enjeux de demain (risques, sécurité civile...), par des modes de participation plus ouverts...

Dans cette perspective, les méthodes ne sont plus les mêmes que celles de la planification et des études d'urbanisme. L'apport de démarches de prospective devient plus évidente. Il y a un véritable besoin de les mettre au point et de les expérimenter pour faire émerger une pensée collective sur le futur bien en prise avec l'action territoriale.

## **5. Planification ou prospective, vers une nouvelle représentation du futur**

### **a) Prospective territoriale et planification territoriale**

L'ambition, la volonté de se doter d'un projet de territoire et d'un SCOT sont confrontées à la nécessité de construire un futur, une vision du futur d'un territoire, collective, acceptable et acceptée.

Il est possible de distinguer deux principales logiques d'élaboration d'une vision à long terme :

1) *La "mise en perspective" organisée et optimisée des projets et des politiques considérés comme structurants et portés par les principaux acteurs du territoire. Ce sont des logiques de programmation (programme des actions finançables) et de planification (SCOT synthèse des PLU, en poussant jusqu'à la caricature).*

2) *La construction collective d'une "vision" ou d'une "représentation" souhaitable du futur d'un territoire permettant d'induire des finalités et une stratégie d'action pour progressivement y parvenir. C'est la logique de la prospective territoriale.*

À partir de cette distinction, une alternative de méthode capitale semble se dessiner :

- *rechercher une adaptation des outils et méthodes de prévision, de planification et de projet,*
- *rechercher l'élaboration d'un "projet stratégique global" en réponse à la question "Quel projet de société voulons-nous pour le territoire à l'horizon de vingt ou trente ans ?" à partir d'un exercice de prospective territoriale.*

Les deux termes de cette alternative induisent des approches et des méthodes différentes.

### **•Premier cas, la planification**

Il s'agit de concevoir une organisation territoriale et de planifier des projets urbains et des équipements structurants qui correspondent à des besoins qui ont fait l'objet d'analyses prévisionnelles à un horizon temporel donné. Il en résulte un futur dont la vision est souhaitée et relativement précise et qui prend appui sur les projets, les équipements et les politiques en cours ou prévus. Ces projets (en principe) ont fait l'objet d'une mise en cohérence ou d'une optimisation et d'une simulation des impacts sociétaux, sociaux, environnementaux, économiques. Ce modèle qui ne correspond pas à un scénario au fil de l'eau, procède toutefois davantage de l'univers de la poursuite des tendances et des politiques en cours, et non de la mise en évidence de ruptures susceptibles de modifier le cours des évolutions et la nature des besoins.

Le discrédit des anciens SDAU ne conduit pas pour autant à l'abandon du paradigme d'un avenir déterminé par les projets structurants d'organisation d'un territoire. Il est fortement en déclin mais reste rassurant. Il pose la question de son application

## Encart n° 9 : Prospective et planification territoriales : une comparaison

Prospective territoriale	Planification territoriale
Attitude plutôt guidée par : <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'incertitude par rapport à l'avenir,</li> <li>- les ruptures,</li> <li>- les changements de stratégies.</li> </ul>	Attitude plutôt guidée par : <ul style="list-style-type: none"> <li>- les certitudes,</li> <li>- le prolongement des tendances,</li> <li>- la continuité des politiques.</li> </ul>
Exercice	Étude
Raisonnement systémique, toutes choses inégales par ailleurs.	Inter-relations limitées, toutes choses égales par ailleurs.
Nécessité d'itérations nombreuses entre les phases de la démarche.	Passage direct diagnostic-propositions
"Détours" par : <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'exploration des futurs possibles</li> <li>- le "sociétal"</li> <li>- des expertises thématiques</li> <li>- des scénarios de contexte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- analyses prévisionnelles</li> <li>- expertises thématiques</li> <li>- prise en compte du contexte</li> </ul>
Vision(s) construites collectivement	Vision du futur implicite
Participation (amont), débat public	Concertation (aval)
Choix stratégiques à partir de la "vision" (démarche inductive)	Optimisation des projets et des politiques en cours (démarche déductive)

à un contexte sans croissance ni sous-équipement, plus incertain, caractérisé par des horizons plus brouillés et des comportements économiques et sociétaux plus volatils.

Ce modèle peut encore être développé pour un certain nombre de configurations locales notamment pour les territoires qui développent une pratique de projets urbains. Il est possible de le réhabiliter en vue des SCOT à condition de faire sérieusement ce travail d'"optimisation" des projets, c'est-à-dire de les remettre à plat, voire en question, les insérer dans un raisonnement systémique, les mettre en débat... Il convient de transformer et d'adapter les méthodes d'études d'urbanisme et d'aménagement des territoires et l'environnement technico-professionnel qui lui est lié pour aboutir à une planification éclairée par les projets d'aménagement. Il est également nécessaire de "moderniser" les méthodes d'organisation des démarches vers plus de mobilisation transversale des acteurs et vers plus de concertation et de participation de la société civile.

La crise de valeurs et les incertitudes résultantes qui fissurent ce modèle ouvrent des marges pour le second cas. C'est précisément la conscience

par les acteurs eux-mêmes que leurs politiques sont de moins en moins en prise avec les besoins sociétaux, de plus en plus impuissantes à résoudre certaines questions de fond, qu'elles produisent des effets indésirables et engendrent des tensions collectives, qui mettent au goût du jour l'idée d'un projet territorial qui soit un projet de société appuyé sur une vision future du territoire.

### • Second cas, l'exercice de prospective territoriale

La prospective territoriale recherche les réponses à une série de questions : "Quels futurs sont possibles ?", "Quelle société et quel territoire voulons-nous à vingt ans ? Comment pouvons-nous l'atteindre ?". Elle part d'une base plus générale que la planification pour intégrer les options d'aménagement et de développement dans un ensemble (un projet et une démarche) plus vaste.

Pour rendre cette idée opératoire, il faut prendre conscience qu'une représentation du futur d'un territoire peut se construire, se débattre et être traduite en termes de stratégie, de projet et d'action publique.

Il s'agit d'une prospective des options stratégiques appuyées sur une représentation collective d'un avenir souhaité. Elle a fait ses preuves, par rap-

port à un tel schéma, en matière de projet d'entreprise grâce à un ensemble de méthodes qui doivent beaucoup à Michel Godet<sup>76</sup>. Leur application à un territoire urbain complexe, dans le cadre de la discipline que serait la prospective territoriale, est encore largement à mettre à l'épreuve des faits. Par rapport à l'ambition d'un projet sociétal et économique, situation qui peut encore paraître exceptionnelle et relever d'une vision idéaliste de l'action publique, tout un corps de méthodes serait à élaborer et à expérimenter à l'échelle des agglomérations et des unités urbaines avec quelques références prospectives excitantes : les savoir-faire acquis dans certains territoires ruraux à partir d'une culture du développement, les expériences de prospective régionale et les acquis encore rares d'une prospective urbaine.

#### **b) Dans les deux cas, une mutation est à opérer dans les démarches**

Il s'agit de passer d'un univers où les tendances se prolongent, où l'aménagement-développement sert de fil conducteur à une "planification stratégique" à un univers d'incertitude ouvert à toutes sortes d'alternatives et aux phénomènes dits émergents, où le sociétal devient prédominant, qui nécessite des schémas de pensée systémiques et une organisation de la démarche territoriale fondée sur l'implication et la responsabilisation des élus, la mise en mouvement décloisonné des acteurs et la recherche du débat ouvert et d'une participation de larges fractions de la société civile ; en quelque sorte du "hard spatial" au "soft sociétal".

- **Distinguer les deux modèles de planification et de prospective ne signifie pas les opposer**

Au cours des prochaines années et à la faveur de l'élaboration des SCOT, les deux modèles, pour les territoires qui auront une réelle volonté d'établir un projet, vont cohabiter, voire dans certains cas se combiner de façon pragmatique. Le modèle "traditionnel" aura-t-il les moyens de se renou-

veler pour redonner des justifications à une "planification stratégique" revue et corrigée ? Inversement, une démarche plus "prospective" pourra-t-elle se développer au service d'une autre façon d'envisager la pensée et l'action stratégique aux échelles inter et supra-communales ?

- **Il serait novateur et intéressant de proposer une "fécondation" de l'un par l'autre**

Ce qui implique, pour le milieu professionnel des "sciences" ou des démarches territoriales, un changement d'état d'esprit et un rapprochement des cultures avec un effort pour les "aménageurs" pour s'ouvrir à la prospective et aux implications de "gouvernances" induites, et pour les "prospectivistes", de se former au territoire. Cet effort mutuel serait toutefois très asymétrique avec, d'un côté, un milieu professionnel (en pleine mutation) assez bien structuré et composé d'organismes d'études expérimentés publics (les agences d'urbanisme notamment) et privés dans les domaines du développement, de l'aménagement et de l'urbanisme, et de l'autre, un milieu quasi inexistant (une dizaine de consultants) pour la prospective territoriale.

- **L'absence d'innovation pourrait favoriser un processus d'évolution négatif**

Cette même période peut également et parallèlement voir à l'œuvre un processus d'évolution très "négatif" : une résignation face aux réalités et aux tensions avec de moins en moins de visions d'ensemble, une absence de mobilisation en faveur de tout projet collectif d'ensemble, un échec des SCOT avec une décrédibilisation nouvelle de la planification territoriale, la transformation de l'idée de développement durable en magie incantatoire, une paralysie du renouvellement des formes de la démocratie locale.

Pour conjurer une telle évolution, il est nécessaire que le goût et le sens de la pensée et de l'action stratégiques auprès des décideurs politiques soient réhabilités ou développés.

---

<sup>76</sup> cf. notamment Michel Godet, *Manuel de prospective stratégique* (tome 2), *L'art de la méthode*, Ed. Dunod.

## II. LES FREINS ET FACTEURS FAVORABLES À LA PROSPECTIVE TERRITORIALE

La prospective territoriale s'est principalement développée à l'échelle régionale et peu à celle des agglomérations et des intercommunalités de planification. Le rapprochement des échelons régional et intercommunal permet de mettre en évidence quelques raisons à cette situation :

- *Les politiques d'aménagement du territoire, plutôt du ressort régional, et les politiques urbaines, de la compétence des villes ou des intercommunalités, forment des ensembles disjoints. Les premières, plus globales, sont plus ouvertes aux approches prospectives que les secondes perçues souvent comme plus spatiales et plus fonctionnelles.*
- *La nature des enjeux a davantage incité les régions à se placer, politiquement et économiquement, sur la scène européenne et nationale, impliquant une motivation plus immédiate pour la prospective.*
- *Les régions sont anciennes avec un système politico-administratif bien en place alors que les intercommunalités naissantes ou récemment restructurées ont besoin de temps pour s'installer et trouver une légitimité, différant du même coup l'engagement de certaines réflexions de "fond".*
- *Les frottements de pouvoirs entre les échelons communaux qui restent encore une forte référence pour l'urbanisme, et intercommunaux, ont pu paralyser certains débats et certaines démarches.*
- *Dans ce contexte de "maturation" des intercommunalités, sur fond de poursuite de la décentralisation, les démarches de projet et la prospective peuvent être perçues non comme un facteur de régulation mais comme un exercice de nature à troubler le jeu institutionnel. Par rapport à de telles situations, le SCOT vient trop tôt.*

### 1. La nature des enjeux et des politiques poursuivies

Les territoires sont inégaux par rapport à leur capacité d'élaborer une "stratégie". La nature des enjeux sera déterminante. Elle induit des larges disparités entre les territoires sur un axe qui les situe, d'une part entre les métropoles et agglomérations importantes, territoires levier du développement économique avec une large autonomie et capacité de rayonnement, et d'autre part, les territoires sous influence, assujettis. Le degré d'autonomie des stratégies est relatif. Les interdépendances, les formes de dialogue, de coopération et d'alliance, seront une question majeure.

Certaines logiques se dessinent et seront appelées à se recomposer progressivement : les métropoles et grandes agglomérations vont chercher à affermir leur pouvoir, à développer des coopérations européennes ou mondiales avec leurs homologues et à peser directement dans le débat de l'aménagement du territoire européen, les agglomérations dépendantes chercheront des soutiens auprès des régions et symétriquement les pays ruraux auprès des départements.

La concurrence entre les territoires peut prendre des formes de plus en plus aiguës. De nouvelles formes d'asymétrie voient le jour, des territoires qui occupent des positions stratégiques sans rapport avec leur taille : des petits pôles réussiront à tirer leur "épingle du jeu" alors que de grandes agglomérations risquent de perdre en capacité d'influence, parce qu'elles n'auront pas été capables de se doter d'un projet stratégique global (et pas seulement urbanistique), et parce que leurs acteurs n'auront pas "vu" que leur rang n'est pas assuré pour toujours dans les hiérarchies territoriales implicites. Un "rang" se mérite, ce qui redonne signification à la notion de volonté, d'ambition et de pertinence du projet.

- Des situations observées se dégagent une variété assez importante de motivations des responsables locaux ou régionaux qui incitent à l'élaboration de stratégies et au recours à la prospective. Parmi ces situations favorables, on trouve :
  - *Des territoires dont les responsables sont acculés à résoudre des problèmes graves, structurels, qui impliquent une reprise en main des déterminants fondamentaux du territoire et une mobilisation active des ressources locales sur une longue durée ("territoires dos au mur").*
  - *Des territoires dont les dirigeants ont conscience des limites et de l'usure des politiques engagées, d'une perception négative de leurs conséquences et d'un affaiblissement de leur acceptabilité, et qui cherchent à infléchir ces politiques ("nouveau cap défensif").*
  - *Des territoires qui craignent de s'affronter à des impasses à terme, qui ont*

## Encart n° 10 : L'exemple de Valenciennes

Valenciennes, ville moyenne (41 000 h.), mais grosse agglomération (357 000 h.) du Nord-Pas-de-Calais, qui n'en finissait pas de "plonger" dans une crise économique et sociale apparemment sans fin dans les années 70-80, retrouve un fort dynamisme, autour de trois facteurs :

- une unité de production automobile nouvellement implantée par une firme japonaise qui se retrouve au meilleur niveau mondial en jouant la carte de l'innovation en continue,
- une université à fort contenu technologique d'excellente qualité, qui s'impose comme un nouveau centre de gravité de la région,
- un maire - actuellement ministre de la Ville - qui change la donne dans le champ des représentations collectives locales.

Toutefois, le nouveau chemin de développement local en cours n'est pas sans poser des problèmes : l'écart se creuse avec les populations exclues du processus actuel. Assez nombreuses, elles sont là, passives, inertes, avec peu d'espoir. Ce qui était globalement acceptable quand l'ensemble de la société civile locale était inscrit dans un cercle vicieux de la dépendance et du déclin, le devient de moins en moins.

Sans véritable cohérence dans l'établissement des grands documents territoriaux, l'élaboration en cours du projet de territoire succède à un schéma directeur adopté très récemment. La stratégie vient, en un sens, après l'exercice de planification !

Ce projet de territoire sera emblématique de la capacité du territoire-acteur-collectif à dépasser les nouvelles formes de conflictualité en gestation. Dans quelle mesure ces réalités, un nombre élevé de dossiers transmis à la Justice en année courante, plus de 2 000, dont plus de 1 400 avec des peines de prison ferme, peuvent-elles se concilier avec un retour de l'agglomération "à la surface" des métropoles d'importance significative du centre-nord-ouest de l'espace européen, après la longue "descente aux enfers" consécutive à la fermeture des mines de cette partie sud du vaste Bassin minier du Nord Pas-de-Calais ?

*conscience de risques et d'enjeux nouveaux et qui s'efforcent d'avoir un comportement "proactif" pour anticiper les risques avant que les événements ne les conduisent à des attitudes défensives ("nouveau cap offensif").*

- Des territoires qui ont atteint un certain niveau d'équilibre et de résultats suite à une première génération d'actions collectives, et un pallier de développement et qui recherchent de nouvelles idées, des politiques nouvelles, capables de remobiliser la société civile locale dans le cadre d'un nouveau projet global ("second souffle").
- Des territoires qui cherchent à construire un système d'avantages comparatifs pour mieux se situer dans le contexte de la compétition entre les territoires ("les territoires stratèges").
- Des territoires qui ont pris conscience des risques d'impact négatif de politiques et de dossiers non ou mal coordonnés, à travers le besoin de référence partagée pour dépasser des situations paralysantes ("nouvelle coordination stratégique").
- Des territoires qui visent à repenser les formes de gouvernance, de relation entre les différentes catégories d'acteurs concernés par le management des territoires ("les nouvelles alliances").

Ainsi certains territoires :

- ont besoin de "se construire" en tant que véritable territoire et de gagner progressivement une identité ;
- raisonnent de façon pragmatique tout en ayant acquis une logique de projet, l'avenir est constitué avant tout par la mise en perspective des principaux projets concrets (urbains, de grands équipements, ...);
- en sont à une période de (di)gestion des conséquences des politiques et projets antérieurs ;
- recherchent un nouveau souffle et sont conscients de la nécessité d'un changement de cap, d'un nouveau positionnement ;
- ou au contraire recherchent une adaptation/optimisation des politiques en cours ;
- sont "le dos au mur" ou sont aux prises avec de véritables difficultés économiques et sociales et craignent un scénario tendanciel

*d'accroissement de la dévitalisation ou au contraire visent un surcroît d'excellence ou une valorisation d'avantages comparatifs pour mieux se positionner dans le concert de la concurrence entre les territoires ;*

- ont une habitude plus ou moins ancienne de dialogue intercommunal et sont plus ou moins avancés dans l'élaboration d'un projet de territoire ou ont des certitudes stratégiques, d'autres en sont à un point zéro ou ont besoin de dépasser une situation institutionnelle paralysante ;
- ont (ou pensent avoir) une avenir plus ou moins surdéterminé par des facteurs exogènes ou dépendants de l'extérieur.

De façon générale, la **conscience d'une situation de crise** (et éventuellement de conflits au sein de la société locale) peut induire une analyse en profondeur des causes et des effets de leur situation, et une remise à plat des enjeux, de façon à se donner une véritable "vision" forte et cohérente pour rebondir à moyen terme. À l'inverse, des territoires en crise peuvent réduire leur vision stratégique à une vague désignation des enjeux afin d'obtenir des fonds publics dans une attitude opportuniste ou pragmatique.

De la même façon, des territoires qui "marchent bien" peuvent tout aussi bien se passer d'une recherche de nouvelles stratégies, en considérant que les "bonnes fées" qui leur ont permis de "tirer leur épingle du jeu" dans le passé leur permettront de trouver les bonnes réponses à l'avenir. D'autres voudront profiter de l'acquis et des marges de manœuvre du moment pour aller plus loin, pour amplifier la dynamique acquise,

pour ne pas perdre des positions acquises souvent instables, pour "resserrer les boulons" d'une société civile locale que les périodes d'expansion ont tendance à segmenter entre ceux qui réussissent le mieux et des catégories plus fragiles.

L'observation montre qu'il n'y a pas de correspondance directe entre une situation objective et les types de réponses stratégiques apportées par les dirigeants. Il peut en résulter un rôle décisif pour les acteurs politiques, et parmi eux, des "leaders d'opinion".

## 2. L'importance des comportements d'acteurs

C'est essentiellement les comportements et les jeux des acteurs qui vont déterminer une approche "stratégique" intercommunale et à long terme.

En amont, dans le cadre de la préparation d'une démarche territoriale, deux questions sont importantes pour les acteurs ou les décideurs locaux :

- *Qui oriente l'initiative vers une démarche "stratégique" et comment ?*
- *Qui prend l'initiative ?*

Qui peut influencer sur l'envie et la nécessité de "penser ensemble" et donc de créer des univers de consensus collectifs pour initier et organiser une démarche ? Souvent des politiques, parfois des personnalités clairvoyantes au sein de la société civile, parfois des agents de l'État, préfets ou fonctionnaires (DDE), des responsables de services des intercommunalités ou des villes importantes, des agences d'urbanisme, divers conseillers...

Souvent la prospective émerge lorsqu'il y a une rencontre entre deux phénomènes :

- *un changement du contexte et un risque de conséquences non maîtrisées dans l'espace institutionnel ou administratif propre à un territoire donné,*
- *un changement de situation interne et le risque de dysfonction par rapport au contexte externe : c'est en*

*somme le syndrome de la rupture entre deux trajectoires, celle du territoire considéré par rapport à des territorialités de références (d'autres territoires, le territoire national...). Il s'agit vraisemblablement d'un des facteurs déclenchants majeurs, à une nuance près : cette "désarticulation" n'est pas forcément concomitante.*

Parfois une prise de conscience locale peut précéder le changement de contexte, c'est le cas lorsque les acteurs locaux sont dirigés par des responsables "avisés ou perspicaces" qui ont l'intuition d'un risque. Cette prise de conscience sera le plus souvent postérieure à l'émergence des nouveaux facteurs du contexte, en somme un syndrome du rattrapage, sur le mode : "prendre le taureau par les cornes".

Ce type de situation est assez fréquent dans des univers de sociétés locales restés longtemps "bloqués". La prospective apparaît alors comme un levier très utile pour "réveiller les consciences", accélérer le mouvement et mettre les "bouchées doubles".

Il est clair que les situations évoquées ne peuvent produire des démarches de prospective sans l'initiative de dirigeants politiques en position de "leader d'opinion" et capables d'affronter et d'assumer une approche qui présente des risques de résultats *a priori* aléatoires, de turbulence entre les communes, d'une "gouvernance innovante" ouverte sur une large participation malaisée à contrôler, de perspectives promises qui seront difficiles à concrétiser.

La "scène locale" et le jeu des acteurs, leurs représentations des réalités et des moyens de les transformer, les traditions de coopération et de dialogue, les ressources mobilisables et acceptables, les conflits ouverts ou latents sur certains sujets ou enjeux, les procédures et instruments administratifs..., forment un ensemble de facteurs combinés susceptibles de favoriser ou de pénaliser l'engagement de démarches territoriales incluant des exercices de prospective.

### Encart n° 11 : Des problèmes de territoires qui peuvent favoriser une démarche prospective

- Les territoires sont à la recherche des conditions d'une cohésion et d'un équilibre social interne.
- Les territoires sont inégalement pourvus en capital patrimonial, mais cherchent tous à se différencier des autres, à se distinguer et à se donner une identité particulière, unique.
- Les territoires sont à la recherche de nouvelles pratiques de participation et de démocratie locale : c'est la question de la gouvernance vers la base de l'édifice sociétal.
- Les territoires cherchent un nouvel équilibre dans leurs relations avec les échelons territoriaux supérieurs : c'est la question de la gouvernance vers le sommet de l'organisation des territoires.
- Les territoires veulent atteindre une taille critique en termes de compétitivité globale de leurs facteurs productifs, de combinaison d'équipements collectifs, d'articulation fonctionnelle avec les autres pôles de même niveau et de pilotage en réseau avec les pôles de rang inférieur.
- Les territoires affrontent la question générale de l'incertitude et des aléas du contexte.
- Les territoires en concurrence sont à la recherche de ressources endogènes pour réagir face au poids croissant des contraintes externes et pour s'insérer dans les processus de décision de la mondialisation.
- Les territoires sont confrontés à la question des processus sociétaux, des pratiques locales, des usages privatifs de l'espace avec une emprise de plus en plus faible de leur maîtrise.
- Les pratiques sociales de l'espace et l'usage des lieux affectent simultanément différentes échelles spatio-temporelles. Les territoires "efficaces" sont ceux qui optimisent leur action à ces échelles.
- Les territoires deviennent de plus en plus des systèmes d'organisation à géométrie variable dans l'espace comme dans le temps entraînant une crise de la gouvernance urbaine qui ne sait plus où se trouve son centre de gravité.
- Le monde, la mondialisation "frappent à la porte" des territoires sans intermédiation fonctionnelle ou hiérarchique. Le temps long des territoires s'affronte au temps court de l'économie mondiale. Gare aux territoires non préparés...
- Les territoires les plus attractifs sont ceux qui optimisent le fonctionnement du marché du travail dans un contexte d'instabilité général des entreprises et de forte mutabilité des modes de production. Cette situation favorise, toute chose égale par ailleurs, les métropoles, car elles constituent en soi des systèmes d'auto-régulation du couple économie-société.
- Un territoire qui "décroche" est un territoire qui n'est plus en phase avec la dominance du système productif du moment. Un territoire qui renaît est un territoire qui retrouve le fil de sa relation avec la forme actuelle de dominance du mode de production. Dans les deux cas, rien de définitif. La veille stratégique territoriale peut contribuer à minimiser les risques de décrochage. Mais elle n'est rien s'il existe un "no-bridge" entre la veille et l'action stratégique.
- L'enjeu majeur de l'action stratégique est une gouvernance globale territoriale en mesure de créer les conditions locales d'une coordination intense, pré- et proactive entre l'ensemble des acteurs variés qui n'ont ni les mêmes intérêts, ni les mêmes horizons temporels dans le champ de la décision.
- Les problèmes d'aménagement urbain sont seconds mais pas secondaires par rapport aux questions posées par le management stratégique des territoires. Ils sont à considérer comme des enjeux liés aux déterminants de la dynamique des territoires sous peine de faire échouer la planification territoriale.
- Les territoires doivent "fonctionner" comme un système de systèmes qui se déploie en univers incertain. La prospective du "temps présent" (référence : J.-P. Bailly) et l'évaluation "in itinere" sont les deux outils stratégiques pour repenser en permanence, sur un mode de forte capacité réactive, la clé de régulation entre les parties. Or l'utilisation de ces outils est embryonnaire.
- Les territoires doivent répondre aux problèmes qui se posent et qu'on leur pose : le temps de réactivité du couple "reconnaissance des enjeux/réponse aux enjeux" doit être de plus en plus court. Il s'agit d'un défi pour l'organisation des systèmes de gouvernance des territoires.
- Les territoires comme cadre de l'action collective doivent donner du sens à la vie sociale individuelle. De plus en plus les territoires devront être capable de redonner un sens, une direction, une finalité, une acceptabilité au "vivre ensemble" pour les "gens" confrontés aux problèmes du quotidien avec de moins en moins de "filet de sécurité" et de repères sociétaux, en un lieu donné, par delà les différences, les cultures, les pratiques sociales, les intérêts particuliers. C'est une construction chaque fois unique, qui s'appuie sur le "génie des lieux" (Jacques Beauchard), sur les sources patrimoniales et culturelles profondes des territoires.
- Les territoires qui construisent leur propre trajectoire en puisant dans leurs ressources humaines sociales, culturelles peuvent devenir des pionniers que tous les autres voudront suivre quelques temps plus tard mais ils prennent aussi le risque d'échouer, d'être marginalisés.
- Les acteurs institués des territoires qui n'ont l'habitude ni de partager leur pouvoir ni la réflexion qui permet de fonder l'action et la décision risquent de graves incompréhensions sur le sens de l'action et de ses objectifs, une émergence de conflits, de blocages et de retards fréquents de nature à entraîner une non-réalisation des objectifs initiaux, un coût collectif considérable, un gaspillage colossal d'énergie. Un dispositif de planification territoriale partagé semble plus efficace.

### 3. Cinq types d'approches applicables aux projets de territoire et aux SCOT

Par hypothèse, nous posons que plus il y a une volonté stratégique et plus elle est ouverte et en recherche de changement de politiques, plus la prospective territoriale a de chances de se frayer un chemin.

Cette entrée par l'ambition territoriale donne lieu à **cinq approches possibles applicables aux SCOT** (il serait possible également de les qualifier de "scénarios") :

– *une vision du futur suivie d'un projet finalisé autour de la question "quelle société voulons-nous à un horizon 2020/2030 ?" avec une volonté claire de prospective stratégique ;*

- une *planification spatiale* à renouveler avec une présence en demi-teinte de la prospective ;
- un processus de "prospective en continu" ;
- un mode de conception sans prospective intégrée dans les SCOT, mais présente dans les débats de société locaux, sans passerelle explicite entre les deux univers ;
- des SCOT sans ambition stratégique et sans intégration de l'approche prospective.

Selon le cas, la prospective comme outil d'aide à la décision et d'intelligence territoriale n'a pas la même utilité et est instrumentalisée de façons différentes.

**a) L'approche 1** est basée sur un exercice de **prospective territoriale** qui débouche sur un projet de territoire et sur un processus de planification de l'aménagement de l'espace raisonné, discuté, approprié.

La prospective prend une place importante dans les deux modes d'expression majeurs, exploratoire et normatif : définir un futur souhaitable parmi différentes trajectoires de futurs possibles, mettre cette vision en débat, en déduire des orientations stratégiques finalisées dans le temps et l'espace, engager des exercices de prospective tournée vers la faisabilité des intentions, portant sur des échéances intermédiaires et d'approfondissement de certains enjeux ou thèmes, traduire le tout sous la forme d'un projet d'ensemble puis de PADD (là où la distinction est maintenue). Le spatial relève à la fois d'une logique inductive et déductive. La pensée prospective précède non seulement l'action, mais également le discours et les représentations du possible. Elle est systémique et reconnaît les logiques de la complexité ; elle est cognitive, s'appuie sur les trajectoires de longues durées des territoires et situe à leur juste place le discours des acteurs. La connaissance des enjeux locaux nourrit le débat prospectif sans obscurcir les questions de fond. Le débat public n'est pas limité au partage des résultats de l'activité d'étude, mais est intégré au processus d'élaboration même allant de la réflexion à l'action et de l'action à la

réflexion. Les "boucles" (stratégie, décision, mise en œuvre) sont relativement courtes, de façon à pouvoir modifier le cours de choses sur le mode "in itinere" ou "chemin faisant". L'évaluation des actions menées antérieurement trouve sa place dans un processus réactif fortement affiché par les acteurs. L'ensemble des outils de l'action stratégique et les structures de mise en œuvre des politiques sont mobilisés. L'ingénierie est intégrée à la démarche ascendante et descendante. Un état d'esprit général demeure à cultiver : il n'y pas d'un côté ceux qui "pensent" et de l'autre, ceux qui "agissent", mais une interpénétration de tous les modes et outils de la pensée-action, de la pensée dans l'action.

**b) Pour le type 2**, les méthodes de **planification spatiale** (SCOT) et de projet d'aménagement du territoire prévalent, à l'instar des schémas directeurs des années 90. L'explicitation et la mise en débat d'une vision lointaine et globale ne sont pas reconnues comme indispensables. Les innovations vont plutôt consister à davantage de rigueur systémique, à privilégier les réflexions sur le long terme par rapport aux enjeux immédiats, à rechercher une démarche bien construite, décloisonnée avec des ouvertures participatives, sans pour autant faire de la participation un point central.

L'ensemble relève davantage de **l'analyse prévisionnelle**. La prospective s'effectue plutôt sous forme d'approfondissement ou d'éclairage thématique sans couvrir tous les champs. *Il s'agit plutôt d'une prospective d'experts intégrée aux études d'ensemble, d'études sur le futur plus que d'un exercice de prospective territoriale.* Les "techniciens" et aménageurs relativement coupés de la connaissance des évolutions sociétales et du débat sur les avenir possibles d'une société dans un monde ouvert, raisonnent "toutes choses égales par ailleurs", sur un mode qui tend à segmenter la question de l'aménagement par rapport aux évolutions et aux enjeux à long terme. Le travail de prospective reste comme un isolat dans le pro-

## Encart n° 12 : Les facteurs favorables ou défavorables au recours à la prospective

### Facteurs plutôt favorables

- Un leader politique ou un petit groupe d'élus susceptibles d'initiatives collectives.
- Un "nouveau" leader récemment élu.
- Une habitude de dialogue intercommunal ouverte aux changements.
- Le besoin d'une vision à long terme qui soit collective.
- La conscience de futurs multiples selon les politiques ou stratégies qui sont poursuivies.
- La conscience des incertitudes.
- Un territoire homogène avec un minimum d'identité.
- Une attitude d'anticipation des changements.
- La conscience d'une communauté de problèmes et d'intérêts.
- Une volonté d'optimiser des projets d'aménagement.
- Le souhait de dépasser un conflit.
- La recherche d'une démarche participative.
- La recherche d'approfondissement de la notion de développement durable.
- La volonté de renouveler une tradition de planification spatiale.
- Savoir poser la question : "Quelle société voulons-nous ?"
- Conseils plutôt orientés vers la mise en relation des politiques et des problèmes de contenu.
- La conscience que le "spatial" est avant tout une question de société locale.
- Un organisme d'étude qui cherche à renouveler ses pratiques. Peu de problèmes pour rémunérer les études et les démarches.
- L'existence d'une culture de prospective et l'influence d'autres exercices de prospective.
- Des thématiques aux évolutions incertaines qui favorisent l'approche prospective.
- Le besoin de se comparer à d'autres territoires.

### Facteurs plutôt défavorables

- Un territoire sans leader.
- Une habitude de dialogue intercommunal peu sensible à la nécessité de changer.
- Une vision personnelle (d'un leader) trop marquée.
- L'avenir unique : des stratégies et des projets prédéterminés.
- Le sentiment que le futur est tracé.
- Un territoire hétérogène avec des élus qui se contrecarrent.
- Un territoire hétérogène avec des sous-entités gagnantes et perdantes.
- Un périmètre trop décalé par rapport à la dimension de certains enjeux.
- Une poursuite des politiques en cours.
- Et un refus de remise en question.
- Des représentations du développement trop hétérogènes et peu débattues.
- Le sentiment de paralysie par rapport à certains conflits.
- L'inintérêt ou la crainte d'une ouverture participative.
- Scepticisme par rapport au développement durable.
- Une tradition de planification spatiale qui fonctionne bien.
- Le souci d'un résultat opérationnel trop immédiat.
- Conseils trop orientés sur la procédure et le juridique.
- Conseils trop directement orientés sur l'urbanisme.
- Un organisme d'étude trop en situation de monopole.
- Une méfiance envers les études.
- La persistance du raisonnement prévisionnel avec confiance dans les dires d'experts.
- Des thématiques comme l'aménagement ou l'urbanisme.

cessus général de travail et de conception de l'aménagement.

**c) L'approche 3 de "prospective en continu"** prévoit un SCOT qui s'insère dans un processus de réflexion stratégique et de prospective déjà bien affirmé qui "raisonne" par les deux bouts à la fois, l'amont et le long terme, l'aval et le court terme. La prospective ne se limite pas à l'amont de la planification. Elle est suivie par des prospectives en aval, opérationnelles ou de faisabilité appliquées à des enjeux précis ou à certains projets structurants. //

*s'agit d'un processus de management stratégique territorial "en continu"* caractérisé par une veille prospective permanente ménageant des temps forts à la faveur d'exercices plus ciblés et par une forte préoccupation d'animation et de sensibilisation des acteurs et de la société civile pour les mettre en situation de participation active. Un projet de territoire, l'un des principaux temps forts du processus, s'élabore dans ce cadre général. Le SCOT cherche à articuler une approche spatiale avec ce projet et éventuellement conduit à son approfondissement et à sa

réorientation. L'exercice de prospective n'est pas un isolat mais fait partie d'un processus de pensée et d'action tourné vers l'avenir destiné, par un affinement progressif des regards posés sur le devenir d'un territoire, à constituer une "intelligence collective" locale en mesure d'anticiper et d'adapter l'action.

La question de l'organisation et des pratiques d'une gouvernance en direction d'une participation du plus grand nombre est centrale. Le projet de territoire, véritable charte du développement local, repose sur un intense travail de "brain-storming" sur le positionnement du territoire, sur ses risques/opportunités/menaces/faiblesses, ses ressources à valoriser. L'aval (activité d'aménagement notamment) inter-agit avec l'amont (l'effort de réflexion globale sur le devenir du territoire). Cet effort de mise à niveau global du devenir du territoire est sous-tendu par une intense activité de prospective. Dans ce schéma, la planification des actions d'aménagement est fondée sur un socle de pensée stratégique qui déborde et dépasse le seul champ de l'aménagement.

L'idée de prospective en continu qui sous-tend ce modèle est aussi donnée par la nature cyclique d'un processus caractérisé par des itérations entre plusieurs grandes phases : évaluation – réflexion prospective – vision d'avenir – stratégie et action. Le SCOT et les méthodes qui ont permis son élaboration doivent être régulièrement évalués pour une actualisation rendue obligatoire tous les dix ans.

**d) Le type 4** est basé sur un **découplage entre la réflexion stratégique et l'activité d'aménagement**. Dans ce cas de figure, la prospective prend une place assez importante dans certains cercles de la société locale. Une partie de la société civile est organisée et accumule des connaissances et des savoir-faire dans des domaines à enjeux territoriaux qui se cristallisent souvent autour de visions spécifiques du territoire, éventuellement orientées par une opposition à certaines formes de développement.

Elle peut être portée par un conseil de développement sans que l'activité

publique d'aménagement soit véritablement en mesure d'intégrer ces travaux. Il en résulte un relatif découplage entre l'activité de prospective et l'activité d'aménagement qui rend difficile ou à contre-temps l'intégration des deux domaines. Faute de passerelles entre les deux univers, l'impact de ces travaux est en général faible pour l'action mais utile pour lancer des idées, apprendre à mieux penser collectivement. Mais ils peuvent constituer les prémisses d'une réflexion stratégique plus structurée en permettant des jeux d'acteurs qui, à terme, peuvent s'engager au service d'une telle réflexion.

À des degrés divers, des exemples comme ceux de Grenoble, de Nantes, de Maubeuge (Sambre-Avesnois), illustrent partiellement ce mode de fonctionnement. Cela peut être également le cas pour des réflexions sur des "petits territoires", comme la Porte du Hainaut par rapport au Valenciennois ou le Bassin minier par rapport à la métropole lilloise.

**e) Le type 5** est celui du **prolongement de tendances sans recherche de nouvelles finalités**. Plutôt un SCOT de consensus basé sur une addition de politiques communales plus ou moins rigoureusement optimisées, appuyé sur un diagnostic à tendance descriptive et des études fondées sur la finalité d'un projet de SCOT plus qu'un PADD. La logique "document d'urbanisme" est centrale, la prospective y a très peu de place.

Les cas 1 et 3 qui peuvent être perçus comme "idylliques", sont emblématiques d'une profonde rénovation de l'action publique, d'un changement de paradigme c'est-à-dire un *changement progressif de la culture de l'action publique* induisant pour les acteurs un apprentissage continu pour partager les valeurs, se comprendre, débattre, accompagner les changements, modifier les postures professionnelles.

Cependant, cette classification se discute notamment en référence à un **schéma de démarche d'action territoriale idéal** (non observable dans son ensemble), qui pourrait être le suivant :

- Phase de questionnement et de "mise en condition" ou de "mise en alerte" des acteurs.
- Phase de diagnostics, d'audits internes et externes, identification des valeurs qui devront orienter les options...
- Phase de pensée stratégique, les évolutions possibles et les grandes options qui pourraient en résulter, susceptibles d'aboutir à une sorte de "feuille de route" pour les grands acteurs.
- Phase d'élaboration du projet de territoire tournée vers une recherche de la place et le positionnement du territoire à moyen et à long terme.
- Phase d'approfondissement du projet dans un sens de planification et/ou de programmation, une prospective des processus, du comment faire pour établir des SCOT, des projets (et des contrats) d'agglomération et de pays.
- Phase de gestion et de mise en œuvre.
- Phase d'évaluation de l'action.
- Retour à la pensée stratégique et à un nouveau cycle d'action.

Ce schéma est globalement dans l'air du temps sans avoir les moyens de s'imposer. Il commence à être institutionnalisé ici ou là. La nouvelle politique du gouvernement de Wallonie procède un peu de cette logique d'action avec de forts liens d'incitation et d'encadrement avec les territoires infra-wallons. Mais la pensée territoriale stratégique ne peut être l'apanage d'un niveau territorial qui serait "surplombant". Elle a besoin de prendre ses racines au plus près des sociétés locales et des réalités opérationnelles.

Entre les forces de résistance au changement et celles qui poussent à des innovations, est-il possible d'anticiper des tendances par rapport à ces cinq scénarios ? D'autre part, des lignes de propositions communes aux trois premiers scénarios peuvent-elles être mises en évidence ?

Malgré l'écart qui nous paraît considérable entre les objectifs et la qualité des moyens et des ressources à la disposition des territoires, le point de vue que nous défendons est le suivant :

- Favoriser autant que possible une ambition stratégique forte et une prospective amont à son service pour engager, à titre expérimental,

quelques démarches de prospective territoriale à l'échelle des SCOT et pour développer une culture de la prospective.

- Le processus engagé, apporter les ressources nécessaires pour progresser dans le "bien faire", (qualité des démarches locales aux plans tant de la prospective des connaissances que de l'organisation de la participation, capitalisation-diffusion des expérimentations).
- Incrire progressivement la prospective dans la durée en la confrontant à des enjeux plus opérationnels et de faisabilité, pour créer des "boucles" entre long et court termes, entre les échelles, les régions, les agglomérations et les quartiers, et des processus d'évaluation et de veille des politiques territoriales et territorialisées.

**Nous préconisons un développement progressif de démarches de type 3,**

un processus de réflexion et de veille stratégique permanente impliquant la construction d'articulations entre une prospective amont et une prospective (ou d'autres méthodes) de planification et de faisabilité pour rentrer dans une logique de "prospective en continu". C'est un peu le modèle "Millénaire 3". Un tel processus peut progressivement se construire à partir d'étapes que peut ponctuer l'élaboration d'une charte de territoire ou d'un SCOT, eux-mêmes élaborés selon une approche de type 1 ou 2.

Toutefois deux points importants ne peuvent être perdus de vue :

- le facteur temps, les évolutions institutionnelles sont très lentes même en comptant des moments d'accélération,
- l'ambition et la réflexion stratégiques et planifiantes qui justifient pleinement le recours à des exercices de prospective territoriale (les "grandes figures" des types 1 et 3) ne sont pas en permanence à l'ordre du jour là où elles sont simplement possibles. Les "petites figures", introduites par des éclairages d'experts et par des bouts de prospective exploratoire, paraissent particulièrement intéressantes et peuvent, à terme, contribuer à un apprentissage à mieux penser collectivement et à préparer une évolution vers une démarche de type "prospective en continu".

## **Cinquième partie**

**QUE FAIRE ?**

**COMMENT FAIRE ?**

**LES APPORTS DE LA PROSPECTIVE**

**POUR LES DÉMARCHES**

**TERRITORIALES**

**INTERCOMMUNALES**



# PARTIE V :

## QUE FAIRE ? COMMENT FAIRE ?

### LES APPORTS DE LA PROSPECTIVE

#### POUR LES DÉMARCHES TERRITORIALES INTERCOMMUNALES

##### Résumé et points importants :

La prospective est principalement un exercice mené en groupe pour élaborer un projet. Il s'agit de :

- poser les (bonnes) questions,
- faire un diagnostic,
- explorer les futurs,
- construire une vision de l'avenir,
- passer de la vision à la stratégie et au projet.

La prospective joue sur les registres :

- des contenus, mieux connaître et comprendre,

- des méthodes, Elle dispose d'outils et de méthodes spécifiques,
- de l'organisation des démarches, du jeu des acteurs et de la "gouvernance".

Que faire ? Comment faire ? Ces questions se posent de façon spécifiques pour les services extérieurs de l'État, acteurs importants des démarches territoriales.

La prospective territoriale est et sera confrontée à de considérables difficultés et obstacles pour se développer et pour devenir un vecteur significatif de modernisation de l'action publique. Son développement va porter sur une période de mutation d'une dizaine d'années.

#### INTRODUCTION : QUE FAIRE ? COMMENT FAIRE ?

#### LA PROSPECTIVE DANS LE CHAMP DE LA MÉTHODE

Les méthodes de prospective proviennent pour beaucoup des travaux de Michel Godet<sup>77</sup>. Il s'agit de la méthode dite "à la française". Elle est issue de l'univers du management d'entreprise. La question souvent posée est de savoir si les méthodes de la prospective industrielles peuvent s'appliquer directement à la prospective territoriale.

Dans une entreprise, il y a un chef, un projet, des objectifs, des moyens et un résultat. Dans un territoire, les choses sont plus compliquées, les responsabilités et les pouvoirs sont plus dilués, parfois en concurrence, les attentes sont disparates. Un territoire, c'est d'abord une multitude de gens, d'acteurs, de personnes sur lesquelles l'emprise d'un acteur-décideur est assez limitée. Ainsi les méthodes qui reposent sur la capacité des décideurs à mettre en œuvre un projet, et donc à transformer une vision en action, n'ont pas le même sens pour un territoire que pour une

entreprise. Au plan de la construction du discours de prospective, un territoire est un objet curieux : des champs de forces, des flux qui entrent et qui sortent, dans lequel il n'y a pas vraiment de "centre" ni d'autorité. La fonction des principaux acteurs-décideurs publics est davantage de l'ordre des représentations, leur pouvoir est d'entraînement plus que d'autorité.

Pour M. Godet qui ne méconnaît pas la complexité de la prospective territoriale, "les outils de la prospective d'entreprise sont aussi utiles en prospective territoriale dans la mesure où les méthodes correspondantes sont d'abord au service de la structuration et de l'organisation d'une réflexion collective. Ils facilitent la communication, stimulent l'imagination et améliorent la cohérence des raisonnements."<sup>78</sup>

L'univers de la **connaissance** consiste à comprendre le fonction-

77 Cf. principalement Michel Godet, *Manuel de la prospective stratégique* (tomes 1 et 2).

78 Michel Godet, "Prospective et dynamique des territoires", *Futuribles* n° 269, novembre 2001.

nement d'un système (territorial). On y retrouve notamment les points suivants :

- des outils de connaissance : diagnostics prospectifs, analyses prévisionnelles, projection, collecte d'indicateurs pertinents, construction des séries statistiques sur la longue durée, indicateurs de signaux faibles ou émergents ;
- la systémique et les techniques de prise en considération de la complexité des systèmes (un territoire comme système dans des systèmes, composé de systèmes qui sont en articulation les uns avec les autres et qui sont sous l'influence d'autres systèmes extérieurs à celui qui est en cause) ;
- la prise en compte du sociétal dans la connaissance des évolutions fines du tissu social ;
- la prise en compte du contexte et des ses modes d'articulation avec le territoire considéré ;
- les démarches bottom up consistant à partir de "l'écoute" du terrain, et des réalités locales ;
- la connaissance des modes de représentation et des images propres à un territoire.

Pour l'univers du **management de démarches de projet**, il existe :

- l'analyse des jeux d'acteurs sur un territoire donné ;
- l'analyse et l'évaluation des politiques publiques, de leur impact, de leur efficacité ;
- l'analyse du lien société civile acteurs publics, société civile, gouvernance ;
- l'analyse des systèmes de mise en œuvre des intentions, les "machines" administratives ;
- la création des conditions pour une participation du public, des citoyens, à la co-construction de projets de territoire ;
- l'élaboration des projets de territoire dans un champ pré-décisionnel, fondé sur une prise en considération de la délibération publique avant la prise de décision ;

- l'évaluation des impacts des décisions et du retour sur les processus de décision ;
- les techniques de planification souples, réactives et adaptable aux changements ;
- le travail collectif sur les finalités des activités d'aménagement, dont le développement durable est la figure emblématique de l'affichage d'un autre mode de développement.

Dans cette optique, l'activité d'aménagement et le "spatial" se trouvent fortement encadrés, relativisés. Son importance diminue en termes de poids relatif face à l'ensemble des tâches qui président à l'action sur les territoires. Pour renouveler les approches "spatiales" et reconstruire une crédibilité pour l'activité de planification urbaine dans le cadre des SCOT, il nous semble essentiel d'expérimenter en resituant ces approches dans un processus de projet à orientation stratégique et prospective s'appuyant sur une forte composante d'intelligence collective. L'enjeu central, qui est au cœur de ce rapport, c'est la création des conditions d'une nouvelle "alliance" entre le monde de la prospective et celui de la planification. Il s'agit d'un changement de posture assez radical qui dépasse la question de la place de la prospective dans la planification territoriale, et concerne en réalité toute la question des nouveaux modes de gouvernance et de management stratégique des territoires.

## I. LE REGISTRE DE LA DÉMARCHE DE PROJET

Un **projet de territoire** est une démarche globale qui vise à définir :

- un ensemble d'objectifs cohérents et coordonnés à atteindre progressivement dans une durée donnée,
- un cadre opérationnel pour l'ensemble des actions collectives possibles,
- un cadre de pensée susceptible de faire sens pour la population, pour les acteurs et les habitants d'un territoire.

C'est donc à la fois un outil de travail "pragmatique" et un outil de communication et de débat avec les citoyens.

Cette approche mixte, composite, correspond à une innovation majeure dans le champ de l'aménagement. Jusqu'alors le débat avec le public était absent ou très lacunaire, en général placé en aval de la définition du projet. Le dialogue, c'est-à-dire le partage des intentions avec les citoyens, n'avait pas lieu ou se tenait dans de mauvaises conditions, souvent de façon conflictuelle avec des risques de blocage, de ralentissement des processus opérationnels et souvent de surcoût, sur un fond général de développement des recours contentieux.

La notion de Projet de territoire peut être considérée comme une

### Encart n° 13 : La question du temps

Un **territoire**, c'est un phénomène localisé complexe qui vit plusieurs temporalités de façon simultanée :

- Les temps des **structures fondamentales des territoires**, par exemple, l'armature urbaine qui évolue sur des rythmes centenaires.
- Les temps **générationnels**, notamment dans le champ démographique.
- Les **temporalités sociales**, par exemple la constitution d'un ménage et le temps de vie d'une famille avec enfants sur l'ensemble du temps de vie d'un ménage. L'organisation du travail et de l'évolution des ménages en termes de statut professionnels et les organisations résidentielles et spatiales correspondantes, sont liées à ce type de temporalités.
- Les temps de **l'activité économique**, sous effets plus ou moins affirmés de la mondialisation.
- Les temps de la **mise en œuvre de politiques publiques** que les acteurs mettent en œuvre de façon très particulière d'un point à l'autre, selon leur ingénierie administrative, leur souplesse, leur dynamisme, leur esprit d'initiative, leur capacité à maîtriser les mécanismes et les procédures, notamment européennes...

Ce dernier point est essentiel pour l'activité de prospective stratégique.

**La question du temps à venir**, le temps dans la durée projetée. Dans ce domaine, on se heurte à de multiples inconnues dans les champs :

- des logiques tendanciennes et exploratoires,
- des logiques d'objectif : quel avenir local voulons-nous construire, dans une société en prise avec le quotidien, qui a du mal quelque part à "lever le nez du guidon", alors même que les politiques, qui sont censés proposer des fils conducteurs et des logiques d'intention collectives, sont souvent en panne d'idées et de projets ?

tentative pour remédier à la mauvaise efficacité des dispositifs liés aux politiques d'aménagement. Ce retour de la citoyenneté dans le champ de l'aménagement a été marqué en partie par les deux lois d'aménagement du territoire et d'urbanisme (lois Voynet et SRU).

Paradoxalement, l'importance accordée au débat avec la société civile se traduit par un renouvellement des bases mêmes de l'action et des politiques d'aménagement. L'exigence de communication avec le public provoque des effets sur la construction même du projet, elle en modifie le sens, la portée, la logique. Elle implique de se poser d'entrée de jeu la question : quel territoire-société voulons-nous ? Il ne s'agit plus seulement d'un débat technique confiné aux spécialistes, aux aménageurs et aux politiques, mais d'abord un débat de philosophie sociale et un débat politique.

Il en résulte un important renouvellement des méthodes et des mécanismes de **conception des projets** dont la notion de projet de territoire

est l'expression globale. Les "fils" se nouent autrement que dans la logique antérieure. La logique antérieure était marquée par un mécanisme de pensée linéaire : une intention de l'acteur politique, une projection d'ordre prévisionnel, un choix d'orientation stratégique, l'affinement opérationnel, la programmation, la prise de décision et la mise en œuvre. Dans un processus de projet territorial "moderne", les étapes sont plus itératives et la question de base est plus globale et plus politique : quel devenir pour ce territoire et quel territoire pour une future société locale ? En bonne logique, le processus doit "commencer" par le débat qui doit lui indiquer un sens et non plus en aval, une fois les options stratégiques prises.

L'acteur public doit être en capacité d'amorcer un tel débat, d'aller vers le public avec sa propre représentation du souhaitable. Il est obligé de "dire" ce qu'il veut et comment il le veut. Ce que le public attend de l'acteur public, c'est qu'il lui donne une "vision" des choses, sa vision des choses, afin d'en débattre et d'abu-

tir à des consensus au-delà des dissensions et des contradictions inévitables entre les intérêts particuliers et ceux qui représentent l'intérêt général (sous diverses formes).

L'enjeu est délicat et politiquement risqué et la tâche beaucoup plus difficile que d'esquiver cette question de fond pour se réfugier derrière des procédures et des certitudes techniques.

C'est bien à ce niveau que la prospective prend toute son importance sous la forme d'"outil d'aide à la pensée collective" destiné à élaborer des représentations du futur finalisées sur des enjeux concrets. La recherche d'une "vision" à travers un processus itératif entre les acteurs, les experts et le public qui doit être associé "à la source" à une démarche de prospective participative, procède d'une pensée circulaire et non pas linéaire.

- Pour parvenir à cet objectif, la détermination d'une vision partagée, il faut rassembler les éléments de ce qui apparaît comme un "puzzle" dont la cohérence ne se dévoile jamais facilement. Il s'agit d'une véritable recherche pour connaître les enjeux d'un territoire, comprendre son fonctionnement, le situer dans un environnement et un contexte beaucoup plus vaste, qui implique de connaître son histoire, sa psychologie, ses représentations, la diversité des milieux sociaux et économiques et des pratiques sociales...

C'est ce travail de **mise en situation des réalités d'un territoire** qui constitue le volet systémique et cognitif de la prospective.

Le territoire est un système ouvert et non pas fermé, un champ de force qui subit les influences du monde et qui émet des influences sur le monde. C'est également un système qui a une existence dans la durée, la durée exprimée par l'histoire, et la durée à venir, la durée du futur.

Comment les leviers dont disposent les acteurs publics vont pouvoir interférer avec les leviers de la société civile : l'activité sociétale, la création

d'entreprise, la dynamique sociale interne... ?

Il s'agit en somme d'une recherche en articulation de deux sphères, la sphère publique et une sphère privée de plus en plus dominante par rapport à la première. Au fond, la finalité de l'activité de la sphère publique et du projet territorial est l'épanouissement des populations locales et plus philosophiquement de l'Homme à travers les générations et non pas seulement à un moment donné, pour se boucler avec la valeur même du développement durable.

Dans un projet de territoire, il convient de "faire parler" un territoire, de le mettre en situation de s'exprimer, de révéler ses attentes et de les confronter avec la réalité et ses contraintes. C'est un véritable travail qui incombe à la prospective territoriale en tant qu'approche globale et diachronique de la réalité.

La démarche consiste à construire un ensemble de références pour l'action, une stratégie, il faut l'équivalent des "business plan" d'entreprise, un fil conducteur qui donne sens à l'ensemble des actions, qui donne une lisibilité à l'action collective, et qui du coup permet une appropriation du processus de décision par la société civile.

Cette finalité sous-tend l'ensemble des étapes d'une démarche territoriale dans le double champ imbriqué de l'élaboration des connaissances et du "gouvernement" de la démarche.

Il y a, dans le temps du projet, interaction, itération entre les étapes. Le questionnement en amont induit les contenus et le programme du diagnostic. Ce dernier va permettre d'affiner les questions à poser. Les étapes de projection peuvent donner lieu à certains approfondissements du diagnostic. L'objectif de ce dernier est de dégager une compréhension collective du fonctionnement d'un territoire, une base pour envisager l'action.

Il s'agit d'un processus "vivant" à piloter avec rigueur au plus près de l'action ; s'il est vivant, il engendre

## Encart n° 14 : Développement durable, prospective et démarches territoriales

La **prospective** et le **développement durable** sont deux modes de questionnement qui présentent des liens étroits.

Le développement durable est une philosophie de l'action, une vision des choses et du monde, "un type de développement qui permet de satisfaire les besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs."<sup>79</sup> La prospective est une aide à penser le long terme : penser le futur pour maîtriser le présent.

Trois points sont communs à ces deux univers.

### 1) La question du long terme

La prospective permet de saisir des questions que le court terme occulte pour dégager des horizons nouveaux à long terme. L'objet du développement durable consiste à se demander comment agir aujourd'hui par rapport aux conséquences de nos actes sur la longue durée, ne pas prendre des décisions qui pourraient se traduire par un appauvrissement du biotope dont les générations futures seraient les victimes. Le développement durable entend transmettre un patrimoine aux générations futures non dégradé. Il s'inscrit dans la très longue durée historique des phénomènes inter-générationnels, entre deux et trois générations, soit des trajectoires centenaires.

### 2) Le raisonnement systémique

La prospective cherche à penser globalement un enjeu. Le développement durable est une pensée du global qui articule des champs sémantiques et des pratiques habituellement mal reliés, d'où sa richesse, mais également sa difficulté de mise en œuvre.

### 3) Un processus de pensée collective

La dimension participative et d'appropriation collective caractérise la prospective territoriale (le futur est un "construit collectif") et, de la même façon, un projet territorial fondé sur le développement durable ne peut être imaginé en dehors d'une pratique citoyenne. Le rapprochement, dans le cas des démarches territoriales, peut s'envisager sous la forme d'une "gouvernance" basée sur une capacité de dialogue entre les pouvoirs institués et la société civile.

"Rendre" un projet territorial durable implique l'élaboration d'une stratégie évolutive dans la durée mais qui peut être appréhendée sous la forme de scénarios prospectifs : une prospective des politiques à conduire pour garder le cap de la "durabilité". Il s'agit notamment de rechercher les écarts entre les intentions, le tendanciel et le fil de l'eau ou la dégradation des éco-systèmes si l'on ne réagit pas.

Le développement durable peut être considéré comme une valeur qui guide l'exercice de prospective territoriale. À l'inverse, un exercice de prospective peut permettre, en connaissance de causes, d'écarter les scénarios "non durables", d'éclairer les processus de décision par une vision des faisabilités des politiques à conduire dans une finalité durable et de donner des armes aux collectivités en vue d'un effort de prise de conscience citoyen des enjeux. Le développement durable va permettre de questionner les projets d'aménagement, de développement et d'équipement en fonction des impacts sur des sociétés locales futures. Il s'agit de penser ces projets en liaison avec les "mondes futurs" envisagés. Ils n'auront pas le même sens au regard des valeurs susceptibles de caractériser ces mondes, cohésion sociale, équilibre écosystémiques, disparités sociales et spatiales...

Les scénarios prospectifs peuvent constituer des passerelles entre les politiques qui entendent penser long terme mais sans se "ligoter les mains" et les penseurs du développement durable qui veulent poser les enjeux à long terme sans suffisamment prendre en compte les contraintes du court terme.

Le chantier développement durable/prospective n'est à ce jour pas véritablement engagé. Les deux univers ne se sont croisés qu'à la marge. Leur rapprochement est une tendance à développer : les pouvoirs publics vont inévitablement être amenés à prendre en considération les enjeux à très long terme dans le champ des éco-systèmes et des liens homme-nature, et dans cette voie, vont considérer autrement la façon de gérer les affaires de la cité, c'est la question de la gouvernance appliquée aux démarches de projets territoriaux<sup>80</sup>.

une dynamique d'acteurs qui va permettre de mettre en tension réflexion et action dans un processus de type évaluation – réflexion prospective – vision d'avenir – action.

## 1. Questionnement sur les enjeux de l'avenir

Avant toute chose, il s'agit de définir l'objet même du questionnement, la problématique de l'objet d'étude, pas seulement en termes d'études (au sens où un bureau d'études définirait une "problématique" à partir d'une commande), mais en termes politiques et de "gouvernance" territoriale. Il y a un double aspect : "quelle est la question qui est posée ?" et s'agissant des

acteurs, "quelle est la question que vous vous posez ?"

Le questionnement porte sur la connaissance (l'identification des problèmes) et sur l'action (la manière de traiter les problèmes). L'enjeu est de *savoir se poser les bonnes questions au bon moment*. Une question, au sens de problématique, peut être juste, mais pas posée au bon moment. Qu'est-ce qui différencie une bonne question d'une mauvaise question en "gouvernance" territoriale ? C'est une question qui stimule les jeux d'acteurs, qui leur permet de se "mettre en mouvement", qui favorise l'émergence d'une énergie collective, créatrice, positive, novatrice, dont on

79 Commission nationale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, introduction de Gro Harlem Brundtland, Premier ministre de Norvège, Éditions du Fleuve, Québec, 1989.

80 Sur la relation prospective-développement durable et territoires, voir la Note du CPVS n° 13 "Développement durable, villes et territoires – Innover et décroisser pour anticiper les ruptures", Jacques Theys, janvier 2000.

## Encart n° 15 : Quelques questions sur l'avenir de la Lorraine

En Lorraine, lors d'une étude de prospective qui a été lancée par le CESR de cette région en 1992, les questions posées étaient les suivantes :

- "Que devient une région frontalière quand il n'y a plus de frontière ?" (Nous étions pourtant bien avant Maastricht...),
- "Que devient une région marquée par un siècle d'exploitation du charbon et du fer quand les puits de mines ferment ?" (pour-tant dix ans avant leur fermeture définitive),
- "Que devient une région qui se représente encore comme une grande région au niveau de sa démographie et de son influence dans le monde, quand sa démographie décline et qu'elle vit sous perfusion de l'État central et des revenus de transferts sociaux, et que son activité de création et sa notoriété, qui était grande au début du siècle, avec l'École de Nancy, donnent l'image d'une région qui est rentrée dans le rang, sans métropole de taille européenne, sans université qui la place au niveau des grandes universités européennes... ?".

peut attendre des retombées dans un laps de temps compatible avec un mandat électoral ou avec les grands cadres de l'action collective, comme les contrats de plan État-Région, les financements publics européens, les directives européennes, et sur un autre registre, les attentes de la société civile.

Le questionnement est **permanent**, il se construit et n'est pas réservé à l'amont où il s'agit surtout d'afficher les intentions et une problématique directrice. Ainsi le département de la Gironde engage une étude en posant la question suivante : "Le Conseil Général a aujourd'hui besoin de bien positionner ses objectifs et ses actions dans le cadre d'une vision globale de prospective, qui doit permettre d'identifier les leviers d'action du développement départemental". Toutefois au stade d'une "problématique amont", les attentes sont rarement exprimées de façon claire et sont parfois contradictoires.

Une collectivité peut avoir l'intuition d'un enjeu dont la maîtrise implique une capacité d'anticipation. Sans nécessairement connaître la nature du problème et de l'enjeu à traiter, une demande prospective peut en résulter. Il s'agit d'une situation paradoxale où la collectivité va demander à un consultant de lui dire quel est son problème. Cela se traduit par un contexte de commande vague sans précision claire des sujets de préoccupation, des symptômes de malaise ou d'un mal-être qui justifie le recours à une consultation publique et qui peut constituer le point de départ d'une problématique.

Ainsi pour le département du Finistère qui vient, en 2003, de lancer une consultation

de prospective, le point de départ, une évolution démographique préoccupante comparée à la plupart des départements de la façade Atlantique qui ont une évolution plus conforme au dynamisme caractéristique des espaces littoraux, peut induire une série de questions :

*L'éloignement par rapport aux grands pôles métropolitains est-il un facteur d'explication ? La métropole rennaise est-elle capable de diffuser sa croissance sur l'ensemble de la région Bretagne ? L'économie d'arsenal, une des caractéristiques de ce territoire, est-elle une force motrice de son développement à long terme ? La crise grave de l'économie de la pêche ne se traduit-elle pas par un sentiment diffus de perte de sens et de confiance pour les habitants, susceptible de se mesurer ensuite dans les chiffres des taux de fécondité ?*

- Dans tous les cas, **l'élucidation des motivations profondes d'un commanditaire public** est une tâche majeure de l'activité de prospective. Elle détermine la construction des prémices du discours. Les acteurs d'un territoire attendent, implicitement ou explicitement, comme résultat d'un diagnostic : une synthèse des tendances lourdes et des facteurs-clés de la dynamique locale, les inflexions de tendance et les risques de rupture ou de déphasage des activités par rapport au contexte.

Il y a naturellement interactivités entre la construction de connaissances et la qualité et l'affinement du questionnement. Certaines questions surgissent à l'issue d'un éclairage donné par une étude ou par des experts. *À quel moment de la démarche (et au travers de quels acteurs) est-il possible d'introduire tel ou tel enjeu ?* Par exemple, le phénomène de montée en puissance des "retraités actifs", enjeu non seulement sociétal mais économique avec des conséquences croissantes pour certains territoires sur les marchés fonciers et immobiliers, sur l'évolution du com-

merce et des services, sur la gouvernance politique et associative ? Pas nécessairement d'entrée de jeu. La conscience des enjeux qui permet d'affiner les questionnements se produit dans le mouvement de la dynamique du processus.

*Une démarche de prospective qui fait évoluer le regard des acteurs sur le territoire et sur son devenir, transforme les termes du questionnement.*

Une problématique introduite au mauvais moment peut conduire à une impasse. *"Quelle programmation pour réutiliser une friche stratégiquement située ?"*, est une question qui peut susciter des conflits et stériliser une démarche. La faire précéder par des questions plus générales de type *"Quelle ville pour quelle société locale à un horizon de vingt ans ?"*, peut devenir un détour salutaire pour apporter une modification des regards sur les possibles programmes de l'utilisation de la friche.

- *Il y a une différence entre les interrogations de fond dans le domaine politique et institutionnel et celles susceptibles d'apparaître par le biais de la société civile.* Les premières sont, toutes proportions gardées, relativement "simples", elles peuvent être posées par un bon organisme d'étude qui entretient des relations "convenables" avec le politique. Les secondes, les demandes sociétales, souvent "silencieuses" jusqu'au moment où elles éclatent, sont plus difficiles à appréhender. La société politique instituée a besoin de gagner en réactivité par rapport à la société civile.

La "réalité" est difficile à saisir, certains enjeux sont souvent cachés ou négligés alors que des questions subalternes ou non stratégiques occupent le devant de la scène. L'expression des enjeux peut être dictée par les médias : un évènement survient et le problème devient prioritaire. Un autre survient et l'ordre des priorités est changé. La mise en distance de l'expression des enjeux perçus est essentielle. Des experts peuvent venir éclairer la "scène locale". Cette pra-

tique de conférences d'experts pour éclairer une thématique et pour acculturer les "acteurs" est devenue courante. "Lyon 2010" l'a introduite dans un cadre de schéma directeur. Avec l'idée d'une prospective en continu et d'une activité de veille, il serait possible de parler de "maisons territoriales de la prospective"

De plus en plus, il est admis que la légitimité représentative et élective se conjugue avec une seconde source de légitimité, la légitimité "citoyenne" qui joue le rôle de révélateur des attentes non dites de la société civile. Au fond, cela revient à dire que *les bonnes questions "émergent" à partir du moment où l'on reconstruit la scène politique locale*, alors que les processus historiques contemporains ont affaibli les corps intermédiaires traditionnels. Ce dialogue décideurs collectifs/société civile est au cœur de la question centrale du "bon questionnement".

## **2. Rétrospective et réalité actuelle, contenu et acteur**

### **a) Comment insérer un diagnostic dans le mouvement collectif d'un processus piloté de projet ?**

La compréhension des réalités d'un "composite – territoire" constitue le socle du dispositif général de projet sans lequel la prospective *stricto sensu* n'est pas possible.

Il ne s'agit pas seulement d'une affaire de qualité d'étude, d'analyse et d'étendue des connaissances, mais d'une capacité à saisir une "réalité" en mouvement en vue de construire une image de cette "réalité" susceptible d'être appropriée par des acteurs. Ce n'est pas une connaissance savante, c'est une connaissance à la fois vraie et capable de créer des consensus, d'être appropriée par les acteurs, de faire sens, de leur rendre la "réalité" afin qu'ils puissent construire des discours sur le futur. Elle doit contribuer à structurer la réflexion collective et nourrir les travaux qui viennent en aval dans le cadre des ateliers de prospective.

## Encart n° 16 : La place de la prospective dans les diagnostics de projets de territoire

1°) Le **diagnostic** est en amont de la prospective ; il lui sert de support et de matériaux.

2°) Le principe de compatibilité entre le diagnostic et les contraintes et l'état d'esprit de la prospective est essentiel. L'ensemble de ces travaux est à réaliser sur la base d'une même méthodologie.

3°) Pour construire une méthodologie de diagnostic compatible avec les pré-requis de la prospective, il faut partir de l'aval du diagnostic, la prospective, et remonter vers le diagnostic situé en amont.

4°) Les principaux critères de cette compatibilité sont les suivants :

- Une approche orientée **vers l'analyse des systèmes et la théorie de la complexité**, avec pour interrogation, comment penser les territoires en termes de complexité et de systémique ?
- Une approche orientée **vers une appréhension dynamique des phénomènes territorialisés**, et non pas statique, à un moment donné, ce qui implique de connaître les temporalités des processus, allant des temps très longs rétrospectifs pour les caractéristiques structurelles des territoires, à des temps très courts pour ce qui concerne les logiques d'acteurs.
- Une approche orientée **vers la mise en évidence des "signaux faibles"** et des phénomènes en émergence, dépasser le stade de l'exploration des tendances lourdes anciennes et actuelles, compte tenu de l'instabilité des systèmes et de leur volatilité.
- Une approche orientée **vers la connaissance des effets d'influence externes** sur les logiques de fonctionnement du territoire, compte tenu des tendances à une ouverture croissante des systèmes locaux au contexte externe.
- Une approche orientée **vers la connaissance des jeux d'acteurs**, en mettant sur le même pied les différents types d'acteurs publics, les acteurs privés inscrits dans des logiques économiques, les acteurs sociaux divers, de types associations, citoyens...
- Une approche orientée **vers la connaissance des sous-ensembles territorialisés internes** à un territoire donné.
- La mise au point d'outils techniques adaptés à l'approche systémique des territoires, notamment sur le plan statistique et cartographique.

5°) Une capacité de va-et-vient permanent entre **les diagnostics** et **le travail de prospective**, car le travail de prospective peut amener à réinterpréter la connaissance d'une situation en fonction des mises à jour de problématiques qui apparaissent souvent en aval de la réalisation des diagnostics : la connaissance du réel n'étant pas un objet figé mais un cadre qu'il convient de solliciter en fonction des besoins.

6°) Une modalité de mise à jour des objets de la connaissance qui repose sur une approche globale appliquée à un territoire. Cela implique de définir les problèmes en fonction de l'interaction entre les phénomènes, et non pas en soi. Cela implique de mettre de côté les tendances à l'encyclopédisme et à rechercher ce qui fait sens et qui répond à une utilité effective.

7°) Une approche qui donne une certaine importance à **l'évaluation des politiques publiques**. Il s'agit, pour le compte de commanditaires publics, de viser une adaptation des politiques antérieures ou actuelles en fonction aux nouveaux enjeux. Cela implique de réaliser des diagnostics fondés sur la connaissance de l'efficacité des politiques existantes (décalage entre résultats et objectifs), sur leur efficacité (décalage entre processus réel et processus prévu), leur impact (effets directs et effets indirects) et leur légitimité.

8°) Une approche qui implique de se demander quelles sont les "bonnes questions" qu'il convient de poser.

**Un bilan peut être tiré de nombreux travaux de diagnostic de territoires :**

- Ils sont **le plus souvent inadéquats** par rapport à la demande de prospective. Les études de diagnostic sont en général réalisées par des acteurs ou des professionnels qui sont, par leur culture ou leur situation, déconnectés de la pratique de la prospective de sorte que les travaux de prospective en aval sont la plupart du temps appauvris ou d'une faible utilité.
- Il en résulte pour conséquences, soit de construire un discours de prospective sur du "sable", soit d'être obligé, en général dans de mauvaises conditions, de reconstruire un discours de diagnostic pour pouvoir alimenter le travail de prospective, alors même que l'activité de prospective ne prévoit pas d'effectuer ce travail amont.
- Il en résulte un besoin réel de **repenser**, au-delà de la question des diagnostics, **la question de la connaissance dans le champ de la prospective** en général et de la prospective territoriale en particulier.

Pour être convenablement approprié par ceux qui vont élaborer le discours de prospective, il ne peut être plaqué de l'extérieur. *"Il ne faut pas sous-traiter complètement à l'extérieur la réflexion sur son avenir."*<sup>81</sup>

Les caractéristiques d'un diagnostic intégré dans une démarche de prospective appliquée à l'élaboration d'un projet de territoire sont résumées dans le tableau suivant.

**b) Le diagnostic prospectif combine, avec des parts respectives très variables, des interventions de consultants et d'experts avec une participation organisée des acteurs**

Le rôle de **l'organisme d'étude** ou **des consultants** sera d'apporter des connaissances, de procéder aux enquêtes, aux études, à des analyses comparatives, de rechercher les indicateurs, mais aussi de stimuler la réflexion collective, de faire émerger localement des connaissances, des représentations, des suggestions, de faire construire des problématiques, de faire des synthèses...

Le rôle des **experts** qui interviennent sur des questions de fond, le plus souvent au stade du diagnostic, si des moyens ont été prévus pour les rémunérer, est d'apporter des éclair-

81 Michel Godet, "Prospective et dynamiques des territoires", *op. cit.*

rages externes sur un enjeu identifié. Dans certains cas très spécialisés, la réflexion d'une ville portuaire peut éprouver le besoin de recourir à une vision d'expert sur l'évolution du marché des conteneurs à dix ans. Leur fonction sera notamment d'aider les acteurs locaux à porter un regard sur la toile de fond de la mondialisation, "le monde vu du territoire" pour reprendre le titre d'un chapitre d'un livre de Fabienne Goux-Baudiment<sup>82</sup>. Plus généralement, leur apport peut contribuer à un apprentissage collectif pour élargir les visions trop auto-centrées.

Les travaux de diagnostic sont le plus souvent organisés sous forme de groupes de travail sur des bases thématiques. Les thèmes correspondent à des enjeux ou des regroupements d'enjeux. Ils ne doivent pas refléter, ou le moins possible, les secteurs du découpage des services ou des attributions des responsabilités politiques, mais doivent se situer à la confluence de plusieurs types d'enjeux, d'activités, de savoirs. Relations urbain-rural, explosion des banlieues, risques technologiques, congestion chronique de certaines infrastructures, attractivité économique, identité du territoire, sécurité/insécurité... Ils sont plus ou moins spécialisés selon le plus ou moins grand nombre de groupes de travail.

L'exercice de prospective de Sambre-Avesnois a donné lieu à quatorze groupes de travail. La région Nord-Pas-de-Calais a organisé la phase de diagnostic en six groupes thématiques et un groupe de synthèse (cf. Encart n° 17).

#### **c) Le diagnostic collectif a besoin d'une grille de lecture des enjeux**

Les diagnostics produits en groupes assistés par des consultants et des experts ont besoin de s'appuyer sur des grilles de lecture des enjeux. Il s'agit de finaliser ce qui paraît important aux yeux des acteurs. Dans le cas des travaux prospectifs sur la Porte du Hainaut<sup>83</sup>, c'est un exercice de métaplan, résultat de l'expression d'un groupe composé d'une vingtaine de personnes issues de différents milieux économiques

et sociaux représentatifs de la Communauté d'agglomération de La Porte du Hainaut, qui a permis de construire cette grille. Elle permet de réunir les connaissances et les données relatives aux enjeux, de les mettre en inter-relations, puis de construire un "discours prospectif", sous forme de scénarios exploratoires d'abord, normatifs ensuite.

#### **d) La connaissance d'une réalité dépend largement de la façon dont on la regarde**

Un diagnostic n'est ni parfaitement documenté ni objectif. L'essentiel est de pouvoir travailler et de produire un travail de prospective. Plus le diagnostic a un caractère participatif, plus il risque d'être entaché d'une subjectivité collective. Il est produit à un moment donné, une autre conjoncture avec le même diagnostic donnerait un effet différent, serait appropriée de manière différente. La perception même des évolutions intervient de façon certaine dans l'acuité de la prise en considération des enjeux : le tourisme, ressource locale, mais aussi de plus en plus menacé pour l'environnement, le regard économique sur le patrimoine...

#### **e) Il n'y a pas séparation tranchée entre la phase diagnostic et la phase prospective**

Un diagnostic territorial se construit et s'enrichit progressivement. À la limite, il pourrait s'agir d'un travail en continu, sous forme d'une accumulation de connaissances comme un capital que l'on perfectionne dans la durée. Le plus souvent, les exemples présentés le montrent, les groupes de travail chargés du diagnostic ne se cantonnent pas strictement à l'analyse de l'existant et du passé. Le diagnostic devrait s'accompagner de réflexions sur les tendances, sur les sujets du futur, sur les ruptures, de travaux sur les signaux faibles ou les phénomènes émergents, sur les mutations de l'environnement. Il doit faire prendre conscience des transformations déjà à l'œuvre mais non encore perçues par l'ensemble des acteurs.

Les phases diagnostic et prospective sont autant que possible **itératives**. Le travail de prospective qui vise à

---

<sup>82</sup> *Quand les territoires pensent leurs futurs*, Édition de l'Aube D.A.T.A.R., 2001, *op.cit.*

<sup>83</sup> Exercice de prospective en cours (le consultant en prospective est Guy Loinger).

## Encart n° 17 : L'organisation de la phase "diagnostic" du Schéma régional d'aménagement et de développement de la région du Nord-Pas-de-Calais

Six groupes de prospective :

- La Région et l'Europe
- Modes de vie, individus et société
- Région urbaine
- Economie et développement
- Environnement et ressources
- Institutions, association et participation

Et un groupe chargé de la synthèse.

Sans méthode de travail commune rigide, les six groupes ont organisé leurs travaux avec de multiples variantes selon une grille de type :

- Diagnostic
- Tendances, ruptures
- Visions d'avenir 2020
- Régulations

anticiper les changements en changeant le regard que l'on porte sur la réalité, a par la force des choses des effets sur sa connaissance. Le questionnement et l'analyse de l'existant ne peuvent être tout à fait linéaires, mais sont le résultat d'un aller-retour entre la connaissance, les représentations et le retour à la connaissance.

L'ensemble des connaissances mobilisées par le diagnostic a pour objectif de se former une vision globale de la réalité à un moment donné susceptible de déboucher sur des anticipations vraisemblables. Or cette mobilisation, dans le champ du local aux différentes échelles, a du mal à se faire. Les territoires comme acteurs n'ont pas l'habitude d'anticiper, plusieurs raisons sont fréquemment mises en avant :

- *La plupart des acteurs ont des horizons réduits à court et moyen terme, ils survalorisent le présent.*
- *Ils survalorisent les contraintes d'inertie des systèmes internes et externes dont dépendent les territoires.*
- *Ils survalorisent les approches et les représentations sectorielles.*
- *Les disciplines des sciences sociales, géographiques, économiques et politiques sont encore largement cloisonnées.*

Le socle des connaissances et des données résulte d'un dosage délicat et instable entre le savoir apporté par les experts et les organismes

chargés des études et des enquêtes et une connaissance "agissante" (liée au besoin d'agir) mobilisée localement. Un déséquilibre introduit par un organisme d'étude trop directif risque de favoriser la passivité des acteurs et, en fin de compte, une faible capacité d'appropriation et de construction collective d'une vision future. À l'inverse, une participation sans études étayées, avec un "support cognitif" faible, implique un risque de rester superficiel et cloisonné et de construire des scénarios sur une base de connaissance de la réalité faible et fragile, à la limite sur du "sable".

Pour réunir les conditions d'un équilibre, il n'y a pas de recettes mais deux principes peuvent être mis en avant :

- *La qualité du pilotage de la démarche (cf. infra).*
- *La médiatisation d'un prospectiviste, conseil auprès du "pilote" pour instiller la méthode nécessaire pour concilier les deux versants, intervention des experts et participation active, dans la perspective de mettre en tension questionnement-diagnostic-projection-définition d'une vision et d'une stratégie d'action.*

### 3. Les futurs possibles

Les travaux "pratiques" de questionnement éclairé par le diagnostic doivent converger vers la construction d'un dispositif qui permet de penser

*la transformation de la réalité*, d'abord sans intervention de l'acteur collectif ou public, principalement par l'organisme d'étude et par les experts, et ensuite avec intervention de l'acteur collectif.

Il est souvent question de l'"art de se projeter". Une telle démarche a-t-elle un fondement scientifique ?

Paradoxalement, il est plus facile de penser de façon rationnelle le futur lointain que de prévoir le futur proche. Pour le futur lointain, il est possible de s'appuyer sur des tendances lourdes, structurelles et de trier les facteurs causals. Pour le futur proche, les facteurs sont inter-reliés, imbriqués, à l'image d'une pelote de laine dont on ne sait comment démêler les fils : la complexité appliquée au court terme est souvent illisible.

Pour penser l'avenir d'un objet ou d'une réalité complexe, il est nécessaire de recourir à des figures, des représentations simplifiées de la réalité, des modélisations. Ces représentations globales reposent sur un jeu de variables dont les éléments constitutifs peuvent entrer dans des configurations différentes. Ainsi, en croisant une variable démographique à l'horizon X avec une variable économique, du type taux de croissance du PIB par habitant, il est possible de préfigurer un niveau de développement par tête à l'horizon X. L'adjonction d'une variable sociétale, par exemple l'attitude d'un groupe devant la naissance et la fécondité, la taille des ménages, peut permettre des hypothèses sur les évolutions démographiques et le renouvellement des générations.

- **La prospective se différencie de la prévision** dans la mesure où elle ouvre l'éventail des probables, avec une plus grande gamme des devenirs possibles d'un phénomène. Ses hypothèses sont plus complexes que pour l'analyse prévisionnelle. Elle peut intégrer une grande liberté dans le choix de paramètres. La prospective se veut plus ouverte, plus "libre" que la prévision.
- **La prospective innove principalement dans l'univers du normatif.** Elle porte une très grande attention

à la question du vouloir et à son substrat, les représentations. Quelle société voulons-nous localement ?

Pour un territoire, le champ des possibles peut être assez large, en fonction de sa géographie, de son histoire, de ses ressources, de son degré d'ambition collective, de sa capacité à coordonner les différents acteurs de son développement possible... L'activité de prospective territoriale est très ouverte et exige des personnels d'étude une assez grande expérience de l'univers des territoires, une culture du champ spatial et une grande ouverture d'esprit afin de "coller" aux situations locales.

Les méthodes de prospective qui ont pour origine le management stratégique d'entreprise, constituent le substrat de l'activité de prospective, mais l'essentiel se situe dans une capacité à comprendre une réalité sociétale d'un territoire et à "faire parler les territoires" pour révéler et mettre en situation les énergies collectives potentielles souvent occultées par les diverses formes de cloisonnement, pour mettre à jour des idées et des volontés trop verrouillées habituellement.

Il existe deux grandes catégories de scénarios, **les scénarios exploratoires** et **les scénarios normatifs**. Il n'y a pas de prospective "sérieuse" si ces deux aspects ne figurent pas dans le programme de travail.

#### **a) Les "scénarios" exploratoires**

Ils font parfois l'objet de confusion avec les scénarios tendanciels de la planification. Les études de planification font traditionnellement appel aux scénarios, scénarios tendanciels "toutes choses égales par ailleurs". Ils sont souvent inclus dans les études de diagnostic avec un but pédagogique : évolutions inacceptables ou évolutions vertueuses, ou plus en aval de la démarche pour simuler la localisation et l'impact de certains équipements ou de certaines options d'aménagement et surtout, pour arrêter les bases prévisionnelles chiffrées en termes de populations et d'emplois permettant de définir les capacités d'extension de l'urbanisation.

La prospective ne déqualifie pas les outils de prévision. Elle doit les réutiliser en les insérant dans un raisonnement systémique à l'issue d'une explicitation rigoureuse et une mise en débat de leurs hypothèses. Les prévisions des anciens SDAU et des schémas directeurs se sont beaucoup trompées et ont été largement critiquées, les méthodes d'analyse prévisionnelle sont à réinventer dans le cadre d'une planification renouvelée. Toutefois il y a une extrême difficulté pour appréhender le futur sans utiliser les catégories du passé ou d'un présent tourné vers le passé.

Le scénario exploratoire permet de développer une **pensée inductive**, de TO à Tx, et donc de se demander comment un système peut se comporter dans un contexte donné. Les scénarios peuvent être tendancieux ou contrastés. Il s'agit de la même chose sous un autre angle. Le raisonnement, en tendancieux, est toutes choses égales par ailleurs. En contrasté, on fait varier les hypothèses, un peu comme une expérience de laboratoire dans laquelle on fait varier les hypothèses pour étudier le comportement du système.

Dans tous les cas, le point central d'entrée est un bon jeu d'hypothèses. D'où l'importance de la "question" qui est posée, éclairée par les diagnostics situés en amont de la construction d'une sorte de modélisation de la réalité territoriale. Plus la construction est dynamique, et non pas statique, plus elle est diachronique et non pas synchronique, et plus les hypothèses et la mise en œuvre du "modèle" seront forts et vivants.

*Les "scénarios" exploratoires (logique inductive) peuvent être construits de deux manières :*

- *globale, en prenant la "réalité territoriale" comme un bloc de facteurs,*
- *ou plutôt thématique, en prenant différentes fonctions et composantes du territoire pour se demander, chacune étant prise séparément des autres, comment elles peuvent évoluer dans le temps.*

• L'**analyse systémique** est le passage obligé de cette démarche. Elle repose sur la reconnaissance "des systèmes du système", sur l'autonomie relative de chaque sous-ensemble. Par rapport à cette approche, il y a la difficile question du contexte du territoire, des facteurs d'influence externes. C'est à ce stade que les scénarios contrastés prennent leur importance : c'est en faisant varier les hypothèses du contexte que l'on peut construire des représentations des transformations du système.

Il semble indispensable d'insister sur la difficulté à se représenter des futurs alternatifs : une réalité s'impose d'elle-même, elle est l'horizon même du "réel". Il suffit que cet horizon change pour trouver normal et évident que le chemin du futur évolue. La difficulté consiste à se représenter des futurs différents de ceux que l'on connaît. Le monde d'avant le 11 septembre 2001 était inconcevable avec les événements du 11 septembre, mais le monde d'après le 11 septembre est inconcevable sans ces événements. Le monde s'enrichit des événements qui le traversent et il semble avancer cahin-caha entre des bornes implicites, celles du possible et du non-possible. La prospective implique une forte capacité de mise à distance pour permettre la conception de futurs alternatifs.

#### **b) Les "scénarios" normatifs**

Les volets exploratoires et normatifs sont complémentaires mais procèdent d'approches totalement différentes. La démarche normative est **déductive**, elle a un caractère "conceptuel" : il s'agit d'atteindre à l'horizon X un objectif Y. Quelles conditions sont requises pour y parvenir, quel chemin le réel doit prendre pour parvenir à l'objectif désiré ? Cette démarche est celle du grimpeur en montagne, qui sait qu'il doit parvenir à telle heure à tel point pour éviter tel ou tel risque, de pluie, d'avalanche... et qui prend le chemin le plus adéquat pour y arriver. Toute la question est de déterminer un objectif qui envoie à une notion de désir ou de souhaitable, et ensuite de déterminer les moyens pour par-

venir à ses fins (cela renvoie à une logique d'instrumentation) : le cap et le plan de navigation.

Les approches normatives sont très proches des démarches de projet. Il s'agit en quelque sorte de l'essence de la démarche du projet : se projeter en avant et se donner des moyens, une stratégie, pour réussir à satisfaire à la recherche ainsi exprimée.

À condition de se donner des valeurs, les scènes locales plus facilement que les scènes nationales peuvent exprimer un discours de prospective territorialisé et normatif. La créativité des acteurs d'une société locale, en tenant compte de sa personnalité et de son identité, peut être à l'origine d'une étonnante capacité à "penser autrement pour agir autrement" dans l'exploration des souhaitables. Il est possible notamment d'entrevoir une société civile organisée sous forme de *conseil de développement*, s'exprimer à loisir, sans trop d'entraves par rapport à un projet de territoire. Et un bon projet de territoire, c'est d'abord un bon projet de société civile locale...

*Le croisement des scénarios exploratoires avec les scénarios normatifs est nécessaire comme le déductif l'est à l'inductif et son contraire. Il débouche sur l'idée de mettre en situation aussi réelle que possible des intentions ou des projets.*

#### 4. La construction d'une vision du devenir des territoires

La vision du devenir du territoire est l'objectif de la prospective territoriale mais un exercice de prospective ne débouche pas automatiquement sur une telle vision. Il est nécessaire de considérer que le travail de "laboratoire" que représentent les scénarios fournit les matériaux pour la construire.

La région Poitou-Charentes, dans les années 90, a voulu élaborer un projet de contrat de plan État-Région qui fasse sens pour les habitants et les citoyens de cette région. Il s'agissait pour le prospectiviste impliqué<sup>85</sup> d'établir un "discours de prospec-

Pour Michel Godet<sup>84</sup>, la notion de vision est proche de celle de projet (le projet d'entreprise). "La mode a remplacé le mot "projet" par celui, très voisin de "vision" qui semble d'autant plus nouveau qu'il revient d'Amérique." Il associe "vision" (au singulier) et "projets" concrets et multiples : "Mieux vaut des petits projets concrets qu'un grand projet illusion...", tout en mettant en garde : "... Mieux vaut faire un projet d'entreprise sans le dire que d'en parler sans le faire vraiment...".

tive" sur des orientations dominantes pour le projet de territoire, des "configurations de prospective" : qu'est-ce qui sera marquant pour le devenir de la région au travers de son projet, le développement durable, l'excellence scientifique, une coopération renforcée avec les régions de la façade Atlantique européenne ? L'étape suivante<sup>86</sup> consistait à traduire ce "discours de prospective" sous la forme de la "meilleure" vision possible et partageable du territoire et à rédiger un projet régional consensuel et appropriable par l'acteur politique.

Construire une vision du devenir d'un territoire ne peut être confié à un expert. Sa recherche doit nécessairement reposer sur un travail collectif. L'émergence d'une vision de prospective est le résultat d'un long processus de travail de construction "acceptable" d'un devenir possible au terme duquel des réponses finissent par apparaître comme des "évidences". La notion d'acceptabilité est essentielle, non seulement pour communiquer avec le public, mais aussi pour créer un phénomène d'adhésion et de participation à un projet global.

La construction d'une **vision** est d'abord liée à trois considérations :

- 1) *La place ou la "position" d'un territoire dans son contexte, son environnement géographique et politique : quelle est la bonne place d'un territoire dans un contexte mouvant et en mutation rapide ? Comment faire "glisser" un territoire d'une position donnée à l'instant t à une autre position à l'instant t+10 sachant que les autres territoires avec lequel celui-ci peut se mesurer vont également évoluer vers une autre position ?*

84 Michel Godet, *Manuel de prospective stratégique* (tome 1), *Une indiscipline intellectuelle*, op. cit., p. 220.

85 Il s'agit de Guy Loinger.

86 Un autre consultant a été chargé de cette étape : Jacques de Courson.

- 2) *L'ambition d'un territoire-acteur : quelle est sa capacité à parvenir à un souhaitable donné à un horizon fixé, sachant qu'il ne s'agit pas seulement d'optimiser la situation actuelle, mais de l'optimiser par rapport à d'autres territoires qui entendent également se faire une "place au soleil" ?*
- 3) *Les moyens à mobiliser pour parvenir à un objectif donné : quels sont les moyens économiques, financiers et humains que l'on entend se donner pour parvenir à un résultat tangible à une date donnée ?*

Mais il ne faut pas se faire des illusions : la vision est avant tout une réponse à la question de savoir comment mobiliser les acteurs, la société civile et les structures publiques pour emporter la décision.

Au-delà de l'exercice de prospective, la vision doit pouvoir accompagner le processus de mise en place et en œuvre des politiques publiques et des principaux projets structurants. Cela induit une exigence de flexibilité et d'évolutivité. *La vision doit pouvoir être réactualisée au fur et à mesure de la mise en œuvre du projet.* D'où l'intérêt d'une démarche de "prospective en continu" qui consiste à repenser un projet stratégique au fur et à mesure de sa réalisation.

Dans une démarche de projet, la recherche prospective d'une vision du devenir d'un territoire est **centrale** pour deux raisons principales :

- *Pour permettre le passage aux choix stratégiques et à l'enclenchement du processus décisionnel. La recherche d'une vision et la définition d'une stratégie sont itératives, même si elle résulte en partie de la construction de scénarios et s'intercale nécessairement entre le diagnostic et la définition de la stratégie d'action.*
- *Pour l'animation de la démarche de projet. Elle résulte du débat, de la confrontation des points de vue tout en étant la raison de la mise en place de ce débat. Elle contribue à créer un mouvement, pour y puiser son énergie, de mobilisation*

*de l'ensemble des acteurs et d'adhésion-appropriation. Dans tous les cas, le fondement de la vision, c'est le partage, la communication entre les acteurs et les citoyens, l'adhésion à des valeurs communes, à des représentations collectives assumées et non subies de l'avenir.*

## 5. De la représentation à l'application

L'élaboration d'une vision n'est pas la fin du processus. Il se poursuit par l'élaboration d'une stratégie d'action, c'est-à-dire par une combinaison de moyens en fonction d'une finalité donnée.

La question de la stratégie, c'est celle de la réunion des conditions opérationnelles pour parvenir à la fin désirée. Le passage à cette dimension stratégique semble d'autant plus facile que la scène publique et collective locale est en phase, en empathie avec le projet général. Une bonne appropriation des phases précédentes par la collectivité et une culture partagée satisfaisante favorisent le passage au projet.

Le projet doit être assez souple pour s'adapter à des situations assez différentes, à des changements de contexte. Il faut permettre à la stratégie de s'adapter au "terrain". La prospective pourrait devenir un outil privilégié au service de cette adaptation, au sens de "la prospective du temps présent"<sup>87</sup> : *"une prospective exercée de manière continue et interactive, [...] stimulant un processus d'intelligence collective des acteurs à tous les stades du processus de décision (écoute, diagnostic, conception, concertation, choix, appropriation, ajustement, évaluation)"<sup>88</sup>.*

La planification qui en résulte est une planification adaptable, "glissante", mais c'est tout de même de la planification. Celle-ci n'est pas évacuée ou occultée. Elle est seulement replacée à sa juste place dans un processus qui donne une place importante au partage des idées et des représentations du futur replacées dans leur contexte. En même temps, en posant les questions de mutation et de transformation, elle peut stimuler

87 Cf. l'ouvrage de Jean-Paul Bailly, *Demain est déjà là*, Éditions de l'Aube.

88 Édith Heurgon et Josée Landrieu, *Un nouvel âge des territoires-Un nouvel âge de la prospective*, contribution aux travaux du groupe de prospective DATAR "Prospective et action publique".

certaines projets infraterritoriaux. Ce qui est important, ce n'est pas la prospective et la planification mais le processus qui relie les deux et qui les relie à l'action concrète.

Des temporalités différentes peuvent se chevaucher et doivent être articulées entre projet d'ensemble et les projets "endogènes", entre les échelles d'un SCOT et celles des territoires de projets, entre des principes d'aménagement et leur faisabilité opérationnelle. Comment, par exemple, est-il possible de décider du maintien d'une affectation agricole d'un espace périurbain donné alors qu'il passe, sous la pression foncière et urbaine, par une mutation délicate de l'agriculture et des agriculteurs. La prospective devra manifestement porter sur cet espace précis avec les acteurs directement impliqués, les agriculteurs, les propriétaires, les professionnels du foncier... La prospective à l'échelle de l'agglomération ou du SCOT a besoin de s'appuyer sur des bases concrètes et sur des porteurs de projets pour éviter l'écueil de l'irréalisme.

Au-delà du projet territorial d'ensemble, la portée ultime de la prospective réside dans ses effets sur l'action. Il s'agit de déboucher sur des actions publiques et des dynamiques collectives qui n'auraient pu voir le jour sans la nouvelle mise en perspective introduite par la démarche de prospective. Cela a été clairement illustré par l'exemple du Pays Basque.

## 6. La question de la synthèse

### a) Rôle de la synthèse

En prospective, il n'y a pas une seule synthèse, au terme du processus d'études. Il y a de multiples moments de synthèse, aux différentes étapes de la construction du discours de prospective :

- au moment clé du diagnostic, pour permettre à un collectif de se l'approprier,
- au moment de la construction des hypothèses qui constituent la base de l'élaboration des scénarios,
- au moment des scénarios, qui peuvent en soi être considérés comme des synthèses,

– au moment de la "sortie" vers la stratégie pour constituer les messages que l'on souhaite adresser aux acteurs et au public.

Les synthèses "techniques" de prospective doivent pouvoir alimenter des synthèses "stratégiques" pour réduire à un petit éventail, le faisceau des possibles. Ce niveau, en bonne logique, constitue la base de l'élaboration d'un projet de territoire autour d'une vision centrale.

La synthèse traduit le basculement du lent processus collectif de l'élaboration technique d'un projet à son acceptation politique. Elle permet de rassembler l'ensemble des idées de façon à les faire accepter, via une auto-adhésion d'un collectif de pilotage de la démarche, par les commanditaires.

### b) Le cas du Poitou-Charentes

Dans un cas, celui du **Poitou-Charentes**, le long travail d'étude effectué par le consultant à été synthétisé en scénarios : des configurations du devenir de la région. Cette synthèse, lors de six journées d'études, a été soumise à l'appréciation des grands acteurs de la région. "Si le devenir de la région prenait tel chemin, qu'est-ce que vous, politique, en diriez ?" Ces journées, étalées sur deux mois, ont permis de faire une "méta-synthèse", une synthèse des synthèses, incluant et intégrant le discours des acteurs politiques, des élus du conseil régional et des membres du CESR. Cette "méta-synthèse", à son tour, a fait l'objet d'une rédaction nouvelle par un autre consultant qui a participé à toutes les séances de débat avec les acteurs. Il en est résulté, dans le cadre de l'élaboration du Contrat de Plan, un document qui avait le statut de **projet de territoire de la région Poitou-Charentes**. La synthèse technique est devenue un objet de débat public (mais en ambiance fermée), puis a fait l'objet d'une nouvelle synthèse pour devenir le cadre de la politique régionale. Ce texte, également examiné par une instance d'experts, le collège régional de prospective, a été soumis au président de la région qui, après divers amendements, l'a présenté devant une assemblée des "forces vives" de la région, soit environ un

millier de personnes, au Futuroscope de Poitiers. Ce document a ensuite été largement diffusé et discuté dans l'ensemble de la région, à l'occasion de débats publics dans les principales villes et les principaux territoires de la région, à chaque fois en présence du président de la région.

Dans ce cas de la région Poitou-Charentes, la synthèse marque la fin d'un processus, l'étude de prospective, et le début d'un autre processus, le partage de cette réflexion d'expert pour en faire un projet acceptable dans le champ du politique. La qualité de ce processus est le prix pour la solidité d'une réflexion stratégique "partagée".

La question des techniques de communication se pose pour concrétiser les résultats de la synthèse et boucler un exercice de prospective territoriale :

quels messages, vers quels publics, pour quel type d'appropriation ?

Au service d'une stratégie dans le cadre d'une compétitivité à large échelle (européenne et mondiale), se profile la notion de *marketing territorial* (encore peu développée en France). "L'attractivité d'un territoire repose sur l'image qu'il sait produire et diffuser. Cette image agit de même sur les habitants qu'il s'agit de conserver : elle leur donne un sentiment de fierté d'appartenir à un territoire..."<sup>90</sup>

Communication et marketing territorial sont des activités connexes et indispensables au projet de territoire ; ils prendront une part croissante dans les processus de projet et singulièrement dans le cadre du modèle 3 de management en continu du projet territorial. Ces points ne sont pas développés davantage ici.

### Encart n° 18 : De la représentation à l'action : le cas du Nord-Pas-de-Calais

Jean-François Stevens a montré l'importance du changement de perspective résumé par le "basculement d'une logique de conversion régionale en une dynamique de métropolisation"<sup>89</sup> qui a été opéré dans le Nord-Pas-de-Calais avec des conséquences bénéfiques considérables sur les dynamiques d'acteurs. Ce changement est le résultat de démarches de prospective, d'une "multiplicité d'expériences [...] sans orchestration d'ensemble, sans dispositif de pilotage", sans qu'"aucune des démarches [...] n'ait été réellement suivie ou menée à terme". Si la prospective a permis aux acteurs du Nord-Pas-de-Calais d'engager le virage du changement de perspectives, sa réussite dans la durée a pu se mesurer aux réflexions générées par cette nouvelle situation : la vision de Lille comme métropole européenne a, entre autres, généré une réflexion (1986) sur le futur centre des affaires, prélude à la création d'Euralille. De façon générale, Stevens met en lumière non seulement les profondes modifications institutionnelles dans le jeu des acteurs mais également "une dynamique faite de rencontres d'acteurs, d'échanges, de réseaux (et) qui va échapper aux institutions". En somme une prospective bien conduite peut aboutir à une libération d'une énergie créative.

## II. LE REGISTRE DES CONTENUS, DES INDICATEURS ET DES MÉTHODES

### 1. La nécessaire évaluation des politiques pour la compréhension d'un territoire

La connaissance des thématiques et des "réalités" sociales, géographiques, économiques, des tendances lourdes et émergentes qui caractérisent un territoire, ne peut être dissociée de l'évaluation et de l'analyse critique des politiques en cours, des jeux d'acteurs qui leurs sont liés, de leurs effets sur la vie quotidienne, l'économie, l'environnement, ...

Un territoire ne part jamais de rien, il est façonné par des politiques publiques. Le territoire-cadre de l'action collective est un phénomène poli-

tique organisé qui organise la société. C'est particulièrement vrai pour les politiques d'aménagement qui contribuent à l'agencement sur un territoire donné des politiques publiques et notamment celles produisant des effets spatiaux puissants et en général de longue durée. L'évaluation de ces politiques est indispensable pour construire de nouvelles politiques adaptées à l'évolution des choses.

Il s'agit notamment de vérifier dans quelle mesure une politique publique répond à une demande ou à un besoin social. Au nom de cette logique, il peut être justifié en permanence de la remettre en question, de la revisiter, de la réexaminer, de

89 Jean-François Stevens, "Prospective territoriale en Nord-Pas-de-Calais, la construction d'un présent engagé", contribution aux travaux du groupe de prospective D.A.T.A.R. "Prospective et action publique".

90 Fabienne Goux-Baudiment, *Quand les territoires pensent leurs futurs*, Éditions de l'Aube, 2001.

## Encart n° 19 : Exercice de prospective de Sambre-Avesnois (liste des domaines à enjeux regroupés dans la grille de représentation systémique)

### Le champ économique :

- 1° Industries/activités
- 2° Services, tertiaire, commerce, administrations
- 3° Création d'entreprises

### Le champ sociétal :

- 4° Exclusion/intégration sociale
- 5° Démographie/migrations

### Le champ aménagement/organisation de l'espace :

- 6° Aménagement urbain/urbanisme/logement
- 7° Relation urbain – rural
- 8° Infrastructures de communication physiques et immatérielles
- 9° Insertion dans l'espace régional, transfrontalier, national et européen
- 10° Culture/environnement/tourisme/loisirs

### Le champ de la formation et des systèmes cognitifs :

- 11° Formation/insertion économique des jeunes
- 12° Formation/compétitivité économique/recherche

### Le champ de la gouvernance :

- 13° Acteurs publics, société civile, intercommunalité
- 14° Représentations, mentalité, culture, lien social et citoyen

l'améliorer. Évaluer et ouvrir de nouvelles pistes procèdent du même mouvement. Prospective et évaluation sont fortement articulées l'une à l'autre pour construire un discours stratégique sur l'avenir.

Cette logique est novatrice et conduit à privilégier, comme références pour l'action publique, des politiques fondées sur les objectifs et les critères.

Idéalement, évaluation, prospective et gouvernement de l'action publique sont à lier étroitement dans un processus "en continu" qui poursuit une logique cyclique : évaluation (*ex post*), vision du futur, direction ou cap, stratégie d'action, définition et mise en œuvre des politiques, évaluation (chemin-faisant). Ce processus, décrit comme archétype de l'action publique territoriale moderne, a été mis en évidence dans le cas de l'exemple du Pays Basque (2<sup>ème</sup> partie, §-II-1°)

## 2. Découpage par thèmes, prospective thématique

**"Lorsque les territoires réfléchissent sur eux-mêmes en tant qu'objets, ils abordent spontanément deux questions majeures pour eux : la démographie et les infrastructures"<sup>91</sup>.**

Il s'agit de déceler dans ces problématiques les changements possibles et repenser l'action en fonction des connaissances qui en résultent. Les sujets sont choisis de façon empirique en fonction d'une conscience diffuse de leur impact sur l'avenir, les "sujets du futur". Il s'agit de les analyser, de les mettre en relation les uns avec les autres, de les mettre en perspective.

Les sujets souvent se situent à l'interface de thématiques sectorielles. Le découpage en sujets correspond à des "nœuds de problématiques". La question de la connaissance est tributaire du découpage de la "réalité" en champs problématisés plus ou moins homogènes. Le découpage doit faire sens au vu des questions posées. Les prospectivistes font souvent appel à des exercices de créativité de type "métaplan"<sup>92</sup> pour régler ces découpages tout en permettant une certaine appropriation des questions de fond que le groupe est amené à se poser.

Les quatorze groupes de travail de l'exercice de prospective de Sambre-Avesnois correspondent à quatorze enjeux mis en évidence par le groupe initiateur de la démarche à l'issue d'une étape de libre expression et d'un exercice de "métaplan". Ces enjeux ont été classés en cinq

91 Fabienne Goux-Baudiment, *op. cit.*

92 "Méthode de structuration des idées au sein d'un groupe : chaque membre écrit sa réponse à la question posée par l'animateur sur un papier ; ceux-ci sont ramassés par l'animateur qui va les regrouper, mettre en évidence les disensus, etc. La méthode originale est la propriété de la société Métaplan." in Fabienne Goux-Baudiment, *Donner du futur aux territoires*, Éditions du Certu.

grands domaines considérés comme les "sous-systèmes" majeurs d'un système territorial de Sambre-Avesnois. Ces sous-systèmes, sans hiérarchie entre eux, sont en interactions interne et externe avec leurs propres référents aux échelles locale, régionale, nationale, européenne et mondiale. L'ensemble constitue un tout qui représente la systémique de ce territoire. Le découpage qui a été opéré est d'ordre analytique, il a pour seule fonction de permettre une approche et une compréhension de la "réalité" considérée dans sa "globalité" comme dans ses composants.

- Un exercice de prospective territoriale peut être thématique.

L'exercice s'attache à un enjeu, à une question, à un "sujet" spécifique, l'eau dans le bassin Adour-Garonne, l'attractivité économique pour les régions de l'Ouest, l'implantation d'un grand équipement... Il ne s'agit pas d'une thématique traitée en passant dans le cadre d'un diagnostic "global" mais d'une porte d'entrée pour parler de l'évolution, de l'aménagement et du développement d'un territoire. Toutes les préoccupations majeures à forte portée territoriale pour lesquelles il y a localement une conscience que les politiques et les projets sont à repenser, la question du risque, le vieillissement de la population, l'agriculture péri-urbaine..., pourraient configurer une telle entrée. La démarche n'en est pas moins globale et systémique. Le sujet est traité dans les interfaces qui ont un sens pour le territoire : les "fonctions" de l'eau dans leurs différentes dimensions, en tant que ressource, par rapport aux évolutions touristiques, de l'agriculture, en relation avec différents types d'écosystèmes...

Une prospective territoriale thématique dans le cadre d'une approche systémique pourrait constituer un outil innovant pour l'étude de certains documents "spécialisés" de type plan de déplacement urbain, programme local de l'habitat ou encore plan d'exposition aux risques naturels.

Une démarche territoriale "classique" (qui ne fait pas l'objet d'un exercice de prospective global) peut intégrer une réflexion prospective, en termes

de connaissances et d'apports d'experts sur certaines questions : une réflexion sur l'avenir de certaines configurations logistiques liées à l'approvisionnement de grandes agglomérations, l'évolution du comportement des jeunes en milieu rural... Nous avons à ce sujet parlé de *prospective thématique territorialisée*.

Cette question renvoie au faible développement d'une prospective (générale) urbaine. Comparées à certains domaines (mobilité et transport, nouvelles technologies de communication...), les grandes thématiques urbaines actuelles (extension des villes, renouvellement urbain, aménagement durable, villes face au vieillissement de leur population et plus généralement impacts urbains des transformations démographiques...) qui seraient éclairantes pour les démarches territoriales, n'ont pas fait l'objet de réflexion prospective approfondie<sup>93</sup>. Il est proposé de mettre en place des ateliers de prospective urbaine pour explorer certains thèmes<sup>94</sup>.

Les apports d'experts sur des questions dont l'évolution est fortement marquée par l'influence de facteurs externes au territoire ou exogènes, peuvent également jouer un rôle d'enrichissement d'un exercice de prospective territoriale, par des connaissances appropriables par les acteurs en charge de l'exercice.

Un exercice de prospective territoriale, avec l'aide d'un expert, peut très bien donner lieu à un atelier d'approfondissement de la réflexion sur tel ou tel thème.

L'approfondissement thématique doit être comparatif et selon la nature des enjeux et les possibilités de données chiffrées, être pratiqué à l'échelle européenne. Il s'agit le plus souvent pour certaines agglomérations de se situer pour rechercher une amélioration de certains avantages comparatifs. L'agglomération grenobloise se situe dans le "concert européen"<sup>95</sup> pour certaines fonctions métropolitaines et pour la densité d'emplois pour les fonctions qualifiées de stratégiques.

L'approche comparative (*benchmarking*) constitue un fondement pour

---

93 Si l'on excepte les séminaires ou colloques où la prospective a été abordée, comme le séminaire "Ville éclatée" (DAEI-DRAST), le colloque de La Rochelle "Villes du XXI<sup>e</sup> siècle" (CPVS), ou celui, plus récent, organisé par le Sénat.

94 Cf. plus loin, cinquième partie, §II-3°) "Développer la prospective de l'urbain et des villes et les outils de méthodes".

95 "Quel avenir pour l'agglomération grenobloise ? Éléments pour un débat" (document de travail), avril 2002.

les démarches de marketing urbain dans le cadre de certaines grandes villes européennes.

Elle peut prendre la forme de visites de sites, par exemple, pour se rendre compte comment se traite la prise en considération des sites et sols pollués dans la programmation de la reconversion de certaines friches industrielles.

### 3. La question des relations

#### internes/externes, endogènes/exogènes

Un territoire est un phénomène localisé ouvert, dépendant, sous influence de facteurs et de forces externes. Il recompose et combine ces forces en fonction d'une sorte de clé particulière propre au territoire, qui résulte de sa "dotation en facteurs" comme disent les économistes, ou qui dépend de l'organisation des systèmes les uns avec les autres en fonction de processus historiques complexes, mais également en fonction de processus sociétaux et politiques particuliers. En d'autres termes, un territoire, c'est une combinaison particulière de facteurs et de forces qui existent de façon "générique" sur l'ensemble des territoires, mais qui prennent des formes "spécifiques" sur un territoire en particulier. Ces combinaisons représentent le socle sur lequel un territoire existe à un moment donné, et sur lequel il va pouvoir bâtir son avenir, en faisant éventuellement "bouger" la combinatoire dans telle ou telle direction. Il en résulte une double nécessité : d'une part un diagnostic endogène (avoir une vision locale "claire" de cette combinatoire) et d'autre part, une approche de la question des modes d'influence du monde extérieur sur cette combinatoire.

Ces facteurs d'influences sont multiples et de natures très diverses :

- des grandes tendances de fond de type métropolisation, mutation de l'agriculture et de l'espace rural, vieillissement de la population...
- des politiques supralocales, européennes, nationales, régionales, qui contribuent à façonner un territoire,

– des lieux de décision externes au territoire...

L'appel à des experts et à des spécialistes s'impose en général. La question classique mais très difficile de l'articulation externe/interne est traitée en général de façon superficielle. Certains spécialistes des questions régionales l'ont abordée, notamment Jean-François Stevens pour la région Nord-Pas-de-Calais<sup>96</sup>.

La prise en considération de l'influence des "systèmes externes" par rapport aux "systèmes territoriaux locaux", passage obligé d'une démarche de prospective, peut faire l'objet d'une préparation en amont ou tout au long d'un processus, une mise en situation des acteurs dans la perspective de constitution d'une "intelligence collective". Dans les situations les plus avancées, "Lyon 2010" puis "Millénaire 3", il y a eu une véritable préparation intellectuelle, une acculturation du milieu local des acteurs, par une organisation régulière de conférences-débat sur des thématiques qui illustrent des tendances marquantes à fort impact local. L'agglomération de Nancy s'engage dans cette même voie. Des séminaires de prospective comme à Dunkerque (à l'initiative de la chambre de commerce et d'industrie), resitués dans un processus territorial, jouent le même rôle et peuvent être cités comme un exemple d'intermédiation entre des éclairages donnés par des chercheurs externes et des pratiques locales.

### 4. La question des indicateurs

#### a) Définition des indicateurs

La question des indicateurs-clés est essentielle.

Un bon indicateur est un indicateur construit par rapport à la question posée. La thématique du développement durable implique une recherche d'indicateurs à trois volets (économique, social environnemental) appliqués au champ territorial.

La complexité est évidente, si cette recherche épouse trop la spécificité interne à un territoire, on peut se demander comment préserver le

---

<sup>96</sup> Jean-François Stevens, *Petit guide la prospective*, Édition de l'Aube-Nord, 2000.

## Encart n° 20 : Quinze critères pour configurer des indicateurs de qualité

- 1) la simplicité : être facile à construire, à concevoir
- 2) la lisibilité : être significatif de la réalité à analyser
- 3) la temporalité : prendre en considération les durées longues
- 4) la comparabilité entre les échelles
- 5) la prise en considération de la dynamique des systèmes
- 6) la mise à jour des forces motrices d'un système
- 7) la mise en évidence des effets collatéraux d'un phénomène
- 8) la mise en évidence des effets d'inertie d'un phénomène
- 9) l'appréhension des logiques d'acteurs
- 10) l'évitement des effets de leurre (exemple le PIB par tête et non pas le revenu par tête)
- 11) la détermination des dynamiques de projet
- 12) la mise en évidence des tensions sociales
- 13) la pertinence d'une politique
- 14) l'efficacité et l'efficacéité d'un politique
- 15) la détermination des impacts d'une politique

principe de comparaison qui est au fondement même de la construction des indicateurs.

*Hugues de Jouvenel, dans plusieurs de ses articles<sup>97</sup>, montre la nécessité de fonder la prospective sur un socle d'indicateurs chiffrés de nature à éclairer la question posée et la difficulté de l'entreprise. "Et pour bien mesurer, il faut d'abord nommer, c'est-à-dire savoir de quoi l'on parle."<sup>98</sup> Cette assertion est appliquée au domaine de la connaissance des flux migratoires en Europe et à la difficulté consécutive de prévoir sans "système comptable digne de ce nom". Il est bien d'autres domaines où l'"imbroglio statistique" ou sa carence pose des problèmes.*

*Alain Parent, chercheur démographe, déplore qu'une "illisibilité démocratique" ("le maquis administratif") [...] "est d'autant plus regrettable qu'elle se double d'une illisibilité statistique et démographique également croissante, pour cause de discontinuité et d'inaptation de la collecte"<sup>99</sup>. "Le local est en déficit statistique".*

L'usage des indicateurs en prospective est toujours délicat. Elle ne vise pas une représentation figée à un moment donné, mais à rendre compte de la dynamique d'un système. Comment rendre compte du futur à partir d'indicateurs, si on les trouve, qui donnent une vision rétrospective ?

### b) Rôle des indicateurs

De "bons" indicateurs doivent permettre à un territoire de se situer. C'est la qualité de la relation entre la "problématisation" et la recherche d'indicateurs qui est importante. Il y a une espèce de dialectique entre les outils d'information et de mesure et les questions posées. Les travaux de Bernard Grand, dans le cadre des études initiées par la MIATT du "Grand Sud-Ouest", montrent que des combinaisons de quelques indicateurs simples et cartographiables

de nature à caractériser le profil économique des activités d'un territoire (types d'entreprises, chiffre d'affaire, masse salariale), permettent de répondre à plusieurs niveaux de préoccupations :

- une connaissance de la situation existante : le profil des activités, le fonctionnement économique du territoire, les hiérarchies des forces économiques, la réalité des fragilités économiques ;
- l'intégration d'un territoire dans un "référentiel" de connaissance économique plus large permettant la possibilité d'une vision élargie des concurrences et des marchés ;
- la recherche, pour des territoires en phase de prospective, d'une "territorialité cohérente" permettant, par exemple, de comprendre l'ensemble de la "système industrielle aéronautique" du "Grand Sud-Ouest", faite d'une nébuleuse de sous-traitants qui diffuse, bien au-delà de la concentration sur l'agglomération toulousaine, des technicités professionnelles élevées dans toutes les catégories territoriales (villes secondaires, petites villes, pôles ruraux, secteur rural) et donc génère véritablement une culture aéronautique territoriale.

L'état des lieux et le diagnostic doivent permettre de construire un socle de connaissances, en partie chiffrées, aux échelles appropriées selon les questions, non seulement pour accéder à une meilleure compréhension d'un territoire et de son fonctionnement, mais aussi pour identifier les sujets du futur et pour préparer les acteurs à la phase de projection prospective.

Cette fonction d'observation, de cartographie et de veille des territoires dépasse (de façon générale) l'échelle des territoires infra-régionaux. Elle implique, si l'objectif est de constituer des "référents communs" permettant les comparaisons, des lieux inter-régionaux ou régionaux à coordonner entre eux

97 Cf. notamment dans la revue *Futuribles* n° 279 – octobre 2002, son éditorial : "Migrations : l'imbroglio statistique".

98 *Ibidem*.

99 "La donne démo-spatiale", article publié dans *Prospective et développement territorial*, Caisse de dépôts et consignations, Édition la Documentation française, 2003.

## Encart n° 21 : L'exemple de l'exercice de prospective de la Porte du Hainaut

Quelques exemples des variables-enjeux (parmi la liste des 51 variables) :

- Retenir/intégrer les jeunes en leur offrant une perspective d'avenir.
- Créer un pôle de recherche et d'excellence eau/santé à Saint-Amand.
- Développer la création d'entreprises et l'esprit de création d'entreprise.
- Retenir les forces vives.
- Attirer de la ressource humaine formée.
- Tirer parti de la dynamique lilloise en jouant sur les singularités de la Porte du Hainaut.
- Faire de l'aménagement du territoire interne adapté aux situations locales.

Les six ateliers thématiques d'approfondissement :

- Cohésion sociale, logement, équipements de proximité, services publics
- Cohésion sociale, vie de quartier, lien social, jeunesse
- Economie, système productif local
- Economie, formation et nouvelles compétences
- Patrimoine, environnement, thermalisme, tourisme
- Attractivité et intégration de la Porte du Hainaut au regard des autres territoires.

pour passer du stade de bricolage artisanal à une organisation coordonnée des dynamiques d'observation. L'effort paraît considérable et suppose volonté, impulsion et moyens apportés au plus haut niveau. *"L'enjeu majeur est l'outillage des territoires et de leurs acteurs, notamment les élus, qui n'ont pas souvent la possibilité de commanditer des études<sup>100</sup>".*

### 5. Les méthodes de prospective

Fabienne Goux-Baudiment donne en annexe de son ouvrage<sup>101</sup> un aperçu et une définition des méthodes couramment utilisées. Ces méthodes conjuguent des exercices de créativité (méta-plan, abaque de Régnier...), des outils de connaissance (analyse morphologique...), des outils de mises en relations de facteurs (analyse matricielle...) et des outils de scénarios, en les classant par :

- méthodes non prospectives, mais utilisées notamment dans le cadre de l'animation des groupes de travail,
- méthodes plus spécifiquement prospectives.

Le plus souvent, l'objectif de ces méthodes est de faire le tri, de repérer

les variables clés, de tenter d'y voir clair dans l'enchevêtrement des facteurs et des variables. Il s'agit d'être pragmatique, de s'adapter au plus près des réalités et des ressources locales. Le plus simple peut consister à faire établir une grille des enjeux destinée à orienter le travail collectif par un groupe d'une quinzaine de personnes, placées au-dessus des intérêts partisans et choisies pour leur connaissance de la scène locale, et à animer ce groupe avec des exercices de créativité en vue d'une expression libre et spontanée des enjeux.

Tel a été le cas pour un exercice réalisé par la communauté d'agglomération de la Porte du Hainaut (proche de Valenciennes) qui peut se décomposer en plusieurs étapes :

- un exercice de méta-plan pour fixer les variables-enjeux (une cinquantaine),
- des ateliers thématiques d'approfondissement, au nombre de six,
- un travail de scénarios traités sur la base de trois rubriques : caractérisation, effets globaux, déterminants,
- un débat général sur l'avenir du territoire,
- la production d'une représentation globale des futurs possibles de ce territoire.

100 Alain Parent, article cité publié dans *Prospective et développement territorial*, op. cit.

101 "Donner du futur aux territoires. Guide de prospective territoriale à l'usage des acteurs locaux", Éditions du Certu, 2000.

### III. "DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE" ET GOUVERNANCE (OU GOUVERNEMENT DE L'ACTION)

#### 1. L'exigence croissante de la "démocratie participative"

*"La complexité des problèmes et la nécessité de les poser collectivement imposent le recours à des méthodes aussi rigoureuses et participatives que possible pour les reconnaître et faire accepter leurs solutions<sup>102</sup>".*

Un territoire qui se donne un projet, c'est une affaire de longue durée, une démarche complexe en plusieurs étapes avec des moments d'interrogation, d'études, de débat, de confrontation des points de vue, de définition des options, de communication... Pour beaucoup, la qualité de la démarche et de la mise en mouvement des acteurs est plus importante que le résultat. *Les démarches territoriales participent de façon expérimentale de la construction d'une responsabilité collective, d'une régulation sociale qui met en jeu de plus en plus d'implication individuelle.* Il s'agit d'une sorte de "gouvernance vers le bas", vers la base citoyenne, emblématique d'une certaine modernité dans les modes d'action publique, composant une "coexistence" entre une nécessité d'innover et "la volonté [...] de se couler dans le "moule des politiques classiques d'intervention, de réglementation et de sanction", pour reprendre les termes de Jacques Theys à propos de la gouvernance appliquée à l'environnement<sup>103</sup>. Sur un plan sociétal, Jean-Charles Castel regarde les expériences de concertation actuelles "comme la forme balbutiante d'une régulation sociale en train de s'expérimenter, pour passer du risque zéro garanti par les institutions et la science, à un niveau de risque construit et accepté collectivement, par une nouvelle forme de contrat social dans laquelle l'implication individuelle aura remplacé l'aliénation républicaine.<sup>104</sup>"

La "démocratie participative" dans les démarches territoriales est un mouvement qui dépasse largement les frontières nationales, déjà forte-

ment affirmé dans de nombreuses démarches de Pays et qui peut et devrait trouver des applications dans le cadre de certains SCOT. La prospective territoriale, qui se donne comme un "construit collectif", est un outil privilégié pour mener des **expériences participatives**. Elle a la vertu de favoriser le débat et la discussion sur la construction des représentations de l'avenir. C'est parce qu'elle suscite des débats sur les chemins du futur possible qu'elle permet, en partie, de dépasser certains conflits dits ou non dits de la réalité actuelle en créant des possibilités de convergence sur les intentions situées dans un futur plus ou moins lointain. Ces convergences sont le résultat d'un processus collectif.

Il se développe ainsi une exigence croissante d'expression collective concernant la relation d'une société à son avenir, pour plusieurs raisons déjà évoquées (2<sup>ème</sup> partie, §-II-4° "Construire des visions du futur implique une dimension participative, une vision partagée") que nous rappelons :

- *La science apporte plus d'interrogations que de réponses ; le dire de l'expert et le savoir scientifique ne sont plus les (seules) références.*
- *L'incertitude est la règle, la certitude l'exception.*
- *Le niveau culturel de nos concitoyens est tel aujourd'hui qu'il n'est plus possible de faire l'impasse sur leurs avis.*
- *Le risque d'un éclatement social des contradictions au cas où les choses ne se passeraient pas comme souhaité, est annoncé.*

#### 2. L'importance du pilotage de la démarche

Pour Édith Heurgon, la gouvernance peut être envisagée comme "un système de responsabilités partagées dans lequel existe une autorité de pilotage, celle du chef d'entreprise ou de l'élu<sup>105</sup>...". Le terme de "gouver-

102 Michel Godet, "Prospective et dynamiques des territoires", revue *Futuribles* n° 269, novembre 2001.

103 Jacques Theys : "La gouvernance, entre innovation et impuissance : le cas de l'environnement", in *Aménagement durable : défis et politiques* (S. Wachter et J. Theys, directeurs d'ouvrage), Éditions de l'Aube-D.A.T.A.R, collection Bibliothèque des territoires, 2003, 195 p.

104 J.-C. Castel : "Généalogie et caractères de la postmodernité", intervention au colloque "L'imaginaire aménageur en mutation", Grenoble, 31 janvier et 1<sup>er</sup> février 2002.

105 Édith Heurgon, "Les dirigeants doivent associer les acteurs de base à leurs décisions", interview dans *Libération* (7 juin 2003).

nance" prend le sens d'organisation du processus territorial.

La nature du jeu relationnel qui se développe entre les élus/décideurs, les acteurs qui pilotent la démarche, le cercle des principaux acteurs institutionnels, socio-économiques et associatifs impliqués, les experts externes et les "citoyens" ou les populations intéressées par les options proposées, configure ces processus territoriaux envisagés. Certaines situations qui en résultent, nous l'avons écrit, sont favorables ou pénalisantes pour un exercice de prospective territoriale.

Le territoire est un système *a priori* non piloté. La question du "pilote" est centrale à une époque où la conduite banale est une conduite à vue qui, par temps calme pourrait passer inaperçue, mais qui, par temps agité et sans visibilité, peut affaiblir un territoire, l'écartier des dynamiques en mouvement, lui faire perdre de la population...

**Comment "piloter" ?** C'est-à-dire comment, notamment, arriver à mobiliser et à rendre active ce que beaucoup qualifient d'"intelligence collective" ?

#### a) Les élus/décideurs

Une démarche territoriale est avant tout **politique**. Pour les élus/décideurs, du moins ceux en mesure d'entraîner et d'exercer une autorité extensible au territoire concerné (en supposant leur existence), quelques pré-requis sont à réunir pour engager et réussir une démarche stratégique et prospective :

- *Une ambition stratégique, corriger et changer l'action et certaines politiques publiques.*
- *Une accoutumance à la culture prospective suffisante pour partager l'idée que l'avenir est aussi le produit de la volonté collective des acteurs locaux.*
- *Une volonté :*
  - *d'initiation d'une démarche de projet territorial,*
  - *d'innovation autour de la recherche de nouvelles finalités d'action, d'infléchissement des politiques et de leviers pour piloter les changements,*
  - *de mise en débat des options et des méthodes de communication,*

• *de recherche d'adhésion et de consensus.*

- *Une mise en avant de la valeur selon laquelle la démocratie participative peut soutenir la démocratie délibérative et lui est complémentaire.*
- *Une mise en avant de la croyance selon laquelle les conflits d'intérêt peuvent être arbitrés dans le cadre d'un processus d'une action collective et coopérative.*
- *Une acceptation des risques engagés par le débat participatif de remise en question des options préconisées et d'une contradiction ultérieure par les faits des projets qui auront été fortement médiatisés.*

Cela caractérise la figure de l' élu "moderne" qui a intégré l'idée que le "gouvernement" unilatéral et vertical n'est plus adapté en période de doute profond sur la nature de l'intérêt général et qui recherche une régulation politique et la refondation d'une légitimité de l'action publique. Cette figure existe-t-elle ? Résulte-t-elle d'une vision idyllique ? Pour Jacques Theys, *la "bonne gouvernance" est à mettre à l'épreuve des réalités ou, si l'on préfère, à l'épreuve de la "gouvernementalité" (et de ses contradictions)<sup>106</sup>*. Pour que cette figure puisse émerger, il faut que la situation territoriale soit "gouvernable" et non minée par les jeux de puissance et les arrangements d'intérêts et de conflits.

#### b) Les acteurs qui pilotent et conduisent la démarche

Outre les élus en position de responsabilité dans ce cadre, il s'agit de chefs de projet, du staff directionnel de l'intercommunalité, de conseillers d'une agence d'urbanisme, dans certains cas de personnes issues d'une DDE... Ils constituent l'entourage direct du politique. Ils sont en position de conseil et d'influence. Leur apprentissage d'une culture de la prospective est décisif pour former avec le politique la conjonction "heureuse" d'un couple en capacité d'impulsion, de maîtrise et de pilotage d'un processus complexe.

Sans l'existence de cette fonction de pilotage, la démarche de prospective territoriale ne peut voir le jour et se développer. Elle est

---

<sup>106</sup> Jacques Theys : "La gouvernance, entre innovation et impuissance : le cas de l'environnement", in *Aménagement durable : défis et politiques*, *op. cit.*

d'autant plus essentielle qu'elle s'inscrit dans une longue durée (deux ans et plus, voire dans un processus permanent de management des politiques territoriales) qui implique une capacité d'adaptation et d'ajustement de l'action au-delà du cadre que peut prévoir un cahier des charges de la démarche.

Il s'agit de préparer la démarche et les choix des dispositifs d'études, d'expertise, d'évaluation, de participation, de communication, d'organiser le fonctionnement du processus de travail, d'assurer la médiation entre les acteurs pour favoriser le dialogue entre parties en conflits, d'organiser la confrontation des points de vue, des débats, des séminaires, des ateliers de prospective, de veiller à la rigueur et au caractère scientifique des études, d'opérer des itérations entre les groupes de travail, les experts, les groupes d'acteurs, entre court et long terme, faire des synthèses...

Il est devenu banal de mettre en avant l'impérieuse nécessité de qualité et de professionnalisation de cette fonction de pilotage de processus, d'ensembliser. Cela est d'autant plus vrai pour une démarche de prospective territoriale encore peu expérimentée dans une application de planification urbaine.

### **c) Les experts et conseillers externes chargés des études et de diverses prestations**

Qu'ils soient chargés des études, prospectivistes, animateurs, consultants en stratégie urbaine, évaluateurs, experts spécialisés dans certains domaines, enquêteurs, communicants, intercesseurs..., le choix des intervenants, la nature de leur intervention et de leur positionnement dans la démarche dépendent directement des choix de la maîtrise d'ouvrage et des moyens financiers prévus. Bureaux ou organismes d'étude, experts opérationnels, experts d'accompagnement de la démarche, il s'agit du monde complexe de l'ingénierie territoriale<sup>107</sup>, peu structuré, avec de nombreuses fonctions "en émergence", mieux appréhendé en termes de besoin et de demande que d'offre professionnelle, avec de nombreux décalages entre précisément offre et demande. Cette question de l'adéquation offre-demande sera examinée plus loin pour la fonction de prospective terri-

toriale, domaine pour lequel elle est particulièrement préoccupante.

Une démarche interactive et participative, conçue comme une démarche d'appropriation collective, configure plutôt un système d'exercice que d'étude. Il s'agit de mobiliser une multitude d'acteurs et de les mettre en situation d'écoute et de participation décloisonnée pour les faire travailler ensemble, et non de demander à un organisme d'étude de produire un diagnostic, des propositions et les rapports nécessaires dans le cadre d'un pilotage mou. Il s'agit d'une présence sur place et non d'interventions sporadiques. L'exercice du Pays Basque a nécessité la présence de deux personnes à plein temps, logées sur place pendant deux ans. Les moyens financiers sont en conséquence.

Dans ce cadre, le rôle spécifique du consultant en prospective, en principe différent de l'organisme chargé des études, sera avant tout d'*assurer un accompagnement de l'ensemble de la démarche et une médiation dans l'élaboration collective du projet*. Il est conseil du maître d'ouvrage pour la conception et l'organisation de la démarche, apporteur de méthodes, expert pour orienter l'évaluation et le diagnostic (s'il n'en est pas directement chargé), chargé d'aider le(s) groupe(s) à se projeter et à construire des représentations du devenir, aider à l'appropriation et à la diffusion, aider au "passage" vers la stratégie, le projet et l'action publique. Il s'agit d'une fonction nécessairement en bonne intelligence avec l'organisme d'étude, avec pour objectif de situer les études dans une dynamique collective, d'en faire un outil pour stimuler pas à pas le débat et non pour le restreindre par des propositions trop rapides ou par un ton péremptoire.

### **d) La participation des acteurs institutionnels et professionnels**

Toute démarche territoriale associée à son déroulement une série innombrable d'acteurs, l'ensemble des élus, les services des collectivités territoriales, l'État, les associations, les représentants des intérêts économiques.

---

107 Cf. à ce sujet, l'étude "L'évolution des études et démarches en aménagement : caractériser l'émergence de nouvelles compétences, de nouveaux métiers" (T.A.D. et Caroline David Consultants), décembre 2001, DRAST/Centre de Prospective et de Veille Scientifique.

Ces acteurs ont des intérêts, des pratiques, des représentations des situations et de l'avenir qu'il s'agit de reconnaître pour arriver à les mettre en dialogue. Pour la prospective, l'objectif et la situation idéale seraient de parvenir à une qualité de dialogue et d'implication de nature "préactive"<sup>108</sup> et "proactive"<sup>109</sup>. Cela implique une préalable sensibilisation à l'utilité de la prospective pour permettre aux acteurs de se départir de leurs préoccupations et de leurs visions trop étroitement sectorielles et de resituer leur capacité d'expertise dans une réflexion collective sur le futur.

La réflexion sur le futur doit permettre un dépassement des divergences d'intérêts. Le dialogue doit impérativement être maintenu tout au long du processus, au besoin par des médiations spécifiques, à l'instar du SD de Besançon, où il était nécessaire d'établir des moyens d'un dialogue entre le groupe des élus et le groupe des chefs d'entreprise (cf. 2<sup>ème</sup> partie, §-II-4<sup>°</sup>).

#### e) La participation de la société civile locale

S'agit-il d'un débat entre acteurs de la démarche ou d'un débat public ? La réponse à cette question introduit une ligne de partage en termes d'organisation de la démarche. Si l'ouverture se fait vers un large public, doit-elle se faire en amont du choix des options en vue d'une participation à leur préparation ou en aval comme une concertation sur la base de ces options ?

Ces questions sont controversées<sup>110</sup>. Il est possible d'y voir une montée de nouvelles formes de pouvoir qui interrogent sur la place réelle du politique.

Toutefois, si la prospective veut rentrer dans le vif du sujet, "coller" au réel et accompagner les changements, et si l'ambition est de "passer des désirs de la prospective aux réalités de la stratégie"<sup>111</sup>, 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, des élus aux innombrables acteurs qui "font" la ville et l'espace, 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 doit impliquer les agriculteurs. C'est à eux de regarder l'avenir et ses contraintes pour envisager d'éventuels changements dans leurs pratiques professionnelles. Nous avons vu, à propos des travaux de B. Secchi, qu'un projet d'organisation d'une vaste zone d'habitat "diffus" met en jeu les habitants dont il s'agit non seulement de connaître les pratiques et les besoins, de savoir les anticiper, mais aussi de les faire parler de leur réalité et de leur avenir.

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, et ceux qui ont vocation à transformer le réel.

La pratique de la participation qui touche à des questions sur l'avenir d'un territoire se développe le plus souvent en dehors d'un exercice structuré de prospective territoriale. Elle s'opère plus facilement dans une petite maille de territoire, disposant d'une identité qui la rapproche d'un "territoire vécu" (notamment certains Pays<sup>112</sup>), que dans le cadre de DTA ou de grands SCOT. En milieu urbain, des initiatives émergent, certaines connues : comité Grand Lille, conseil local de développement social et urbain à Poitiers, "Millénaire 3" du Grand Lyon, comité de citoyens de Strasbourg (pour reprendre les cas cités par Fabienne Goux-Baudiment<sup>113</sup>), d'autres pouvant se rajouter, l'Institut Kervégan à Nantes, le comité de prospective de Sambre-Avesnois, Fribourg-en-Brisgau (Allemagne) ... Le phénomène est européen.

Le renouveau de la démocratie locale est favorisé par la création des conseils de développement introduits par la loi Voynet de 1999 afin que les forces vives locales puissent exprimer leur avis à l'occasion de la réalisation des projets de territoire.

108 Au sens de Michel Godet, "préactive (une attitude face à l'avenir) : comme l'assureur qui se prépare aux changements prévisibles car il sait que la réparation coûte plus cher que la prévention", in *Manuel de prospective stratégique* (tome 2), *op. cit.*, page 9.

109 Au sens de Michel Godet, "proactive (une attitude face à l'avenir) : comme le conspirateur qui agit pour provoquer les changements souhaités", *idem*.

110 Cf. notamment, l'article cité de Michel Godet, "Prospective et dynamique des territoires", qui évoque les "dérives molles" d'une gouvernance peu rigoureuse et met en garde : "*La prospective stratégique participative ne passe pas par les rev[êves]-parties*" et les articles de Jean-Gustave Padiou, "Les gogos de la gouvernance" (*Libération*, 1<sup>er</sup> juin 2000) et "La gouvernance ou comment s'en débarrasser. Stratégies de corruption" (*Le Banquet* n° 15, 2000).

111 Michel Godet, *Manuel de prospective stratégique* (tome 2), *op. cit.*

112 Ou parfois, les voies institutionnelles et politiques de la démarche territoriale ont déjà été suffisamment explorées pour en arriver à certaines formes de prospective participative.

113 In *Quand les territoires pensent leurs futurs*, *op. cit.*

La nature des relations entre les dispositifs de projet des intercommunalités et les conseils est encore largement indéterminée. Les positionnements respectifs sont et seront variables. Des imbrications intimes entre les deux sphères peuvent se construire, pouvant faire jouer à certains conseils le rôle de veille stratégique et d'études de pros-

pective, et de façon générale d'outil d'animation participative des démarches territoriales. Il ne semble pas exclu que des conseils de développement concrétisent pour certains territoires le passage vers le "modèle 3" évoqué plus haut (2<sup>ème</sup> partie, §-II) de processus continu de management stratégique avec orientation prospective.

#### IV. LE RÔLE SPÉCIFIQUE DES SERVICES DE L'ÉTAT

Les DDE et les DRE sont parties prenantes à divers titres des démarches territoriales. Elles peuvent en être des acteurs influents, notamment dans le cadre des SCOT. Pour simplifier beaucoup, leur intervention dans le domaine de la planification stratégique et des approches territoriales procède de logiques :

- soit plutôt "régaliennes", tournées a minima vers la garantie du respect des objectifs de la loi SRU ou, avec plus d'ambition, vers une observation des territoires en mesure de contribuer à l'élaboration d'une position stratégique de l'État, voire plus largement d'un projet territorial de l'État,
- soit plutôt partenariales, pour contribuer à l'élaboration d'orientations communes avec les collectivités territoriales sur le devenir d'un territoire, sans arbitrage clair de l'administration centrale, mais avec un vif débat, à la fois sur les comportements à adopter pour être un interlocuteur crédible et sur les moyens à mettre en œuvre pour le devenir et le rester.

- Un rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées de janvier 2003<sup>114</sup> établit un état des lieux des services déconcentrés par rapport à l'élaboration des SCOT pour évaluer leur capacité à répondre aux exigences du rôle de l'État dans la planification stratégique à l'échelle des SCOT.

Le rapport donne une vision globale qui met en évidence des services à la recherche de doctrines et de méthodes, qui ont :

- gardé une culture active des territoires,

- ajusté (de plus en plus) leur organisation du travail face aux enjeux des territoires stratégiques (un management plus territorialisé),

mais qui s'appuient sur :

- des savoir-faire et des compétences fragiles et inégales selon les situations, avec un risque de "décrochage" face à des collectivités mieux "armées",
- des approches transversales encore insuffisantes,

et qui ont de la peine à :

- décliner de façon concrète les objectifs de la loi,
- territorialiser les politiques du ministère et de l'État,
- forger une expression interministérielle, collégiale et transversale du point de vue de l'État,
- sortir d'un relatif isolement lié à un fonctionnement trop auto-centré et se nourrissant peu d'apports publics extérieurs et en l'absence d'un réseau d'appui en méthodes et doctrines clairement organisés.

Le rapport structure ses propositions autour de trois axes qui sont essentiellement internes au ministère et interministériels pour une petite part :

- 1) renforcer la cadre de production et de diffusion d'outils et de méthodes,
- 2) structurer un dispositif d'appui aux services dont les DRE soient les pivots,
- 3) renforcer le pilotage central de la mise en œuvre de la loi, avec un noyau dur de pilotage et un collège de la planification stratégique.

Le rapport se limite au champ de la planification stratégique (les SCOT) sans engager une vision critique des objectifs et des méthodes de planification "traditionnels" par rapport aux évolutions, au cours des dernières années, sociétales, économiques et politico-institutionnelles et sans par conséquent poser la question de la prospective et de son utilité (éventuelle) pour les services. Apparemment la méthode

114 Marie-Line Meaux : "Les services déconcentrés du ministère de l'Équipement et l'élaboration des schémas de cohérence territoriale", rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées, janvier 2003.

d'enquête auprès des services n'a pas permis de la faire émerger.

À la suite de ce rapport, notamment, le ministère a engagé un large débat<sup>115</sup> pour chercher à cibler ses priorités et pour préparer une campagne de qualification des services extérieurs en vue d'une bonne application des dispositions de la loi SRU.

Il serait utile de profiter de cette dynamique engagée pour y raccrocher la question de la prospective territoriale. Ce point entraîne plusieurs questions autour de l'utilité de la prospective et de la prospective territoriale pour assurer certaines missions des DDE et des DRE :

- *La prospective comme attitude innovante et stratégique pour anticiper l'action (la sienne liée à l'évolution de celle des autres) ? Au-delà des préoccupations territoriales, la prospective peut prendre le sens d'un mode de questionnement, d'un outil de management, de veille et de mobilisation "transversale" par rapport à un sujet donné qui peut être un territoire ou la territorialisation d'une politique (politique de la ville, PDU, risques, sécurité civile...).*
- *La prospective comme un plus de connaissance pour les analyses de territoires destinées à construire et à enrichir la position de l'État dans le cadre des démarches territoriales ? Mieux observer, mieux appréhender le développement durable, mieux prendre en compte les thématiques "nouvelles" (impact sociétal, environnemental et économiques de certaines politiques, les facteurs d'évolution du contexte économique, les emboîtements d'échelles (d'espaces et de temps), ...*
- *La prospective territoriale comme exercice stratégique, dans plusieurs cas de figure :*
  - *pour élaborer une position de l'État inter-services dans le cadre d'un SCOT<sup>116</sup> ou encore un projet d'actions stratégiques de l'État dans une région comme c'est le cas en Languedoc-Roussillon,*
  - *pour un exercice général et multi-partenaires, lorsque l'initiative appartient aux services de l'État, comme pour une DTA, un PDU ou un PLH<sup>117</sup> ou par rapport à des enjeux de "grands territoires" ou d'inter-SCOT,*
  - *pour promouvoir, dans une posture de conseil à une intercommunalité, un exer-*

*cice de prospective territoriale dans le cadre des SCOT ou dans le domaine de la politique de la ville (la prospective d'un quartier<sup>118</sup>).*

- *L'État et ses services doivent-ils construire leurs propres exercices ou prendre une part active aux exercices des collectivités territoriales ? Le débat est ouvert, les réponses seront fonction du contexte local.*

Pour les services extérieurs du ministère, il s'agit en priorité de construire un "point de vue de l'État" qui soit ajusté aux réalités locales et théoriquement fondé à la fois sur :

- *une capacité d'observation et de diagnostic pour se forger un regard global et prospectif,*
- *une réflexion sur les significations locales possibles des grands principes directeurs de la planification : développement durable, solidarité, cohésion sociale, cohérence territoriale,*
- *en particulier, sous la forme d'un "recentrage de l'action de l'État sur la prévention des risques les plus graves de développement non durable<sup>119</sup>"*
- *une capacité à "territorialiser" les options des schémas de services collectifs et une analyse des significations et des impacts des projets nationaux et supraterritoriaux par rapport au territoire de référence, allant jusqu'à leur réinterrogation au regard du principe de développement durable et par rapport aux générations futures,*
- *et inversement, sur une capacité à resituer les enjeux et les options locaux dans un contexte territorial plus vaste.*

Le préfet doit communiquer le point de vue de l'État, pour certains le "dire de l'État" à l'intercommunalité du SCOT, si l'État est associé à son élaboration. Il peut le faire en plusieurs fois. Ce point est essentiel compte tenu d'une nécessaire interactivité entre la réflexion territoriale et celle de l'État.

Ce dispositif nécessite de la part des services une véritable pensée d'aménagement du territoire, une capacité

---

115 Rencontre nationale 2003 sur le rôle des services et l'évolution des métiers dans la planification territoriale, Vaux-en-Velin, 1<sup>er</sup> et 2 juillet 2003.

116 *Idem*.

117 *Idem* pour les trois cas cités.

118 Exercice jamais tenté à notre connaissance.

119 Jacques Theys, "Un nouveau principe d'action pour l'aménagement du territoire ? Le développement durable et la confusion des (bons) sentiments", in *Repenser le territoire, un dictionnaire critique* (Serge Wachter, directeur d'ouvrage), Édition de l'Aube-D.A.T.A.R., 2000, 287 p.

de travail en réseau associant les différents niveaux territoriaux (national, interrégional, régional et départemental), notamment DRE/DDE pour le ministère de l'Équipement, une capacité de réflexion décloisonnée et interservices et une capacité autonome de diagnostic territorial.

Ce dispositif est très inégalement rodé et ne dispose pas des compétences et des moyens suffisants pour fonctionner. La culture même d'une mixité des approches s'est considérablement affaiblie.

Il est possible de considérer ces travaux de construction des positions de l'État comme un système collectif d'action au sein de l'État en interaction avec le système d'élaboration des SCOT. L'élaboration d'un dire de l'État pourrait lui-même donner lieu à un exercice de prospective que nous proposons d'expérimenter, sur l'initiative du ministère de l'Équipement, sur quelques sites pilotes.

De tels exercices, auxquels doivent être associés des chercheurs, des prospectivistes et des experts, auraient la vertu d'expérimenter en grandeur nature :

– *une collaboration "décloisonnée" à la fois de caractère vertical (certaines directions d'administration centrale, les SGAR, les DRE et les*

*DDE) et horizontal, en interservices, – une confrontation des logiques ascendantes et descendantes, – des lectures possibles des enjeux, options et politiques locales et supraterritoriales au regard du développement durable.*

Les acquis de tels essais pour penser le futur, même limités aux familles d'acteurs de l'État, permettraient vraisemblablement aux services de trouver les voies d'une association écoutée et crédible à l'élaboration de certains SCOT et des politiques d'aménagement du territoire.

De façon plus générale, l'État, dans la logique de décentralisation, reste le garant de l'"intérêt général territorialisé", bien que cette notion en crise, selon de nombreux observateurs, nécessite d'être repensée. Il doit se donner les moyens pour jouer un rôle de *stratège du territoire*. Dans cette perspective, ses services, plus que d'autres, doivent se donner les moyens de confronter et de mettre en relation les lectures des enjeux aux différentes échelles. Ce raisonnement inter-échelles nécessite l'organisation de coopérations finalisées entre les différents niveaux de services.

### **Encart n° 22 : L'utilité de la prospective et de la prospective territoriale pour les DDE et les DRE (un débat à ouvrir)**

*Une utilité pouvant correspondre à plusieurs attitudes :*

- élaboration d'une stratégie de direction par rapport à l'évolution de ses missions et de son positionnement ;
- constitution ou participation à un pôle d'intelligence territoriale ;
- "territorialisation" de certaines politiques nationales ;
- participation à l'élaboration d'un projet (DTA, PDU, SCOT, PLH, grand équipement...) ;
- élaboration d'un point de vue de l'État par rapport à un SCOT, un PLU, un GPV...
- conseil et partenaire des collectivités territoriales ;
- organisation d'un débat public.

## V. UN PROCESSUS A EXPÉRIMENTER QUI PARTICIPE DE LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

### 1. Mythes et réalités des démarches territoriales

Les fondements idéologiques des démarches territoriales peuvent faire l'objet de lectures diversifiées et contradictoires, plutôt tirées vers le "mythe" ou plutôt vers la "réalité" (ou vers une certaine réalité). Ce balance-

ment mythe-réalité, appliqué à la contractualisation territoriale, est mis en avant par un ouvrage récent<sup>120</sup>. Les sept "mythes", considérés comme des "capacités, des valeurs et des effets" habituellement associés aux contrats et à la "croyance en leur pertinence", peuvent être élargis ou transposés à l'ensemble des démarches territoriales :

#### Encart n° 23 : Mythes et réalités des démarches territoriales

Mythes	Réalités
La capacité méthodologique La capacité de régulation La mise à égalité des acteurs La capacité de gouvernance Un effet levier L'orientation stratégique La capacité de territorialisation	L'efficacité critiquée de la méthode Une régulation faussée Une négociation inégale Une complexification des relations entre acteurs Un effet vitrine Une faiblesse stratégique Des actions territorialisées plutôt que territoriales

La prospective territoriale est destinée à se développer sur ce terreau. Elle peut être positionnée de deux façons et se donner :

- soit comme la capacité méthodologique, mais dont l'efficacité ne peut être effective sans que l'ensemble des six autres "mythes" ne s'agence favorablement ;
- soit comme une démarche, parmi d'autres, dont l'objectif est précisément un agencement conjugué et favorable de l'ensemble des points pour globalement tendre vers une concrétisation du mythe en réalité.

Dans cette perspective, la prospective territoriale se présente comme un mode d'action exploratoire, un processus à expérimenter en permanence.

### 2. Les obstacles ou incitations à la diffusion de la prospective

La diffusion de la prospective comme activité exploratoire avec une ambition "stratégique et participative" se heurte à de nombreux obstacles, à des résistances qui sont de véritables difficultés structurelles qui ne pourront être surmontées que très progressivement.

Les **obstacles** résident dans les états d'esprit et les cultures politiques et professionnelles, dans les habitudes acquises, les complexités des imbrications de territoires. Ils sont en grande partie liés à un vaste déficit de compétences, de savoir-faire, de moyens, tant sur le plan de la production et de l'agencement des connaissances que dans les outils d'animation des démarches et d'organisation de la participation, ainsi qu'à une (quasi) inexistence d'un milieu professionnel de prospectivistes territoriaux.

- Quelques obstacles peuvent être mis en évidence :

- Un manque de savoir-faire dans la réflexion stratégique conjugué à une incompréhension de l'importance structurelle et formatrice de la démarche et de son déroulé, avec le risque d'un exercice convenu de prospective "à la va vite" pour passer le plus rapidement possible aux choses concrètes du catalogue d'actions ou des options à planifier.
- Des procédures, notamment de planification spatiale, qui mettent en avant des représentations de nature à surdéterminer certains enjeux et certaines tendances et ainsi "ferment le jeu" par rapport à une identification des réalités encore peu structurées mais qui sont des possibles et des sujets du futur susceptibles de dessiner les ruptures de demain.
- Une "délégation" des travaux à un organisme d'études qui produit du diagnostic

120 Anabelle Boutet et Colette Galliche (sous la direction de Vincent Fouchier), *La contractualisation territoriale, capitalisation bibliographique. Un mode d'action publique en renouveau permanent ou un outil d'avenir pour l'aménagement ?*, DATAR/DGUHC (CDU), septembre 2003.

et des propositions sans disposer des moyens pour susciter de véritables débats, une construction collective des options du projet et encore moins pour s'engager dans la voie d'une démocratie participative. Les démarches territoriales sont encore souvent caractérisées comme des études et non comme un exercice.

- Un "dialogue" encore souvent enfermé par des attitudes qui continuent à reproduire les segmentations sectorielles traditionnelles qui n'ont qu'une faible capacité à être cohésives dans le champ des enjeux territorialisés.
- Le manque d'expérience dans le domaine du débat public, conjugué à l'impression pour certains acteurs qu'il s'agit d'une perte de temps.
- La difficulté pour mobiliser les "bonnes" compétences spécialisées dans les domaines de la prospective territoriale, de l'intermédiation entre les acteurs et la société civile, du débat public..., d'autant plus qu'elles sont rares et peu professionnellement organisées.
- Le syndrome ou l'exigence du résultat immédiat qui laisse à penser que la prospective est un chemin long et difficile à parcourir, donc à éviter pour accéder sans détour à un résultat opérationnel, par exemple un catalogue des actions pour lesquelles il serait convenable d'obtenir une subvention.

- À l'inverse, de fortes tendances poussent vers une **demande de prospective territoriale** :

- L'importance croissante du territoire. "Le territoire, brique de base de la gouvernance du XXI<sup>e</sup> siècle<sup>121</sup>". Les territoires sont de plus en plus considérés comme des lieux pour penser collectivement aux choix pour l'avenir (et de plus en plus se considèrent comme tels).
- Le besoin d'anticiper, de se forger des visions à long terme, de se fixer de nouveaux repères et des références pour l'action publique, d'agencer les impératifs et les préoccupations à court terme par rapport à des perspectives à plus long terme. Ce besoin n'est pas nouveau mais il se renforce dans une période davantage marquée par des incertitudes et des ruptures que par des continuités et des prolongements de tendances.
- La conscience d'une nécessité d'une plus grande réactivité qui conduit à envisager de nouvelles finalités pour les politiques d'aménagement. Une plus grande flexibilité a besoin de s'appuyer sur une vision à long terme, collective et appropriable.

L'évolution sera très inégale selon les territoires. Pourtant, l'enjeu lié à cette perspective est une modernisation durable de l'action publique. Les démarches territoriales (projets de territoire, SCOT, chartes de Pays et d'agglomération, plans de déplacement urbain...), qui permettent de définir des objectifs de développement et des choix d'avenir à des échelons intercommunaux (régions urbaines, agglomérations, Pays...)

vont continuer à se développer fortement au cours des prochaines années. Ces démarches ont impérativement et progressivement besoin de renouveler les outils pour leur pilotage et leur élaboration. La période actuelle invite à "inventer" une "nouvelle" intelligence dans la conduite politique et technique des démarches territoriales et de l'action qui en résulte.

### 3. Représentations du futur et culture du changement

Dans ce contexte, la question de la représentation du futur prend une dimension stratégique de plus en plus accentuée : *dans quelles conditions une société peut-elle s'intéresser au futur non immédiat et en tenir compte dans ses calculs de choix stratégiques ? Comment faire "bouger" des représentations encore largement fonctionnelles, cloisonnées et teintées de la certitude de certaines évolutions, qui orientent implicitement l'action, pour passer à la construction de représentations plus globales de nature à guider explicitement le projet et l'action des pouvoirs publics, de nature à favoriser un "changement de perspective" pour le développement, d'en débattre et de mobiliser les énergies qui en résultent ?*

L'importance croissante de cette question met en jeu un changement de regard sur les réalités actuelles et ses possibilités d'évolution. C'est par un travail sur le regard des acteurs sur l'actuel qu'il est possible d'envisager de construire des visions du futur et d'ouvrir le domaine des changements possibles de stratégies et de politiques publiques, par delà les cloisonnements techniques et les clivages entre les points de vue professionnels et sociétaux.

Cet aspect de recherche du souhaitable, de recherche d'une "vision collective de l'avenir" comme référence à la stratégie, au projet et à l'action, constitue l'aspect le plus innovant de la prospective territoriale. Il est le plus en décalage par rapport à la planification. Son élaboration précisément implique la conjugaison des deux dimensions

---

121 Pierre Calame, *La démocratie en miettes, pour une évolution de la gouvernance*, 2003, Éditions Descartes & Cie.

capitales de la prospective territoriale : une mobilisation de connaissances pour explorer les futurs et une participation ou une "mise en mouvement" des acteurs et d'une partie de la société locale.

Ces deux dimensions combinées, cognitive, mieux comprendre les phénomènes, et participative, l'art du débat public, marquent actuellement les démarches territoriales les plus innovantes.

Dans cette logique, la prospective qui a toujours été périphérique, en particulier par rapport aux démarches de planification locale, doit devenir centrale dans les démarches territoriales "stratégiques" qui ont l'ambition d'envisager des changements de cap dans les politiques d'aménagement et de développement, appuyés sur des valeurs de développement durable et de cohésion sociale.

**Il s'agit de passer du stade d'études prospectives à des exercices de prospective territoriale.** La prospective doit se placer au cœur des processus de pilotage et d'élaboration des projets, de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre, comme un état d'esprit, une culture et un savoir-faire imprégnant l'ensemble des étapes d'une démarche territoriale plus que comme un "nouveau" métier, bien que les savoirs et les techniques de la prospective aient leur propre spécificité. Le "prospectiviste territorial" peut être imaginé comme un opérateur d'élaboration d'une stratégie globale, un "stratège territorial" dont la fonction n'est pas d'établir une stratégie mais de contribuer à créer les conditions locales pour qu'une stratégie puisse collectivement se construire.

C'est l'affaire d'une mutation qui porte sur une dizaine d'années. Elle induit des évolutions institutionnelles, un approfondissement de la décentralisation et un recentrage des missions des services de l'État autour des questions de développement durable, de solidarité et de cohésion sociétale.

Comment créer localement une demande structurée pour lui faire rencontrer une offre adaptée ? Il faut agir simultanément sur les deux termes du couple "demande" et "offre" de prospective territoriale.

Ce couple joue sur la "dialectique" entre forces de novation et résistance aux changements. Son ajustement va s'avérer délicat. Une stimulation de la demande doit permettre à l'offre d'évoluer et de s'adapter pour se démarquer du risque d'une évolution négative.

Il est nécessaire :

- que la demande se transforme en commande,
- qu'un milieu professionnel soit formé, s'accroisse et s'organise,
- que des exercices de prospective territoriale soient expérimentés afin de constituer une méthode fiable, d'élaborer des projets territoriaux et des exemples de référence.

Les handicaps pour atteindre ces objectifs paraissent si forts que sans impulsion externe aux territoires eux-mêmes, le mouvement risque de ne pas se développer ou de produire des résultats de nature à décevoir les attentes. L'impulsion doit provenir des efforts, des ressources et des moyens conjugués principalement des régions et de l'État, ainsi que des organisations dans leurs orbites.



## **Sixième partie**

### **PROPOSITIONS ET PROGRAMME D'ACTION**



## PARTIE VI : PROPOSITIONS ET PROGRAMME D'ACTION

### Résumé et points importants :

Pour se développer, la demande de prospective a besoin de se transformer en commande, et la commande a besoin de rencontrer une offre de savoir-faire et de professionnels. Des ressources externes sont indispensables pour appuyer les démarches des territoires.

L'effort public doit à la fois stimuler la demande et agir sur l'offre de prospective, en apportant des ressources aux acteurs de la demande et en organisant un milieu professionnel capable de faire face.

Les propositions d'action se construisent sur la base de cette logique.

### UNE AMBITION POUR LA PROSPECTIVE

#### Les finalités de l'action

L'enjeu est avant tout local, situé aux échelons des territoires de projet stratégique. Il s'agit de développer ou de **réhabiliter une capacité d'ambition stratégique dans le champ des démarches territoriales**. La finalité principale est de mettre la prospective, outil pour penser globalement le futur, *au service d'une telle ambition de projet territorial stratégique*.

Cette finalité correspond à une progressive montée en puissance de besoins et de volontés locales d'anticipation qui résultent de la prise de conscience qu'il faut penser le futur, c'est-à-dire la société qui vivra sur le territoire dans dix, vingt, trente ans et qui va être déterminée par le type de développement, les services et le cadre de vie mis en place par les politiques en cours et à engager. Un besoin croissant de prospective territoriale risque de se développer à mesure que les territoires, notamment ceux qui traversent ou vont traverser de fortes turbulences, sont amenés, voire acculés, à changer les politiques d'action, à élaborer des stratégies pour se donner des projets ou un projet susceptible(s) d'être partagé(s) par l'ensemble des acteurs et la société civile locale. Il s'agit pour

ces territoires de réagir et d'affronter directement les logiques externes dans un contexte de mondialisation et d'affaiblissement des solidarités verticales (État/local). L'innovation stratégique devient une nécessité politique et de "gouvernance".

Nous émettons l'hypothèse que les territoires qui se donnent les moyens d'une prospective stratégique disposeront d'un avantage comparatif dans le jeu de l'attractivité.

La difficulté est double : susciter et clarifier la demande susceptible de résulter de ce besoin, la transformer en commande et lui faire rencontrer une offre : un milieu professionnel compétent et des ressources capables d'aider les territoires à construire et à réussir leurs démarches de projet territorial en sachant y inclure une véritable approche de prospective.

Cette entreprise qui implique un faisceau d'actions en direction des territoires, est un véritable défi collectif national nécessitant une forte impulsion centrale, une mutualisation des objectifs et des efforts de l'État, des régions et des grandes agglomérations.

Cette ambition met en jeu trois axes de propositions :

- 1) Assurer la promotion de la prospective pour susciter des demandes et des commandes, auprès des décideurs (principalement des élus) et de leur entourage technique et administratif, une prospective en situation adaptée aux enjeux et aux réalités locales.
- 2) Agir sur l'offre de prospective, les ressources à créer, à mobiliser et à organiser pour faire face aux demandes.
- 3) Apporter des méthodes et du contenu pour aider les acteurs à conduire les démarches territoriales.

L'action à mener dans ces directions va s'engager sur une toile de fond évolutive de la décentralisation et de la politique d'aménagement du territoire, avec une orientation institutionnelle souhaitable et favorable pour appuyer l'émergence de démarches territoriales novatrices pour l'action publique : la simplification du paysage de l'action publique territoriale, sa cohérence et sa régulation.

## Deux propositions majeures s'inscrivent dans ce cadre :

- Développer la **formation-action** pour sensibiliser, former et aider les acteurs locaux.
- Mettre en place un **dispositif de ressources en réseau** pour susciter, accompagner et soutenir les démarches territoriales stratégiques, pour capitaliser et diffuser les acquis qui en résultent.

La première est résolument dirigée vers le "bas", par une action directe sur les acteurs locaux, pour agir sur la demande et l'appuyer.

La seconde implique une politique du "haut", de l'État et des régions, pour offrir des ressources et créer des réseaux d'échanges et de soutien, sans lesquelles la prospective territoriale, discipline en gestation, ne pourra s'expérimenter, se développer ni se diffuser.

## I. LA NOTION DE FORMATION-ACTION

### a) Objectifs de la formation-action

L'objectif est de sensibiliser et de former les acteurs des démarches territoriales pour les mettre en situation de préparer l'engagement de démarches de prospective territoriale, d'y participer et pour certains, de les conduire.

Il s'agit, nous l'avons déjà écrit, des élus et des principaux décideurs des démarches territoriales, et de leur entourage susceptible de les influencer dans l'engagement et dans la conduite des démarches, notamment :

- les services des collectivités en charge du pilotage des démarches ou fortement impliqués dans leur mise en œuvre, en particulier les chefs de projet,
- les services extérieurs de l'État, SGAR, DRE, DDE, DIREN, associés aux démarches ou en charge de l'élaboration du point de vue de l'État ou d'une démarche supracommunale (de type DTA),

- les universitaires et chercheurs impliqués,
- les organismes d'étude et tout spécialement les agences d'urbanisme,
- certaines associations et certaines personnalités.

Les principaux leviers sur lesquels jouer pour sensibiliser, former, appuyer les démarches et les acquisitions de connaissances et de méthodes, transférer et diffuser les savoirs... sont assez bien connus. Dans le contexte de pénurie d'offres de compétences, la notion de formation-action semble la forme la plus pragmatique pour donner des résultats immédiats ou rapides.

Il s'agit de sensibiliser et de former tout en marchant, c'est-à-dire en commençant à s'engager dans une démarche de prospective, de susciter, avant toute chose, l'envie de faire. Tout à la fois : sensibilisation en amont et apprentissage pour acquérir une culture et un discours communs, participation à la démarche territoriale et formation des

acteurs en situation, la formation-action est un mode à privilégier pour développer une pratique émergente et, dans le prolongement, la capitaliser pour la rediffuser.

Il s'agit d'une formation "en situation", appliquée à un exercice de prospective territoriale en cours, qui s'adresse à un public homogène, conduite par un consultant en prospective qui bénéficie en général d'un contrat d'assistance à maître d'ouvrage.

## b) Contenu de la formation-action

- La formation-action, qui correspond à une formation intra-entreprise, donne lieu à trois registres :
  - À l'intention des **élus seuls**. En général, une demi-journée avec une finalité de conviction. Les principales motivations sont :
    - la conscience d'un conflit,
    - la recherche d'idées nouvelles,
    - la recherche de nouvelles visions ou de nouveaux comportements,
    - la recherche de dialogue avec certaines catégories d'acteurs.
  - À l'intention des **techniciens**. Deux jours ou plus avec pour objectifs de préparer l'organisation d'un exercice de prospective territoriale, de former à l'animation des groupes de travail, d'aider au pilotage général de l'exercice et éventuellement de préparer un travail de participation de la population.
  - Un **public mixte** (élus, techniciens) avec pour objectif une sensibilisation générale avec de façon dominante, l'apprentissage du dialogue et la mise en évidence des "grilles de lecture" respectives.
- La formation-action est aussi un **processus continu** qui procède par :
  - 1) aller-retour entre public et consultant pour :
    - clarifier la "mise en pratique"
    - expliciter, résoudre les problèmes
    - rassurer
  - 2) évaluation interne, (auto-apprentissage pour une évaluation de la démarche tous les deux mois environ)
    - tirer les leçons des erreurs
    - voir où cela a péché...

Pour l'instant, le recul pour évaluer la richesse de la méthode et l'impact de la pédagogie dans la transformation de l'exercice de prospective, n'existe pas.

Ce système d'apprentissage devient stratégique lorsqu'une forte demande est confrontée à une offre faible. En effet, le milieu professionnel de la prospective territoriale est tellement réduit qu'il ne peut en aucun cas faire face à une commande, même faiblement en croissance, d'exercices et d'approches de prospective. Il semble judicieux d'optimiser son potentiel par des prestations plus légères pour former localement des cadres et leur donner les moyens de conduire eux-mêmes les exercices de prospective territoriale tout en les conseillant et en les encadrant en même temps tout au long de la démarche ("coaching de démarche"). Le consultant-formateur intervient ainsi comme conseiller pour le pilotage de la démarche.

## c) Difficultés spécifiques de la formation-action

Les écueils de la formation sont ceux de la méconnaissance de la prospective, une méconnaissance de la culture et de la discipline de la prospective qui entraîne une sous-estimation de l'exercice de prospective territoriale.

Les inconvénients qui en résultent pourraient être de trois ordres :

- une sous-estimation de la formation, car c'est un "one shot" ! Ce qui signifie peu ou pas d'investissement pédagogique pour un seul exercice ; une primauté du "process" sur la réflexion. Le prospectiviste est perçu comme un animateur et non également comme un expert. Il en résulte une difficulté à trouver un équilibre entre une "prospective en chambre" qui privilégie le résultat avant tout et une prospective "toute participative" ;
- une simplification qui risque de substituer une prospective de pure forme, dans le champ des discours et des images, à une "véritable" prospective qui vise à changer les bases de la réalité locale, à modifier les représentations dans un sens participatif et à interagir avec les processus économiques et sociétaux.

**L'objectif d'une formation-action est avant tout d'amorcer un processus.** Au-delà, pour donner à la prospective une capacité à structurer la pensée et l'action territoriales, il faut apporter du contenu, des techniques de connaissance sur les logiques du futur, des savoir-faire dans les domaines de la participation et de la communication, avoir

pour ambition la mise en place d'une "gouvernance" basée sur un principe de co-construction du devenir des territoires locaux entre l'ensemble des acteurs et la société locale.

**Une stratégie de formation-action est une tentative pour compenser une offre structurellement déficiente de prospective territoriale,** dépourvue de toute formation supérieure initiale par rap-

port à une demande locale susceptible de se développer. Il s'agit de se raccrocher au faible noyau de professionnels pour chercher à démultiplier leur apport par un système de formation permanente. Cette stratégie entièrement à construire devra s'appuyer sur une base de ressources et de qualification, sur des pôles d'intelligence des territoires, entièrement à construire.

#### Encart n° 24 : Introduction à la formation de la prospective territoriale

Il convient de distinguer la culture de la prospective des techniques et des savoir-faire dans le domaine de la prospective territoriale. Sans culture de la prospective, de l'anticipation, les techniques de la prospective sont inopérantes. Inversement, sans technique ni savoir-faire, la prospective comme culture n'a qu'une faible capacité à structurer la pensée. Il faut lier les deux termes, les deux univers.

Il existe un **besoin** croissant de prospective territoriale à mesure que les territoires sont amenés, voire acculés, à élaborer des stratégies comme condition pour se donner des projets ou un projet susceptible d'être partagé par l'ensemble des acteurs et la société civile locale, besoin qui est lui-même la conséquence des processus de décentralisation en cours depuis une vingtaine d'années, de réagir dans un contexte de mondialisation qui oblige les territoires à affronter directement les logiques externes, et dans un contexte d'affaiblissement des solidarités verticales (État/local).

De plus, le besoin d'expression d'une nouvelle gouvernance, basée sur un principe de co-construction du devenir des territoires locaux entre l'ensemble des acteurs et la société, oblige à faire un gros effort de communication, de transparence, et de débat réel et approfondi avec la société locale.

**La prospective territoriale**, dès lors qu'elle est cognitive, intégrant les principes de la complexité et de la systémique, qu'elle est participative et qu'elle entend déboucher sur des stratégies d'action collective, **doit pouvoir faire l'objet d'un enseignement, d'une formation, ce qui est rarement le cas.** Afin de dépasser les blocages actuels, et la non-reconnaissance de ce domaine comme champ disciplinaire autonome, nous pensons qu'il faut poser le problème au plus près des territoires, par la création de quelques pôles de formation à la prospective, susceptibles de jouer un rôle fédérateurs par rapport à tous les champs disciplinaires nécessaires à l'exercice de la prospective, notamment les sciences sociales, les sciences de la gestion (qui ont plus que d'autres reconnu la prospective), les sciences économiques et géographiques régionales.

Les débouchés à ce type de formation, que l'on peut fédérer avec l'évaluation, domaine proche, peuvent être rassemblés en **pôles d'intelligence des territoires**. Les applications seraient nombreuses, de la planification stratégique interrégionale à la planification urbaine et aux projets de territoire en milieu rural.

Il convient toutefois de faire preuve de volontarisme, car il existe de nombreux blocages, allant du scepticisme de nombreux universitaires aux acteurs en régions qui se contentent de faire de la communication sans se donner les moyens d'une accumulation des connaissances sur les logiques du futur, notamment par l'évaluation *ex post* des résultats des discours du futur dans la transformation des processus et de la réalité des territoires. Un chantier important à ouvrir rapidement.

## II. UN DISPOSITIF DE RESSOURCES POUR LA PROSPECTIVE TERRITORIALE

Sans impulsion ni soutien, un mouvement de prospective territoriale aura les plus extrêmes difficultés à se développer. Une offre de ressources et de soutien aux acteurs locaux des démarches territoriales relève de multiples registres :

- *Appui aux équipes locales, mise à disposition, sur demande, d'experts ou de prospectivistes pour aider à la mise en place et à la conduite de démarches ;*
- *organisation de la formation-sensibilisation : coordination des offres de formation permanentes, offre de modules de formation et de formation-action à la carte ;*
- *offre d'un programme de recherche-action, d'expérimentation et d'évaluation des politiques territoriales ;*
- *incitation et appui aux travaux d'observation et de recherche utiles pour les praticiens locaux ;*

- *sur des thématiques et des contenus à fort impact territorial : prise en compte des évolutions socio-démographiques, développement durable, renouvellement urbain, extension des villes, ...*
- *dans les domaines de méthode : guide des démarches, recherche d'indicateurs utiles pour des diagnostics prospectifs, connaissances sur les logiques du futur, débat avec les sociétés locales, ... ;*
- *étude, observation et veille prospectives aux échelons interrégionaux ;*
- *mise en réseau des acteurs avec des fonctions de dialogue et d'échanges, de capitalisation d'expériences et de recherches et de valorisation/diffusion.*

Ces fonctions qu'il est indispensable de développer ont besoin d'initiatives publiques (de l'État et des régions notamment), de moyens de financement, de lieux en réseau et

de réseaux pour coordonner et optimiser ce qui existe déjà<sup>122</sup> ici ou là et ce qu'il faut mettre en place.

- **La D.A.T.A.R. a pris l'initiative en 2001 d'engager une réflexion autour de l'idée de mettre en place un "Centre de ressources à la prospective territoriale".** Une étude de faisabilité<sup>123</sup> a été réalisée sous la forme d'une enquête auprès de huit familles d'acteurs locaux (régions, CESR, MIIAT, SGAR, départements, intercommunalités, agences d'urbanisme, universitaires/chercheurs). Les propositions de cette étude organisent le dispositif autour de trois pôles : de "formation/sensibilisation", de "documentation/information" et de "recherche appliquée à la prospective et aux démarches territoriales" et de trois missions connexes : "mise en réseau des partenaires", "offre d'expertise et d'évaluation des politiques publiques territoriales", "ouverture sur l'extérieur et rayonnement du Centre". Le fonctionnement d'un tel Centre serait décentralisé avec plusieurs centres répartis en régions, des "comités partenariaux régionaux" et un "noyau dur central". Il s'appuierait sur l'existant (collèges ou clubs de prospective, labo et centres d'enseignements, organisations professionnelles, ...). Deux scénarios avaient été envisagés, un scénario minimaliste centré sur la formation/sensibilisation à la prospective territoriale mais évolutif, et un scénario proactif avec une gamme de services variés.

Ces propositions indiquent la bonne voie pour l'essentiel :

- une organisation en réseau des diverses fonctions d'appui aux démarches territoriales,
  - non pas sous la forme d'un centre national unique et monolithique, mais des pôles d'intelligence territoriale situés dans des lieux d'importance interrégionale ou régionale, à développer largement à partir d'une volonté des collectivités territoriales et sur une base de ressources existantes proches des territoires :
  - avec une tête de réseau de coordination et d'impulsion nationale, avec une équipe légère.
- Il reste à trouver les meilleures formes pour concrétiser un dispositif qui devra nécessairement reposer sur une initiative de l'État et à mettre en place un processus décisionnel en plusieurs étapes :
  - une reconnaissance, par le ministère de l'Équipement, de l'importance du sujet et de la nécessité d'agir.
  - Un partenariat D.A.T.A.R.-Équipement préjudant à une position interministérielle plus complète et inté-

grant notamment les ministères de l'Intérieur, de l'Écologie et du Développement durable, à la ville et à la rénovation urbaine, de l'intérieur.

- Une recherche de partenariats avec les collectivités territoriales, les régions, les grandes agglomérations, éventuellement les départements, et les associations d'élus, avec à court terme, la mise en place expérimentale de deux ou trois sites-pilotes, régionaux ou de préférence inter-régionaux, appuyés sur une mutualisation de moyens et d'énergies entre le local, le régional et l'État.
- Une recherche de partenariat "technique" avec les organismes professionnels de type Fédération Nationale des Agences d'urbanisme (FNAU), les réseaux de formation et d'échanges existants, les réseaux de compétences privés et publics de chercheurs, d'universitaires et de consultants dans les domaines des sciences territoriales et de la prospective.
- Un accord pour préfigurer la tête de réseau d'un dispositif à constituer progressivement et pour créer ou conforter les premiers pôles.

Un dispositif dédié à la prospective territoriale peut s'insérer dans un dispositif plus vaste de type agence des bonnes pratiques en matière d'aménagement du territoire, dont la création peut correspondre, dans le cadre de la décentralisation, à une volonté de partenariat entre État et collectivités territoriales.

Pour le ministère de l'Équipement, ce projet ambitieux peut s'appuyer, au-delà de ses services extérieurs, sur des ressources existantes à mobiliser dans cette perspective :

- à l'échelon central, le Centre de Prospective et de Veille Scientifique (CPVS) ;
- le réseau scientifique et technique et notamment son organisation territoriale formée par le Centre d'Étude sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques (CERTU) et par les Centres d'Études Techniques de l'Équipement (CETE) ;
- le réseau de formation permanente.

---

122 A l'instar du Centre de ressources sur le développement territorial en Aquitaine ou encore un certain nombre de "Pôles régionaux d'échanges sur le développement et l'aménagement du territoire" (PREDAT).

123 Etude de faisabilité d'un dispositif permettant de répondre aux besoins des collectivités locales en matière de prospective territoriale, Proactivité Conseil/Gerpa/Futuribles, juillet 2002.

### III. DES ACTIONS A ENVISAGER SANS ATTENDRE

Les objectifs qui consistent à susciter des approches de prospective territoriale, à donner envie et expérimenter, à débattre, capitaliser et diffuser les acquis pour démultiplier les savoir-faire et faire progresser les savoirs, donnent lieu à plusieurs voies de propositions simultanées. La plupart de ces actions pourraient à terme être reprises et coordonnées par un (ou des) centre(s) de ressources. Elles peuvent ainsi, à condition de trouver dans chaque cas les capacités d'initiation et les moyens, préfigurer un dispositif de ressources.

#### 1. Identifier et comprendre les attentes et les besoins des territoires

En premier lieu, il appartient aux acteurs locaux concernés d'exprimer leurs attentes et leurs besoins et de repérer les situations territoriales favorables. Il s'agit en particulier de les identifier pour préparer et accompagner l'élaboration des SCOT.

Ce travail est à entreprendre prioritairement auprès des acteurs en réseau. Il revient à confronter le présent rapport aux réalités locales.

#### Encart n° 25 : La prospective urbaine et les élus locaux (CERTU, novembre 1999)

L'enquête menée par le CERTU auprès d'un échantillon d'élus locaux, avec l'intuition que leur vision des questions urbaines pouvaient diverger significativement de celles des techniciens qui sont à leur service, a permis de mettre en évidence un intérêt affirmé pour l'outil de prospective et certaines attentes dont nous reprenons celles qui nous paraissent les plus significatives :

- Les élus souhaitent avant tout disposer d'une information non "prémâchée" pour pouvoir construire une vision collective, entre élus d'abord, avec la société civile ensuite.
- "[...] La question de la ville aujourd'hui doit se gérer collégialement entre les élus d'un agglomération [...] L'un des problèmes actuels est l'absence d'un espace de débat dans les agglomérations..."
- Deux axes de préoccupations majeures :
  - La forme et l'organisation de la ville dans sa grande extension avec une recherche de références pour "traiter et gérer les espaces particuliers issus de l'étalement urbain". "Leur problème n'est pas de faire de l'anti-périurbain ; leur question, c'est de construire des stratégies de périurbain."
  - "Les questions sur les mutations de la société urbaine et les comportements. Les aspirations en termes de modes de vie, l'utilisation du temps libre, l'évolution de la mobilité, l'exercice de la liberté individuelle, l'évolution des modes de consommation [...] Les relations entre société urbaine et espace sont au cœur du débat."
- L'enjeu de la prospective sur la ville, pour les élus [...], c'est d'abord et avant tout, de se créer entre eux une culture, la plus commune possible, sur les grandes mutations probables."

Le présent rapport n'a pas été élaboré sur la base d'une véritable enquête auprès des acteurs des territoires pour identifier les points de vue des principales familles d'acteurs sur l'utilité de la prospective et sur les attentes et les besoins qui en résultent. Deux enquêtes sur des problématiques proches ont été effectuées, en 1999 par le CERTU sur les attentes des élus locaux en matière de prospective urbaine<sup>124</sup> et plus récemment en 2002, à l'initiative de la D.A.T.A.R. dans le cadre de l'étude de faisabilité d'un centre de ressources en matière de prospective territoriale déjà citée<sup>125</sup>.

Afin de définir les lignes d'action pour inciter à la prospective, valoriser progressivement ses apports et pour envisager leur capitalisation durable, il est important d'effectuer

une enquête, la plus en situation possible, pour dégager les attentes et les besoins des territoires.

Nous proposons de nous appuyer sur des réseaux d'échanges existants, les PREDAT<sup>126</sup> et le CERTU, pour organiser, à des échelles interrégionales, quatre ou cinq journées d'échanges et de confrontation des présents travaux avec les équipes d'élus, de praticiens et de chercheurs régionaux et locaux en recherchant une expression des attentes et des besoins, notamment en vue de l'élaboration des SCOT.

Les enseignements de ces journées doivent permettre de préciser et de concrétiser un programme d'action pour préparer, accompagner et aider à l'élaboration des SCOT dans le sens d'une approche de prospective territoriale pour établir le PADD.

124 "La prospective urbaine et les élus locaux", Certu, novembre 1999.

125 Proactivité Conseil/Gerpa/Futuribles, "Étude de faisabilité d'un dispositif permettant de répondre aux besoins des collectivités locales en matière de prospective territoriale", rapport d'étude, D.A.T.A.R., juillet 2002.

126 Pôles régionaux d'échanges sur le développement et l'aménagement du territoire.

## 2. Repérer les territoires où l'approche prospective est possible

Deux enseignements seraient à dégager de ces journées d'échanges :

- *Un repérage des situations susceptibles d'engager des territoires dans la voie d'une ambition stratégique à marquage prospectif pour avoir une idée plus précise d'une géographie de l'innovation territoriale.*
- *La constitution d'une "aile marchante" des acteurs territoriaux et progressivement d'un corpus de cas analysés en vue de la construction d'un réseau de ressources, d'appui et d'échanges pour les démarches territoriales (idée de centres de ressources en réseau) et pour donner une consistance concrète à une argumentation favorisant le passage vers la prospective.*

## 3. Mettre en place des ressources

Il y a une urgence certaine à proposer des outils utiles pour les équipes locales qui sont prêtes à basculer vers des démarches de prospective, notamment dans le cadre des SCOT. Il s'agit :

- *Des prémices d'une stratégie de formation-action en cherchant à mobiliser des intelligences avec l'idée de faire connaître un milieu professionnel de la prospective territoriale : consultants, universitaires, ... dont une partie pourrait apporter :*
  - *des prestations de méthodes sur l'organisation d'une démarche,*
  - *des éclairages sur certains sujets et les façons de poser les questionnements pour engager un exercice,*
  - *des prestations de formation-action.*
- *De modules de formation. Il est proposé d'opérer un rapprochement avec les organisations représentatives des collectivités territoriales et de l'État pour coordonner une offre de formation au sein des réseaux de formation respectifs des deux fonctions publiques (avec notamment le CNFPT, les CIPP et les IRA).*

- *Un guide de méthode<sup>127</sup> spécifique sur l'interface planification territoriale-prospective, si le besoin se confirme de réunir un partenariat pour l'élaborer et le diffuser.*

## 4. Finaliser et organiser les réseaux existants

Il s'agit de multiplier les lieux de dialogue et d'échanges d'expériences en réseau aux différentes échelles, des régions urbaines (notamment autour des conseils de développement), des régions et des inter-régions, à l'échelle nationale et par le biais d'organisation active à des échelles européenne et internationale, et de finaliser les réseaux existants actifs dans les domaines de la ville et des territoires sur le développement de la prospective territoriale, et ensuite de capitaliser et de diffuser les acquis sous la forme d'échanges de bonnes pratiques et de débats sur les éclairages prospectifs généraux utiles pour les territoires.

Les principaux réseaux susceptibles de s'intéresser à la prospective territoriale sont de diverses origines, ils peuvent :

- *être liés de façon principale aux collectivités territoriales et à leurs organisations, en particulier les associations de maires (c'est le cas de E.T.D.<sup>128</sup> et des clubs "Partenaires pour agir"),*
- *ou à l'État et à ses services, différents clubs, les réseaux des services eux-mêmes (SGAR, DDE/DRE) ou ceux animés par le CERTU<sup>129</sup> ;*
- *ou être des réseaux multipartenaires, les PREDAT<sup>130</sup> ou des fédérations professionnelles telle la Fédération nationale des agences d'urbanisme.*

Nous proposons de réunir les représentants des principaux réseaux pour rechercher des voies d'action coordonnées sur ce thème du développement de la prospective appliquée aux démarches territoriales.

---

127 Il existe *Le guide de prospective territoriale à l'usage des acteurs locaux. Donner du futur aux territoires* de Fabienne Goux-Baudiment (CERTU 2000). Plus récemment (2003), la Commission européenne vient de publier *Un guide de prospective territoriale en France* qui est davantage orienté sur les préoccupations régionales que sur les problématiques des agglomérations.

128 Entreprise Territoire et Développement

129 Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques.

130 Pôles régionaux d'échanges sur le développement et l'aménagement des territoires.

## 5. Soutenir des expérimentations, favoriser la recherche-action

Il s'agit d'un soutien à des démarches locales innovantes par des apports d'experts et des aides au financement d'études ou de certaines prestations intellectuelles par le biais de programmes nationaux ou décentralisés (régionaux ou départementaux). L'objectif de tels programmes est l'incitation à une prise en compte de travaux prospectifs dans les démarches territoriales, soit un exercice "complet" de prospective territoriale, soit un approfondissement prospectif de certains enjeux (sous la forme par exemple d'ateliers de prospective) ou encore une expérimentation dans le champ de la démocratie participative. Le principe en serait une collaboration croisée entre des acteurs locaux, des chercheurs ou des experts et des spécialistes de la prospective territoriale, avec une volonté de créer et d'élargir un vivier de bonnes pratiques et d'exemples capitalisables, et de progresser dans l'élaboration d'un outil de type guide pratique...

Les expérimentations, à raison de quatre à cinq pour chaque catégorie, peuvent toucher deux types d'initiative :

- les démarches territoriales des intercommunalités,
- les démarches territoriales des services déconcentrés de l'État, notamment les DRE et les SGAR.

Actuellement, il n'existe pas à notre connaissance de programme finalisé sur un objectif de prospective dans les démarches territoriales. Il est souhaitable d'en créer à terme, à l'instigation de certaines régions ou de certains départements et à celle de l'État, dans le cadre général d'une ambition de mise à disposition de ressources à la prospective territoriale.

Pour l'instant, des demandes de soutien pourraient être prises en considération de façon "indirecte" au titre de trois programmes, principalement :

- "Planifier aujourd'hui", un programme que le PUCA vient d'affi-

cher en 2003 et qu'il cherchera à développer au cours des années à venir.

- "Politiques territoriales et développement durable", un programme de recherche qui fait l'objet d'un appel à propositions en cours, conjoint aux ministères de l'Écologie et du Développement durable<sup>131</sup> et de l'Équipement<sup>132</sup>.
- Le programme du Centre de Prospective et de Veille Scientifique de la DRAST (avec un axe portant sur la prospective territoriale).

## 6. Développer la prospective de l'urbain et des villes

Il s'agit de nourrir les démarches territoriales par des apports de recherche générale et, de façon réciproque, la recherche dans le domaine de la prospective de la ville et de l'urbain par le questionnement territorial et les expériences locales. C'est bien la jonction entre les deux mouvements ascendants et descendants qui permettra globalement de faire progresser une activité et une discipline (qui cherche à s'affirmer) de prospective territoriale. Cette rencontre ne s'opère pas spontanément tant il est difficile, de façon générale, de valoriser les apports de la recherche vers l'action locale.

Ce domaine de la prospective de la ville et de l'urbain, contrairement à la prospective des transports, y compris dans les aspects territoriaux de l'organisation des mobilités, est encore relativement peu développé et non de façon suffisamment vive pour alimenter la réflexion territoriale.

Il peut se diviser en deux principaux champs d'exploration :

### a) L'éclairage prospectif de certains enjeux ou thématiques urbains (les "sujets de la prospective"), dont :

- Les analyses prospectives axées sur certaines thématiques (ville diffuse et construction de stratégies périurbaines, ville renouvelée, aménagement durable, ...) ou interfaces de thématiques (impact du vieillissement et de la mobilité des retraités sur la transformation du monde rural, évolution des modes de vie et impacts spatiaux...).
- Les analyses finalisées comparatives entre villes européennes.

131 Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, service de la recherche et de la prospective.

132 Secrétariat permanent du Plan Urbanisme-Construction-Architecture (PUCA).

## **b) Le champ des outils et des méthodes, dont :**

- Outils d'observation et de diagnostic évaluatif à caractère prospectif, construction d'indicateurs significatifs pour mettre en perspective certaines réalités.
- Approches systémiques de la complexité. Analyses morphologiques. Détection des signaux faibles et des phénomènes émergents.
- Les modes de connaissances actives de nature à mobiliser la société civile (et à penser autrement la gouvernance locale) et à mieux appréhender les points de vue et les attentes des habitants et des "usagers".
- Les interactions entre les influences externes sur un territoire et les champs de force locaux, entre les dires d'expert et les connaissances locales.
- Les représentations comparées du présent et de l'avenir des différentes familles d'acteurs, les élus, les acteurs économiques, les techniciens, les urbanistes, la société civile.

Il n'est possible de progresser dans cette voie que de façon très progressive au fur et à mesure du développement de l'expérimentation locale. Seul ce développement (espéré) sera en mesure de susciter des programmes et des commandes de recherche. L'idée d'un observatoire des démarches de prospective territoriale, centrale pour ce domaine, peut être structurante pour un (des) centre(s) de ressources.

En attendant, nous proposons une concrétisation de certaines initiatives pour lier recherche et réflexion locale dans le cadre des programmes et des moyens existants du ministère (DRAST/CPVS et DGUHC/PUCA) et de la DATAR et pour engager un processus de capitalisation.

Ces initiatives pourraient prendre la forme :

- de programmes de travail inter-ministériel finalisés sur des thématiques prioritaires, par exemple les implications prospectives des évolutions démographiques ; programme qui pourrait mobiliser, pour le compte du ministère de l'Équipement, le Centre de Prospective et de Veille Scientifique (CPVS) ;
- d'ateliers de prospective urbaine sur le principe de séminaires portant sur une thématique à la fois ancrée sur un territoire donné et vecteur d'enseignements généraux pour la recherche et pour l'action. Il s'agit de réunir des acteurs locaux (de diverses familles) des experts et des chercheurs et des prospectivistes et de confronter leurs approches.

Un sujet possible pour un tel atelier, évoqué au paragraphe consacré au rapprochement avec les représentations de l'avenir portées par le "projet urbain" (cf. 2<sup>ème</sup> partie, §II-3°), serait, en associant des praticiens du projet urbain, de la planification spatiale et de la prospective territoriale : l'échelle d'un SCOT (ou d'une aire urbaine), support de pratiques respectives et complémentaires de projet urbain et de prospective territoriale ?

Ces initiatives peuvent s'accompagner d'une politique de communication et éventuellement de négociation par rapport à certains réseaux de façon à susciter des initiatives et des commandes décentralisées à l'instigation de certaines régions et de certains départements.

## **IV. DES PROPOSITIONS INTERNES AU MINISTÈRE**

### **1. Vers une nouvelle coopération des services de l'État**

Les évolutions institutionnelles vont conduire à une recomposition des rôles et des services de l'État. L'échelon régional va vraisemblablement être substantiellement renforcé pour mieux développer une fonction de "stratège territorial", de "tête de pont" de l'État pour l'ensemble des politiques territoriales et des politiques

territorialisées, en étroite coopération avec les collectivités territoriales.

Cette fonction d'observation, de veille "stratégique" et de cohérence inter-territoire n'est pas nouvelle, mais elle doit s'étendre quantitativement et se recomposer qualitativement dans un sens plus systémique et en intégrant les méthodes prospectives pour explorer les futurs, et non plus seulement anticiper l'avenir comme en matière de planification et d'analyse prévisionnelle. Elle doit de plus en plus dépasser les cloisonnements sectoriels et institutionnels en développant une coopération et une collaboration accrues avec les collectivités et en inter-services.

Ce rôle stratégique régional, et si possible inter-régional, est à mettre en avant. Il concerne globalement les directions régionales de l'équipement (DRE) et les secrétariats généraux de l'action régionale (SGAR). Son développement peut se faire de façon très différenciée d'une région à l'autre avec toute une gamme de modes d'intervention, en terme d'ingénierie, autour des fonctions :

- *d'étude et d'analyse, de choix d'objectifs, de priorités et de moyens, pour appuyer la définition de stratégies à mettre en œuvre par d'autres et pour définir des stratégies interministérielles pour le compte de l'État ;*
- *de réflexions prospective thématiques impliquant plusieurs enjeux ;*
- *de contribution à l'évaluation des politiques et de veille prospective par rapport à la cohérence de l'ensemble des démarches et des projets territoriaux ;*
- *d'animation ou de participation aux réseaux d'échanges et de capitalisation des savoir-faire et des bonnes pratiques.*

Développer ce domaine implique des choix ministériels et inter-ministériels. Ces choix et l'élaboration des stratégies d'action résultantes, conditionnés par la poursuite de la décentralisation et les évolutions institutionnelles, vont s'opérer de façon progressive. Il paraît nécessaire de les anticiper pour favoriser certaines évolutions et notamment, pour permettre de "positionner" les DRE et le réseau scientifique et technique du ministère, les centres d'études techniques (CETE) et leurs têtes de réseau (notamment le CERTU).

- Le débat interne au ministère sur l'utilité d'une prospective à l'usage de ses services extérieurs n'a pas véritablement eu lieu. Plusieurs possibilités ont déjà été évoquées :
  - *une prospective comme attitude innovante pour anticiper l'action, dans le sens d'un mode de questionnement, d'un outil de management, de veille et de mobilisation "transversale" ;*
  - *une prospective des connaissances destinée à améliorer les analyses territoriales, notamment à l'échelon des services régionaux ;*
  - *une prospective territoriale comme exercice stratégique pour construire un point de vue de l'État par rapport à des SCOT ;*
  - *une réflexion de stratégie d'"entreprise" appuyée sur une prospective des territoires*

à l'instar de l'exemple cité de la CAF de la Gironde (2<sup>ème</sup> partie, §-II).

Il est nécessaire d'organiser ce débat sur la place de la prospective par rapport à la modernisation et à l'évolution des DDE/DRE, intégrant la question du positionnement face aux démarches territoriales et à la planification stratégique, si l'on veut dégager des lignes d'action claires et ne pas se contenter de cette (non)position : "On verra comment instiller un peu de prospective dans la requalification des services".

## 2. Propositions

Sous réserve des orientations qui résulteraient de l'organisation du débat proposé, plusieurs actions semblent prioritaires et anticipatrices des évolutions institutionnelles :

- *Une sensibilisation des cadres de direction sur le thème de la prospective comme attitude stratégique d'anticipation de l'action.*
  - *Deux modules de formation à la prospective territoriale pour les CIFP :*
    - *Un module de base de deux journées à l'instar de certaines formations existantes<sup>133</sup>.*
    - *Un module plus approfondi de plusieurs journées, axé sur une approche cognitive de la prospective territoriale, notamment sur l'observation et le diagnostic des territoires et sur le développement durable "territorialisé", pour former des chefs de projet, des chargés de mission "transversaux" et des responsables des unités "études générales".*
  - *Quelques expérimentations de :*
    - *construction de "points de vue de l'État" par rapport à des SCOT, croisant, sous une forme d'exercice de prospective, des logiques top down (territorialisation des politiques nationales) et bottom up (les réalités, les enjeux et les options locales). Démarche transversale associant en réseau les différents niveaux territoriaux et les interservices et impliquant une dimension de stratégie de communication et d'échange avec les collectivités territoriales.*
    - *exercices de prospective pour caler des stratégies de service en fonction des exigences de territorialisation des politiques.*
  - *Un effort pour conforter dans les DRE (en liaison avec les préfets de régions et les SGAR), une fonction de "cadrage" des politiques territoriales, d'étude, d'observation et de veille prospectives, en capacité d'articuler les échelles et d'assurer une cohérence entre les territoires.*
  - *Une progressive montée en puissance de la prospective dans les réseaux et clubs d'échange internes au ministère.*
- Et naturellement :
- *Une participation active aux réseaux d'échanges et de capitalisation d'expériences et de réflexions partenariaux qui traitent des démarches territoriales, tels les PREDAT et les clubs "partenaires pour agir".*

133 Il s'agit notamment de sessions consacrées à la prospective territoriale organisées respectivement par l'E.N.P.C. et par Futuribles International.

## V. UNE POLITIQUE DE SOUTIEN NATIONAL

La demande de prospective territoriale anémiée ne se cristallise pas en commande et ne permet pas à l'offre de se développer ; inversement, l'offre stagnante et un milieu professionnel extrêmement faible et fragilisé limitent la prise de conscience que la prospective territoriale puisse devenir une méthode fiable pour élaborer des projets territoriaux. Ce cycle est paralysant. Il faut agir simultanément aux deux bouts de la chaîne et soutenir l'ensemble pour progressivement sortir de ce cycle. La volonté, l'initiative et l'action de l'État faciliteraient considérablement cette évolution.

### 1. Afficher une volonté, promouvoir un message

Il y a besoin d'afficher un message en direction des territoires selon lequel la prospective territoriale, sans être une panacée, constitue, en période d'incertitude et de faible visibilité, un outil de pensée stratégique et un corps de méthodes essentielles dans le champ du projet territorial et de la planification spatiale. Cet outil a besoin d'un soutien affirmé des pouvoirs publics pour être expérimenté dans le cadre des SCOT et de la politique d'aménagement du territoire.

La volonté de créer un dispositif de ressources peut être l'occasion privilégiée de dire le sens d'une politique de développement des territoires et de promouvoir la prospective dans ce cadre.

L'affichage peut se traduire par une insertion de ce message dans les différents documents d'encadrement, d'orientation, de méthode, qui portent sur les projets territoriaux. Les services centraux peuvent également exprimer ce point de vue dans les différents lieux d'impulsion, d'échanges et de capitalisation des politiques (échanges avec les services extérieurs, colloques, séminaires...).

Pour cela, il est nécessaire au préalable que ces services, ceux du ministère de l'Équipement en particulier, prennent conscience, débattent et décident du point de vue à adopter.

### 2. L'État directeur et coordonnateur

L'appui à la prospective territoriale appliquée aux démarches de projet et de planification spatiale pendant cette période sensible d'émergence, induit un minimum d'organisation et de coordination du mouvement.

Il est souhaitable que l'État central :

- *développe un point de vue interministériel et une coordination entre les ministères les plus intéressés par une réussite des démarches territoriales ;*
- *favorise une acculturation de ses services extérieurs en termes de sensibilisation et de formation permanente et anime ses propres réseaux et ses services pour contribuer à impulser des démarches de prospective ;*
- *apporte un soutien aux expérimentations locales et à la recherche-action ;*
- *optimise et coordonne, en liaison avec les organisations qui représentent les collectivités territoriales, l'action de soutien des démarches territoriales, d'échange d'expériences, de capitalisation et de diffusion des meilleurs exemples.*

Tout spécialement la D.A.T.A.R. et le ministère de l'Équipement doivent prendre l'initiative sur le "dossier" d'un dispositif de ressources pour en préfigurer une tête de réseau.

### 3. De la création d'une discipline universitaire à une organisation professionnelle

Face à une demande, même avec une montée en régime très lente, l'offre de prospective territoriale est rare. Cette rareté est structurelle. Pour améliorer progressivement la situation, il faut simultanément s'attaquer aux deux points faibles et interreliés de l'offre :

- *L'absence de formation universitaire.*
- *Un milieu professionnel des "prospectivistes territoriaux" très faible et sans organisation.*

### a) La question de la formation supérieure

La prospective n'est pas une discipline reconnue par l'enseignement supérieur. Le prospectiviste territorial, même s'il détient des connaissances et un savoir-faire spécifiques, n'est pas un spécialiste mais un généraliste. Il est possible de lui appliquer les notions couramment utilisées pour les métiers "transversaux" : assembleur, stratège territorial. Il n'existe pas de formation initiale pour former des professionnels qui seraient des "prospectivistes territoriaux" et pas davantage d'option de spécialisation proposée pour ceux qui s'engagent dans un métier qui concourt aux démarches d'aménagement des territoires.

La question est centrale : une stratégie de développement de la prospective dans les territoires ne peut réellement se jouer sans aucune formation initiale supérieure, sans adossement autre que sur de la formation permanente et sur de la formation "sur le tas". Indépendamment du débat qui serait à tenir sur un statut de la prospective comme discipline universitaire, il faut au moins permettre aux jeunes professionnels susceptibles d'intervenir dans l'aménagement des territoires, de disposer d'une culture de prospective et un apprentissage de base des principales techniques de la prospective territoriale, en somme d'une formation à l'attitude et aux activités de prospective.

La solution proposée est d'introduire des options et des modules de spécialisation dans :

- les troisièmes cycles d'urbanisme et d'aménagement et de les expérimenter, dans le cadre de certains de ces cycles, dès l'année 2004-2005.
- Certaines écoles supérieures qui forment les cadres des services des collectivités et de l'État (École nationale des travaux publics de l'État...)

### b) Un milieu professionnel à organiser

Il n'existe, pour ainsi dire, pas de milieu professionnel de la prospective territoriale, ni privé ni public. Les consultants privés ne dépassent pas

une dizaine de personnes et de structures d'étude. La prospective territoriale, comme capacité à animer des exercices de prospective, a encore moins de réalité dans les organismes publics, les agences d'urbanisme et de développement, les services des collectivités et de l'État.

Le poids de l'offre de professionnels est insignifiant face à une demande même homéopathique associée à plusieurs centaines de démarches territoriales, SCOT, projets de pays et d'agglomération, projets territoriaux sous de multiples formes.

Les conséquences de cette considérable distorsion entre offre et demande se font sentir dans le sens d'un "cercle vicieux" :

- La demande reste potentielle et ne se transforme pas en commande.
  - Les rares prospectivistes ont un carnet de commande qui reste dégarni.
  - D'autres approches territoriales viennent combler le vide sans véritable attitude de prospective.
  - La prospective territoriale n'arrive pas à émerger significativement comme outil de travail spécifique.
  - Elle reste confinée à une place marginale principalement axée sur des éclairages d'experts pour certaines thématiques ou confondue avec les analyses prévisionnelles et les cadrages chiffrés.
- Pour s'éloigner de ce risque de dérive, **il est nécessaire d'élargir la base professionnelle et d'organiser progressivement une "profession"**.

Dans un contexte de développement de la commande, un élargissement de la base des prospectivistes, consultants privés (y compris issus du monde universitaire) ou intégrés dans un organisme public, peut être opéré de plusieurs façons :

- par une ouverture ou un basculement de certains consultants spécialisés en matière de stratégies territoriales ou de prospective industrielle, vers la prospective territoriale, à la faveur de certaines associations pour répondre à des appels d'offre ;



- *par un autre positionnement de certains chercheurs universitaires par rapport aux demandes de prestations de la part des collectivités territoriales et des services de l'État ;*
- *par des formations internes aux entreprises et organismes d'études à supposer qu'ils aient les moyens de recruter pour former ;*
- *par le biais de la formation permanente et de la formation-action (à supposer qu'elles puissent se développer) en mesure de qualifier certaines personnes.*

Ces questions complexes de développement professionnel et de formation supérieure mettent en interactivité de nombreux acteurs privés et publics,

des demandeurs : les collectivités territoriales, les ministères en charge des principales politiques qui concourent à l'aménagement du territoire, des offreurs : l'enseignement supérieur, les organismes chargés de la formation permanente, des professionnels privés et publics (notamment les agences d'urbanisme), des universitaires... Les possibilités d'initiative et de coordination dans ces domaines et dans le domaine lié d'une organisation professionnelle (à l'instar des professionnels de l'évaluation), semblent fortement liées à la présence d'un organisme tels que le centre de ressources pour la prospective ou, dans un premier temps, de la structure qui serait chargée de préfigurer la mise en place d'un dispositif de ressources.

## CONCLUSION



# CONCLUSION

La faible croissance, l'absence de visibilité de l'avenir et les multiples incertitudes, le poids des facteurs d'évolution externes au territoire, les mutations institutionnelles profondes et les exigences croissantes des sociétés civiles locales forment un contexte qui induit la nécessité de modifier les modes d'anticipation de l'avenir et de valoriser les fonctions qui permettent de voir ce qui bouge à l'horizon avant les autres. Il s'agit de développer une capacité de réactivité des territoires pour conduire les changements de politiques et de programmes d'action, de prendre les devants pour garder (ou arriver à atteindre) des positions gagnantes et pour ne pas subir les conséquences des effets négatifs de certaines politiques.

Face à l'incertain, réactivité et flexibilité ne sont pas suffisantes si elles ne sont pas orientées vers des objectifs à long terme. Michel Godet le démontre pour le monde de l'entreprise<sup>134</sup>. Le raisonnement est transposable aux territoires : une vision de l'avenir et un projet de territoire qui fixent une ambition et les finalités à long terme, qui donnent leur sens aux politiques et aux programmes d'action et qui organisent la mobilisation des forces vives et des énergies. Il s'agit de partir d'un énoncé clair des objectifs à atteindre pour avoir des chances de trouver les chemins pour y parvenir.

## Du projet de territoire à la planification

Dans cette logique, un projet de territoire est un choix de société, il est

politique, sociétal, économique, écosystémique, avant de devenir un projet d'aménagement du territoire ou un projet d'aménagement et de développement durable (au sens de la loi SRU). Comment planifier l'organisation d'un territoire sans avoir collectivement fixé de cap pour l'avenir ni choisi le chemin pour y arriver ? Le PADD ne se substitue pas au projet de territoire, il ne peut que le prolonger. Si ce dernier n'existe pas (cas qui semble quasi général), il faut l'élaborer. Le détour paraît indispensable.

Pour réhabiliter la planification territoriale, aujourd'hui et demain, il faut lui retrouver un sens qui ne peut plus s'appuyer sur le prolongement des pratiques des années 90, ni sur celles des schémas directeurs ni sur celles des directives territoriales d'aménagement. La planification a été polarisée sur la culture de l'"avenir unique" : prolongement de tendances, extrapolation, analyse prévisionnelle, mise en cohérence des projets structurants d'aménagement. Il s'agit d'"inventer" une planification territoriale d'un avenir multiple. Une prospective bien conduite indique un champ de possibles et suggère des choix pour éclairer le projet de société locale.

## Le mouvement vers le projet de territoire est-il engagé ?

Les conséquences institutionnelles, politiques et méthodologiques et en termes de management de l'action, sont considérables.

Le "basculement" vers un processus qui intègre les notions d'avenir mul-

---

134 Michel Godet, *Manuel de prospective stratégique* (tome 1), *op. cit.*, pages 220 et 221.

tiple, de vision collective à long terme et de projet de territoire, n'est pas encore une tendance affirmée, mais un "signal faible" qui prend corps à partir d'un faible nombre d'exemples puisés plutôt dans les démarches de pays que dans le domaine de la planification territoriale. L'évolution, à supposer que le sens se confirme, est une affaire de dix ans et plus.

La plupart des territoires ne sont pas méthodologiquement préparés à affronter la question de l'élaboration collective du projet de territoire. L'amélioration de sa pratique est un point essentiel pour les années à venir.

C'est "l'ambition stratégique conjuguée à la conscience de la nécessité" de changer ou d'infléchir notablement les politiques engagées et à la maîtrise de la coopération intercommunale, qui conduit principalement les territoires à s'engager dans la voie du projet à long terme. C'est parmi ces derniers que peut se constituer l'avant-garde susceptible de pousser au mouvement et de fournir progressivement les expériences qui vont permettre aux outils et aux méthodes de se roder et à l'idée de projet territorial de s'affirmer.

L'objectif est de créer les conditions pour permettre d'"excellentes" démarches territoriales, et par ce biais, plus généralement, de concourir à la modernisation de l'action publique dans le champ du développement et de l'aménagement, en lui constituant des références solides d'évolution à long terme : voir loin et large, comprendre le fonctionnement et les dynamiques d'un territoire et de sa société, simuler par des jeux de scénarios les chemins d'évolution possibles pour élaborer des "visions collectives" et des projets.

### **La prospective territoriale peut être le "fer de lance" de ce mouvement**

Dans ce contexte où le management du changement devient une attente claire des collectivités territoriales et où les méthodes d'anticipation basées sur l'"avenir unique" perdent de leur importance, la prospective territoriale devient la voie intéressante à

explorer. L'exercice de prospective territoriale, outil d'anticipation et d'élaboration d'un projet de territoire, peut devenir progressivement une référence pour l'action publique.

### **Le renouveau d'une planification territoriale "hybridée" par la prospective**

Il s'agit en particulier de favoriser la transformation des démarches de planification, SCOT notamment, qui utilisent encore des méthodes d'anticipation non "prospectives", pour les rendre aptes à penser les incertitudes et les alternatives et pour les ouvrir à la participation et au débat public. La planification territoriale peut se renouveler par hybridation avec la prospective.

Cette voie d'une planification mieux adaptée aux conditions actuelles est à développer dans le sens : mieux comprendre le fonctionnement des territoires dans leurs dynamiques sociales et dans leur capacité à se mettre en mouvement (et non plus se focaliser seulement sur les finalisations dictées par un SCOT), davantage de systémique, rigueur des prévisions au service de scénarios exploratoires, recours à une prospective appliquée à des enjeux précis et à des "sujets du futur" bien identifiés.

### **À quelles conditions le mouvement vers le projet de territoire peut-il se développer ?**

Pour arriver à développer des pratiques tant d'exercices de prospective territoriale au service d'un projet en amont que de démarches de planification "hybridées" avec les apports de la prospective, les difficultés à surmonter sont considérables. Les territoires n'ont quasi pas d'expérience en prospective. Les principaux handicaps progressivement à atténuer résident dans :

- la carence d'une culture politique et professionnelle de prospective dans le milieu de l'urbanisme et de l'aménagement,
- la faiblesse des savoir-faire et des méthodes en matière de prospective encore peu rodés à la complexité des territoires, des méthodes de prospective territoriale en lien avec la planification sont largement à inventer et à expérimenter.

– un milieu professionnel de prospectivistes territoriaux quasi inexistant et l'absence d'enseignement supérieur pour en former.

## **Des propositions pour renforcer la place de la prospective territoriale dans l'action publique et le monde professionnel**

Pour avancer, il faut agir simultanément sur les deux termes du couple fragile demande-offre. *Comment créer localement une demande structurée et la transformer en commande pour lui faire rencontrer une offre adaptée ?*

Le jeu de ce "marché" si particulier est impuissant, seul, à réguler l'équilibre de ce couple. L'organisation d'un appui public mutualisé et coordonné, est indispensable pour engager et soutenir le développement de la prospective. Il s'agit en priorité de l'amorcer en mettant à contribution les ressources existantes pour sensibiliser et former les acteurs, pour appuyer et accompagner les démarches et pour favoriser les expérimentations dans une logique de recherche-action tournée vers le terrain : expérimenter – capitaliser – échanger – diffuser.

Le rôle de l'État et des grandes collectivités territoriales est de stimuler activement la réflexion dans ce domaine en associant les professionnels de l'aménagement et de la planification et les tenants de la prospective.

### **LES AXES DE PROPOSITIONS SONT LES SUIVANTS :**

**1° La formation-action.** *Le système de formation-action est symbolique de cette dialectique difficile entre la demande et l'offre : sensibiliser et former localement pour faire en même temps, en utilisant*

*au mieux les rares professionnels de la prospective territoriale comme formateurs et consultants pour le suivi des démarches.*

**2° Le dispositif de ressources pour la prospective territoriale.** *Il s'agit de mutualiser les moyens et les énergies des territoires, des départements, des régions et de l'État, aux échelles inter-régionales et/ou régionales, pour appuyer les démarches territoriales, pour finaliser et organiser les réseaux d'échanges, de capitalisation et de diffusion des "bonnes pratiques" ... Un développement de réseaux et d'initiatives appelle une "tête de réseau" : c'est l'idée de la DATAR, partagée par la DRAST, de "Centre de ressources pour la prospective territoriale". L'action est à engager immédiatement en utilisant les ressources et les réseaux existants pour organiser l'expérimentation, la formation et l'échange d'expériences.*

**3° Un échelon "intermédiaire" (régional ou inter-régional) de cohérence, de veille et d'observation prospective.** *Il s'agit de stimuler et de coordonner les réflexions, les observations, les mises au point d'indicateurs et les recherches sur les "sujets d'avenir" et de "penser" l'adaptation "territoriale" des politiques générales et des grands projets et l'évaluation de leur prise en compte.*

**4° Formation de compétences.** *Si la prospective territoriale doit se développer durablement, il est nécessaire de former des compétences et des savoir-faire par une adaptation de l'enseignement supérieur (notamment les troisième cycle d'urbanisme et d'aménagement).*



## **Annexes**

- **BIBLIOGRAPHIE**
- **LETTRE DE MISSION CONFIEE  
PAR LA DGUHC ET LA DRAS  
À CLAUDE SPOHR**
- **GLOSSAIRE DES MOTS-CLÉS**



# ANNEXE N° 1 :

## BIBLIOGRAPHIE

### 1°) PROSPECTIVE, ANTICIPATION DU FUTUR : QUELQUES OUVRAGES GÉNÉRAUX DE BASE

**Arcade Jacques**, *Articuler prospective et stratégie. Parcours du stratège dans la complexité*, TRP n° 8, Futuribles International, LIPS, DATAR, Commissariat général du Plan, 1998.

**Bailly Jean-Paul**, *Demain est déjà là. Prospective, débat, décision publique*, 1999, Éditions de l'Aube.

**Berger Gaston**, *Prospective*, in *La Philosophie*, Édition Retz, collection "Les idées, les œuvres, les hommes".

**Berger Gaston**, *Sciences humaines et prévision*, *Revue des deux mondes*, 1957.

**Boutinet Jean-Pierre**, *Anthropologie du projet*, PUF, mai 2001.

**Calame Pierre**, *La démocratie en miettes, pour une évolution de la gouvernance*, Éd. Descartes & Cie, 2003.

**Callon Michel, Lascoumes Pierre, Barthe Yves**, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Édition du Seuil, 2001.

**Collectif**, *Décision, Prospective, auto-organisation. Mélanges en l'honneur de Jacques Lesourne*, Dunod, 2000.

**Cova Bernard et Sylvain Wickham**, *Stratégies d'incertitude*, *Economica*, 1996.

**Futuribles**, *Théories et méthodes de prospective*, numéro spécial, 1977.

**Gaudin Thierry** (dir.), *2100, récit du prochain siècle*, Payot, 1993.

**Gaudin Thierry**, *L'aménagement du territoire vu de 2100*, Éditions de l'Aube, 1994.

**Godet Michel**, *De l'anticipation à l'action. Manuel de prospective et de stratégie*, Dunod, 1991.

**Godet Michel**, *L'avenir autrement*, Armand Colin, 1991.

**Godet Michel**, *Manuel de prospective stratégique*, 2 tomes, Dunod, 1997, 2<sup>ème</sup> éd. 2002.

**Godet Michel**, *Crise de la prévision, essor de la prospective, exemple et méthodes*, PUF 1997.

**Goux-Baudiment Fabienne, Heurgon Édith, Landrieu Josée**, *Prospective d'un siècle à l'autre. Expertise, débat public, Vers une intelligence collective*, Éditions de l'Aube, 2001.

**Hatem Fabrice**, *La prospective, pratiques et méthodes*, *Economica*, 1993.

**Jaquart Albert**, *La légende de demain*, Flammarion, 1997.

**Jouvenel, Bertrand de**, *L'art de la conjecture*, Monaco, Éditions du Rocher, 1964.

**Jouvenel, Hugues de**, *La démarche de prospective, un bref guide méthodologique*, *Futuribles*, n° 247, novembre 1999.

**Lesourne Jacques**, *La fin des habitudes. Les mille sentiers de l'avenir*, Seghers, 1985.

**Massé Pierre**, *Le Plan ou l'anti-hasard*, Paris Gallimard, 1965.

### 2°) PROSPECTIVE TERRITORIALE : MÉTHODES ET DÉMARCHES

#### Ouvrages principaux

**Courson Jacques de**, *La prospective des territoires, concepts, méthodes, résultats*, Éditions du CERTU, 1999.

**Delamarre Alette, Malhomme Marie-Claude**, *La prospective territoriale*, La Documentation française-D.A.T.A.R., 2002.

**Farhi F., Lecoq D.** (CM International), **Liles I., Keenan M.** (PREST, Manchester), **Clar G., Svanfeldt C.** (Bruxelles), *Guide pratique de prospective territoriale en France*, Commission européenne, 2003.

**Gonod Pierre F. et Loinger Guy**, *Méthodologie de la prospective régionale*, rapport à la D.A.T.A.R., GEISTEL, 1994.

**Goux-Baudiment Fabienne**, *Quand les territoires pensent leurs futurs*, Éditions de l'Aube, 2001.

**Goux-Baudiment Fabienne**, *Donner du futur aux territoires. Guide de prospective territoriale à l'usage des acteurs locaux*, Éditions du CERTU, 2000.

**Lemaignan Christian**, *Perspectives territoriales pour 2020*, L'Harmattan, 2002.

**Les séminaires de la Caisse des Dépôts**, *Prospective et développement territorial*, La Documentation française, 2003.

**Pouvoirs locaux**, dossier *La prospective des territoires*, in *Les cahiers de la décentralisation*, n° 50, septembre 2001.

**Stevens Jean-François**, *Petit guide de prospective, Nord-Pas-de-Calais 2020*, Éditions de l'Aube, coll. Aube Nord.

#### Études et articles

**CERTU**, "La prospective urbaine et les élus locaux. Enquête auprès des élus locaux sur leurs attentes en matière de prospective urbaine", Collections du CERTU, novembre 1999.

**Godet Michel**, "Prospective et dynamique des territoires", *Futuribles* n° 269, novembre 2001.

**Gonod Pierre F.**, "La prospective en mouvements", version janvier 2001.

**Gonod Pierre F.**, "Prospective et complexité : modélisation systémique et modélisation d'anticipation", contribution à la rencontre 1997 du programme Européen Modélisation de la Complexité. La décision en situation complexe. Dialectique du Savoir et du Faire, 2 juin 1997.

**Heurgon Édith et Landrieu Josée**, "Un nouvel âge des territoires – un nouvel âge de la prospective", contribution aux travaux du groupe de prospective D.A.T.A.R. "Prospective et action publique".

**Heurgon Édith**, "Les dirigeants doivent associer les acteurs de base à leurs décisions", interview dans *Libération*, 7-8 juin 2003.

**Jouvenel Hugues de**, "La démarche prospective", *Futuribles*, novembre 1999.

**Plassard François**, "Rétrospective de la prospective : le scénario de l'inacceptable", dans *Géocarrefour*, Vol. 77, n° 2, 2002, pp.197-213.

**Proactivité Conseil/GERPA/Futuribles**, "Étude de faisabilité d'un dispositif permettant de répondre aux besoins des collectivités locales en matière de prospective territoriale", rapport d'étude, D.A.T.A.R., juillet 2002.

**Stevens Jean-François**, "Prospective territoriale en Nord-Pas-de-Calais, la construction d'un présent engagé", contribution aux travaux du groupe de prospective D.A.T.A.R. "Prospective territoriale et action publique".

#### Monographies

**Bourse François** (GERPA) avec la collaboration de Michel Godet et de Philippe Mirénowicz, "Pays Basque 2010", CODIL, DAU, D.A.T.A.R., 1992-1994.

**Chabaud Julie**, "Une expérience de prospective du risque social dans le territoire du Haut-entre-Deux-Mers", Séminaire Prospective-info (D.A.T.A.R.), compte-rendu de la séance du 11 décembre 2001.

**Courson Jacques de** (Algoé), "Séminaire de prospective stratégique, 3 et 4 juillet 2002, rapport général", Chambre de Commerce et d'Industrie de Dunkerque, septembre 2002.

**Destatte Philippe**, "La Wallonie à l'écoute de la prospective", Institut Jules Destrée, Wallonie, 2002.

**Flamant Jean-Claude, Lugan Jean-Claude, collectif**, "Les desseins de 2030. Une prospective pour les habitants de Midi-Pyrénées", Région Midi-Pyrénées, 1998.

**Gabe Pierre**, "La Ville et EDF", *Cahiers de prospective*, InterEditions, 1995.

**Haurie Jean-Louis**, "Entre modernisation du service public et développement social territorial. L'exemple de la Caisse d'allocations familiales de Gironde", in revue *Informations sociales, territoires* n° 104, 2002.

**Heno Claude et Le Bolzer Emmanuel** (rapporteurs), "Prospective des facteurs d'attractivité des régions atlantiques", Conseils économiques et sociaux régionaux de la façade Atlantique, 2001.

**Institut KERVEGAN**, "Prospective 2020, l'exercice à Nantes", cahier n° 4, février 2003.

**Jouvenel Hugues de**, "Migrations : l'imbroglio statistique", article éditorial, *Futuribles* n° 279, octobre 2002.

**Jouvenel Hugues de et Roque Maria-Angels**, "Catalogne à l'horizon 2010", *Economica*, 1994.

**Lajudie Benoît**, "Limousin 2017. À nous de jouer", rapport général de l'exercice de prospective territoriale, édition région Limousin.

**Le Bras Hervé**, "Prospective de la démographie de la Bretagne à l'horizon 2020", région Bretagne, 1998.

**Lefoll Pierre et Morvan Yves**, "Les grandes tendances", région Bretagne, 1996.

**Lefoll Pierre et Morvan Yves**, "Les facteurs d'attractivité de la Bretagne", région Bretagne, 2002.

**Loinger Guy**, "Réflexion prospective pour la Sambre-Avesnois, 2000-2015. Contribution du groupe Prospective et Action", avril 2002.

**Loinger Guy**, "Poitou-Charentes 2015", GEISTEL, 1998.

**Loinger Guy**, "La prospective citoyenne et participative. Application à trois communautés d'agglomérations dans le Nord Pas-de-Calais : Valenciennes Métropole, la Porte du Hainaut et Hénin-Carvin", rapport PUCA, décembre 2003.

**Millénaire 3**, "Une agglomération compétitive et rassemblée. De la démarche prospective au projet d'agglomération", cahier n° 21 (supplément), Le Grand Lyon, septembre 2000.

**Millénaire 3**, "Une agglomération compétitive et rassemblée. 21 priorités pour le XXI<sup>e</sup> siècle", Cahier n° 21, Le Grand Lyon, septembre 2000.

**Millénaire 3**, Mission Prospective et stratégie d'agglomération et Tempéra, "Évaluation de Millénaire 3 par les acteurs ayant participé à la démarche", Le Grand Lyon, septembre 2000.

**Morel Bernard, Fellmann Thierry**, "Notre région, un avenir à inventer", document d'appel aux citoyens de Provence-Alpes-Côte d'Azur, Région PACA, 1999.

**Sicard Claude**, "La prospective au service de la stratégie territoriale : l'exemple des Ardennes", *Futuribles International*, Lips, D.A.T.A.R., Commissariat général du plan, avril 1998.

### **3°) PLANIFICATION TERRITORIALE : MONOGRAPHIES, ÉTUDES ET ARTICLES**

**Agence d'urbanisme de la communauté urbaine de Lyon** "Études préparatoires au nouveau Schéma Directeur de l'agglomération Lyonnaise. Lyon 2010, un projet d'agglomération pour une métropole européenne", rapport SEPAL-Agence d'urbanisme, octobre 1988.

**Agence d'urbanisme de la région grenobloise**, "Quel avenir pour l'agglomération grenobloise ? Éléments pour un débat", avril 2002 (document de travail).

**Allaman Martine**, "Montpellier Agglomération, oser l'expérimentation", *Diagonal* 160-161 mars-juin 2003.

**Atelier Transfrontalier (COPIT)**, "Propositions de stratégies pour la métropole transfrontalière", 2002.

**Béhar Daniel, Boloquy Battita, Epstein Renaud**, "Évaluation et Pays : les enseignements du Pays Basque" in "Une évaluation à l'épreuve de son utilité sociale", rapport d'activité 2000-2002 du Conseil National de l'Évaluation, édition La Documentation française, février 2003.

**Ciavatti Michelle, Faure Alain**, "Regards sur l'élaboration du schéma directeur de la région grenobloise (1999-2000)", rapport pour le syndicat mixte pour l'élaboration et le suivi du schéma directeur de la région grenobloise et pour la DRE, décembre 2001.

**D.A.T.A.R., Préfecture de la région Nord-Pas-de-Calais, Mission interministérielle et interrégionale d'aménagement des pays du Nord**, "Pays du Nord. Contribution de l'État à de nouveaux enjeux interrégionaux", La Documentation française, 2002.

**DRE Nord-Pas-de-Calais, DDE du Nord et DDE du Pas-de-Calais**, "Systèmes urbains et agglomérations dans le Nord-Pas-de-Calais", janvier 1999.

**MELT-Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme/Fédération nationale des agences d'urbanisme**, "La prospective dans la planification urbaine et territoriale, les grands enseignements du Colloque, Metz, les 8-9 avril 1992".

#### **4° LES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES ET LES ASPECTS INSTITUTIONNELS**

##### **1. Ouvrages**

**Ampe Francis et Neuschwander Claude**, *La république des villes*, Éditions de l'Aube-D.A.T.A.R., 2003.

**Ascher François**, *Les nouveaux principes de l'urbanisme. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour*, Éditions de l'Aube, 2001.

**Ascher François, Brams Lucien et alii**, *Les territoires du futur*, Éditions de l'Aube D.A.T.A.R., col. Prospective et territoire, 1993.

**Association des Professionnels de l'Urbanisme de Midi-Pyrénées (APUMP) et Institut d'Études Territoriales de Barcelone**, *La ville étalée en perspectives*, Champ Social Éditions, novembre 2003.

**Beaufils Marie-Laure, Janvier Yves, Landrieu Josée**, *Aménager la ville de demain : une action collective*, Éditions de l'Aube, 1999.

**Boutet Annabelle et Galmiche Colette (sous la direction de Vincent Fouchier)**, *La contractualisation territoriale, capitalisation bibliographique. Un mode d'action publique en renouveau permanent ou un outil d'avenir pour l'aménagement ?*, D.A.T.A.R./DGUHC (CDU), septembre 2003.

**Bury Jean-Claude (rapporteur)**, *Métropoles et structuration du territoire*, Avis du Conseil Économique et Social, édition des journaux officiels, 2003.

**Certu**, *La forme des villes. Caractériser l'étalement urbain et réfléchir à de nouvelles modalités d'actions*, Éditions du Certu, Lyon, 2000.

**Certu**, *Les temps de la ville et les modes de vie. Quelles perspectives d'actions ?*, éditions du Certu, Lyon, 2001.

**Certu**, *Nouveaux rythmes de travail et ville de demain. Paroles d'acteurs*, Éditions du Certu, Lyon, 2002.

**Certu**, *Centralités dans la ville en mutation. Quelles perspectives d'actions pour les pouvoirs publics ?*, Éditions du Certu, Lyon, 2003.

**Comité de liaison des Comités de bassin d'emploi**, *Construire un projet de territoire. Du diagnostic aux stratégies*, D.A.T.A.R., METL, ministère de l'Emploi et de la Solidarité, 1997.

**Chalas Yves et Dubois-Taine Geneviève**, *La ville émergente*, Éditions de l'Aube D.A.T.A.R., 1997.

**Commission nationale sur l'environnement et le développement**, *Notre avenir à tous*, introduction de Gro Harlem Brundtland, Premier ministre de Norvège, Éditions du Fleuve, Québec, 1989.

**D.A.T.A.R.**, *Aménager la France de 2020. Mettre les territoires en mouvement*, La Documentation Française, novembre 2000.

**Debarbieux Bernard et Vanier Martin (dir.)**, *Ces territorialités qui se dessinent*, B. et M., Éditions de l'Aube-D.A.T.A.R., collection Bibliothèque des territoires, 2002.

**Deffontaines Jean-Pierre et Prod'homme Jean-Pierre**, *Territoires et acteurs du développement local. Des nouveaux lieux de démocratie*, Éditions de l'Aube-D.A.T.A.R., 2001.

**Fédération nationale des agences d'urbanisme**, *Le Schéma de Cohérence Territoriale, Contenu et méthodes*, Édition DGUHC-Certu, juin 2003.

**Floquet Charles (dir.)**, *Pour en finir avec la décentralisation*, Éditions de l'Aube-D.A.T.A.R., 2002.

**Gerbaux Françoise (dir.)**, *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité*, Éditions de l'Aube, novembre 1999.

**Gorgeu Yves (Mairie-conseils CDC), Jenkins Barbara (Fédération des parcs régionaux de France)**, (sous la direction de), *La charte de territoire, une démarche pour un projet de développement durable*, La Documentation française, collections "Pratiques de l'intercommunalité", 1998.

**Lacaze Jean-Paul**, *Renouveler l'urbanisme. Prospective et méthode*, Presses de l'École nationale des Ponts et Chaussées, 2000.

**Loinger Guy, Némery Jean-Claude**, *Construire la dynamique des territoires... Acteurs, institutions, citoyenneté active*, L'Harmattan, collection "Administration et aménagement du territoire", 1997.

**Loinger Guy, Némery Jean-Claude (dir.)**, *Recomposition et développement des territoires : enjeux économiques et processus d'acteurs*, L'Harmattan, 1998.

**Mangin Chantal**, *Les coopérations interrégionales*, La Documentation française, collection "Territoires en mouvement", 2002.

**Martinand Claude (rapporteur)**, *Environnement et développement durable. L'indispensable mobilisation des acteurs économiques et sociaux*, avis du Conseil Economique et Social, Édition des journaux officiels, 2003.

**May Nicole, Veltz Pierre et alii**, *La Ville éclatée*, Éditions de l'Aube D.A.T.A.R., 1998.

**Mény Yves et Thoenig Jean-Claude**, *Politiques publiques*, PUF, 1989.

**Pouille François, Gorgeu Yves, Grenier Philippe, Moquay Patrick, Sahuc Philippe**, *Urbanité rurale. Les reportages*, Éditions du Développement Territorial, 1999.

**Reigner Hélène**, *Les DDE et le politique. Quelle co-administration des territoires ?*, Éditions de L'Harmattan, 2002.

**Sauvez Marc**, *La ville et l'enjeu du développement durable*, rapport au ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, La Documentation française, 2001.

**Spector Thérèse, Theys Jacques**, *Villes du XXI<sup>e</sup> siècle. Entre villes et métropoles : ruptures ou continuité ?*, synthèse du Colloque de La Rochelle (19, 20, 21 octobre 1998), collections du CERTU, 1999.

**Spector Thérèse, Theys Jacques**, *Villes du XXI<sup>e</sup> siècle. Quelles villes voulons-nous ? Quelles villes aurons-nous ?*, actes du Colloque de La Rochelle, collections du CERTU, 2001.

**Vandermotten Christian (sous la direction de)**, *Le développement durable des territoires*, 2002, Éditions de l'Université de Bruxelles.

**Wachter Serge (Dir.), Bourdin A., Lévy J., Offner J.-M., Padioleau J.-G., Scherrer F., Theys J.**, *Repenser le territoire, un dictionnaire critique*, Éditions de l'Aube, 2000.

**Wachter S. (Dir.), Davezies L., Duran P., Emelianoff C., Gaxie D., Renard V., Theys J.**, *L'aménagement en 50 tendances*, Éditions de l'Aube-D.A.T.A.R., collection "Bibliothèque des territoires", 2002.

**Wachter Serge et Theys Jacques (Dir.)**, *Aménagement durable : défis et politiques*, Éditions de l'Aube-D.A.T.A.R., collection "Bibliothèque des territoires", 2003.

## 2. Articles et études

**Acadie**, "Les DDE et les politiques d'aménagement. De la connaissance sur les territoires à la territorialisation de l'action de l'État", ministère de l'Équipement, PUCA, juillet 1999.

**Association Nouveaux territoires pour l'entreprise**, "Entreprises et territoires : un destin commun", Centre des jeunes dirigeants d'entreprise et Comité Grand Lille, 2001.

**Béhar Daniel et Estèbe Philippe**, "L'État peut-il avoir un projet de territoire ?", *Les annales de la Recherche Urbaine*, n° 82, mars 1999.

**Béhar Daniel et Méjean Philippe**, "Rencontres nationales des agglomérations, 22 juin 2000, les Sites témoins" (D.A.T.A.R., AMGVF) en annexe de l'ouvrage de Francis Ampe et Claude Neuschwander, *La république des villes*, Éd. de l'Aube-D.A.T.A.R.

**Béhar Daniel**, "L'intercession territoriale", in *Le bricolage organisationnel. Crise des cadres hiérarchiques et innovations dans la gestion des entreprises et des territoires*, 2001.

**Castel Jean-Charles**, "Généalogie et caractères de la postmodernité", intervention au colloque "L'imaginaire aménageur en mutation" de Grenoble, 31 janvier et 1<sup>er</sup> février 2002.

**Institut des Villes**, "Stratégie et planification urbaine. Analyse de la mise en œuvre de la loi SRU dans le contexte législatif des lois Voynet et Chevènement", août 2002.

**IPTS Report**, "Prospective et développement régional", Commission européenne, numéro spécial, novembre 2001.

**Meaux Marie-Line**, "Les services déconcentrés du ministère de l'Équipement et l'élaboration des schémas de cohérence territoriale, état des lieux et propositions", rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées, janvier 2003.

**Mission Opérationnelle Transfrontalière**, "Élaboration d'une méthode d'approche du transfrontalier dans les diagnostics et les contrats d'agglomérations", étude pour le compte du METL (DAEI) et de la Mission Europe-Équipement (EUREQ), juin 2000.

**Mission Opérationnelle Transfrontalière**, "Pour une meilleure prise en compte des agglomérations transfrontalières dans les politiques urbaines en Europe", septembre 2000.

**Padioleau Jean-Gustave**, "Les gogos de la gouvernance", *Libération* (1<sup>er</sup> juin 2000)

**Padioleau Jean-Gustave**, "La gouvernance ou comment s'en débarrasser. Stratégies de corruption", *Le Banquet* n° 15, 2000.

**Parent Alain**, "La donne démo-spatiale", in *Prospective et développement territorial*, Caisse de dépôts et consignations, Édition La Documentation française, 2003.

**Plassard François**, "Rétrospective de la prospective : le scénario de l'inacceptable", in *Géocarrefour*, Vol. 77, n° 2, 2002.

**Piveteau Vincent**, "L'avenir à long terme des zones rurales fragiles. Approche par le jeu prospectif d'une question complexe", rapport de thèse, 30 avril 1994.

**Pouvoirs locaux**, dossier "Agglomérations : le syndrome du labyrinthe", *Les Cahiers de la décentralisation*, n° 42, septembre 1999.

**Pouvoirs locaux**, dossier "Nécessité de l'évaluation", *Les Cahiers de la décentralisation*, n° 57, juin 2003.

**Secchi Bernardo**, "Comment agir sur la « citta diffusa »", compte rendu d'une séance de l'atelier "5 à 7", organisé par le Club Ville Aménagement, 24 avril 2002.

**T.AD. et Caroline David Consultant**, "L'évolution des études et démarches en aménagement : caractériser l'émergence de nouvelles compétences, de nouveaux métiers", DRAST/Centre de Prospective et de Veille Scientifique, décembre 2001.

**Theys Jacques**, "La gouvernance, entre innovation et impuissance : le cas de l'environnement", dans "Aménagement durable : défis et politiques", (Jacques Theys, Serge Wachter, directeurs d'ouvrage), Éditions de l'Aube-D.A.T.A.R., collection "Bibliothèque des territoires", 2003.

**Theys Jacques**, "Un nouveau principe d'action pour l'aménagement du territoire ? Le développement durable et la confusion des (bons) sentiments", in *Repenser le territoire, un dictionnaire critique* (Serge Wachter et Jacques Theys, directeurs d'ouvrage), Éditions de l'Aube-D.A.T.A.R., 2000.

**Theys Jacques**, "Développement durable, villes et territoires – Innover et décloisonner pour anticiper les ruptures", *Note du CPVS n° 13*, janvier 2000.

**ANNEXE N° 2 :**

**LETTRE DE MISSION CONFIEE PAR LA D.G.U.H.C.  
ET LA D.R.A.S.T. À CLAUDE SPOHR**

Paris-la Défense, le 7 janvier 2002.

Monsieur,

Vous avez bien voulu accepter de mener des travaux sur la prospective appliquée aux projets de territoire et à la planification urbaine, et nous vous en remercions.

Comme il a été prévu, vous trouverez ci-jointe votre lettre de mission que vous mettrez en œuvre sous la conduite du comité de pilotage dont nous vous demandons de proposer rapidement la constitution et les modalités de mise en place.

Nous vous prions de croire, Monsieur, à l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Le Directeur Général  
de l'Urbanisme,  
de l'Habitat  
et de la Construction

François DELARUE

Le Directeur  
de la Recherche  
et des Affaires Scientifiques  
et Techniques

François PERDRIZET

Monsieur Claude SPOHR

Architecte et Urbaniste en Chef de l'État,  
C.G.P.C. – 5<sup>ème</sup> section  
Chargé de Mission auprès du Directeur de la Recherche  
et des Affaires Scientifiques et Techniques

## LETTRE DE MISSION

### La prospective appliquée aux projets territoriaux et à la planification urbaine

Trois importantes lois (respectivement d'orientation de l'aménagement du territoire, d'organisation territoriale et de solidarité et renouvellement urbain) convergent pour former un cadre à l'organisation et à la planification de territoires intercommunaux. Leur application va renouveler les pratiques de planification et d'élaboration de projets territoriaux et d'agglomération.

L'élaboration des projets de territoire et le développement de la planification, généralement sur l'initiative des collectivités locales, parfois à celle de l'État aux échelles larges, vont entraîner une grande diversité d'exercices et d'expériences. Des méthodes novatrices et à caractère expérimental verront le jour. Ces démarches de projets territoriaux, à terme, devront être observées, suivies et valorisées, faire l'objet de bilans et de capitalisation de savoir-faire, certaines être accompagnées plus étroitement pour dégager expérimentalement des méthodes, des connaissances et des savoir-faire.

Pour ce qui le concerne, cette évolution des politiques urbaines qui s'engage met en jeu de nouvelles formes d'action de l'État et va nécessiter de la part de ses services extérieurs une capacité à constituer des "points de vue traduisant ses enjeux et ses priorités". Cette ambition pourra se concrétiser au prix d'efforts considérables pour notamment appréhender et analyser les enjeux et les solidarités entre les différentes échelles de territoires et pour prévoir et cadrer les évolutions démographiques, sociales, économiques, environnementales, ...

Cette situation générale met au centre de la planification des territoires, à différentes échelles, de l'agglomération aux grands territoires interrégionaux, et dans le cadre de diverses

procédures, la question des éclairages prospectifs indispensables pour définir des scénarios prévisionnels à long terme et pour imaginer les transformations des villes et évaluer leurs conséquences. Les approches prospectives doivent être situées dans le cadre de l'ensemble des démarches de planification, par rapport à leurs différentes phases : mise en place, diagnostic, élaboration du projet, mise en œuvre et évaluation, ainsi que par rapport aux modes de gouvernance, aux jeux des acteurs, au processus d'itération avec les projets concrets. Les démarches de planification désormais devront s'adapter en permanence aux évolutions du territoire et aux attentes et besoins des populations et des institutions.

Le premier objet de votre mission est d'établir un état des lieux de la prospective appliquée aux projets territoriaux et à la planification urbaine en France. Par une observation d'exemples variés de démarches territoriales, vous vous efforcerez d'apprécier sa place, ses méthodes, ses résultats et impacts sur l'ensemble du processus de planification. L'objectif de cette première phase est de déboucher sur un ensemble d'enseignements et de propositions de nature à éclairer notre action de suivi des politiques de planification, de directives et de recommandations, de requalification et de renforcement des moyens des services, de valorisation et de diffusion des pratiques intéressantes, de recherche-action et d'expérimentation.

Dans cet esprit, vous vous attacherez à mettre en évidence :

- un état de l'offre des approches, questionnements et sujets de prospective et des principales connaissances qui s'y rattachent, des équipes de professionnels et des experts qui interviennent, en montrant quelques exemples significatifs d'approches prospectives qui accompagnent des démarches de planification construite "par le bas", à partir des projets et opérations stratégiques, ainsi que les modes de gouvernance et d'organisation qui marquent ces démarches,

- les contenus et les thèmes à approfondir en termes de prospective et/ou de prévision tant par des approches qualitatives que quantitatives (méthodes de cadrage prévisionnel adaptées à la planification),
- les possibilités d'utiliser certains travaux et recherches de prospective sociétale dans les études territoriales,
- les principaux besoins et attentes de la part des collectivités locales, des équipes de projet et des services de l'État, ainsi que leurs pratiques et approches,
- les enseignements qui résultent des approches "grands territoires" et, en particulier de l'expérience des Directives Territoriales d'Aménagement (DTA), et leurs liaisons avec les démarches de projet et de planification locale inclus dans ces territoires,
- la place et l'importance des exercices de prospective dans la conception des projets territoriaux des collectivités locales et dans les démarches de planification spatiale (SCOT, schémas de secteur, PLU, ...),
- un éclairage par les pratiques et les exemples des notions de cohérence et de développement et d'aménagement durable prioritaires pour l'action de l'État,
- les suggestions d'organisation pour améliorer à terme les modes de gouvernance alliant collectivités territoriales et État,
- les possibilités de valoriser et de diffuser certains travaux et recherches pour utiliser leurs apports dans les études territoriales,
- les enseignements d'expériences engagées dans d'autres pays qui développent des pratiques de prospective territorialisée.

Vous chercherez, en liaison notamment avec le CERTU, à identifier des réseaux de valorisation et d'échange et à préfigurer un système d'action de type programme d'expérimentation ou de recherche action, de nature à rapprocher la

prospective des préoccupations régionales et locales.

Ainsi vous identifieriez les sujets à approfondir dans le cadre d'une seconde phase qui aura notamment pour objet de mener quelques expérimentations, sur des sites précis, d'élaboration croisée de démarches prospectives entre les équipes chargées du projet territorial et des "chercheurs" proposant des lectures prospectives des sites de projet. Vous prendrez contact avec des collectivités locales et leurs services chargés de suivre des projets territoriaux et des démarches de planification, ainsi qu'avec les services extérieurs de l'État concernés, pour identifier les sites à expérimenter et pour définir les conditions d'action.

La restitution de vos travaux se fera progressivement sous la conduite d'un comité de pilotage. Ce processus sera marqué, vers la fin de l'année 2002, par un rapport intermédiaire prolongé par un séminaire de capitalisation pour débattre des enseignements et des orientations d'action qui se dégageront de vos travaux.

Vous proposerez rapidement la mise en place du comité de pilotage de votre mission qui sera composé des représentants des services centraux les plus concernés par les projets de territoire, outre les directions du ministère, la D.A.T.A.R., la D.I.V., le ministère chargé de l'Environnement (DEEEE), des organismes tels la fédération nationale des agences d'urbanisme et le CERTU, des représentants de commanditaires ou d'utilisateurs d'études de prospective issus des collectivités territoriales et de services extérieurs de l'État, deux ou trois experts et/ou chercheurs.

Vous disposerez de l'appui du Centre de Prospective et de Veille Scientifique de la D.R.A.S.T. pour mener à bien votre mission.

20 décembre 2001



## ANNEXE N° 3 :

# GLOSSAIRE DES PRINCIPAUX MOTS-CLÉS

- **Aménagement durable** : L'aménagement durable d'un territoire est la forme d'aménagement de l'espace qui répond aux principes de la définition du développement durable. On pourrait dire avec Jacques Lévy "Produire sans détruire, rendre l'espace plus vivable au temps  $t_0$  d'une manière telle qu'un progrès supplémentaire soit possible au temps  $t_1$  ..." tout en constatant que l'application de ce principe va être complexe à construire et que les résultats vont être longs à observer.
- **Aménagement du territoire** : L'aménagement du territoire est la forme française de l'organisation et du développement du territoire national et des territoires locaux et régionaux, que la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (D.A.T.A.R.) a exprimée et a contribué à traduire dans les faits depuis sa création en 1964. L'aménagement du territoire désigne une politique européenne, nationale et régionale par opposition à "aménagement des territoires" qui vise des démarches territoriales ou locales.
- **Démarche territoriale** : Terme générique pour désigner l'ensemble des processus de réflexion et d'action appliqués au développement et à l'aménagement d'un territoire ; processus tant globaux, les projets de territoire (sous diverses formes) et les démarches ou les documents de programmation et de planification ..., que thématiques ou sectoriels, de type programme local de l'habitat (PLH) ou Plan de déplacement urbain et plus largement les politiques "territorialisées", tant à caractère informel qu'insérés dans le cadre d'une procédure (SCOT, DTA ...).
- **Développement durable** : "Le développement durable est un type de développement qui permet de satisfaire les besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs."<sup>136</sup>
- **Développement local** : Il s'agit du développement de l'ensemble des potentiels économiques, sociaux, culturels et humains d'un territoire. Expression d'une pratique déjà ancienne de plusieurs dizaines d'années, le développement local traduit une aspiration croissante au développement endogène sur la base de l'interaction, la coordination et l'organisation entre les acteurs publics et privés, les citoyens et l'ensemble des forces vives d'un territoire donné. Les démarches de Pays sont la forme actuelle du développement local qui s'est surtout développé dans les secteurs "ruraux" de petites ou de moyennes agglomérations.
- **Évaluation** : L'évaluation est une activité d'étude destinée à établir un jugement sur la valeur d'une politique publique fondée sur ses résultats, ses impacts et les besoins qu'elle vise à satisfaire. Les objectifs de l'évaluation reposent sur un ensemble de techniques, notamment autour de la notion de pertinence, d'efficacité, d'efficacités et d'impact d'une politique. Perti-

---

135 Jacques Lévy, "Aménagement, fin et suite : l'État, l'Europe, la société et leurs géographies", chapitre 6 de l'ouvrage *Repenser le territoire, un dictionnaire critique*, Éditions de l'Aube-D.A.T.A.R., août 2000, page 222.

136 Commission nationale sur l'environnement et le développement, "Notre avenir à tous", introduction de Gro Harlem Brundtland, Premier ministre de Norvège, éditions du Fleuve, Québec, 1989.

nence : le jugement que l'on porte sur les objectifs d'une politique. Sont-ils justifiés au regard des problèmes à résoudre, des besoins et des enjeux ? Efficience : jugement qui met en balance ce qui a été atteint avec les ressources et les moyens mis en œuvre. Efficacité : jugement qui met en balance ce qui a été atteint avec les objectifs poursuivis. Impact : appréciation sur le changement socio-économique imputable à la politique publique. L'évaluation est en générale faite "*ex-post*" ou *a posteriori*. Lorsque les politiques publiques portent sur des durées longues, l'évaluation peut être faite "chemin faisant" ou "*in itinere*" (concomitante), voire *a priori* ou "*ex ante*". L'évaluation est dite externe quand elle est réalisée par un organisme qui ne fait pas partie de l'organisation gestionnaire. L'évaluation est dite formative quand elle est conduite à l'attention des gestionnaires dans le but d'entraîner une amélioration de leur action.

- **Futur** : Par définition, le futur est ce qui est susceptible de se produire sous l'effet de phénomènes naturels, sous l'effet de l'activité humaine et de l'interaction entre les deux. Le futur peut faire l'objet de représentations, d'images, de visions. Il peut faire l'objet de prédiction, de discours allant de l'approche scientifique (les prévisions concernant le réchauffement planétaire par exemple) à des approches de types religieux, poétique, littéraire, notamment dans l'ordre de la science-fiction. Cette large palette de modes de représentation du futur doit inciter les chercheurs ou les acteurs de la prospective à la prudence, et à un travail de mise à distance de l'objet projeté par rapport aux images, dites ou non dites, conscientes ou non conscientes, qui sont véhiculées par les individus et les groupes en fonction de leur passé, de leur relation aux phénomènes du présent et de l'expression de leurs désirs sur l'avenir. D'où l'importance des méthodes pour penser l'avenir selon des règles du jeu partagées par les collectifs qui se

penchent sur la question du futur. Le futur a la particularité d'ouvrir des opportunités nouvelles, de créer des marges de manœuvre, de permettre aux hommes comme aux collectivités de se donner une respiration nouvelle face aux contraintes de la situation actuelle. Le futur est donc source de liberté, mais cela implique une volonté pour faire passer les intentions ou les visions dans la réalité. Le futur, dès lors qu'il est "maîtrisé", est une source de pouvoir considérable, comme le rappelle Hugues de Jovenel. En tout état de cause, dans une société tournée vers le futur, vers l'action en vue d'améliorer le présent (collectif ou individuel), ne pas se préoccuper du futur présente le risque de se voir marginalisé ou dépassé par tous ceux qui auront intégré la question du futur dans leur stratégie d'action au quotidien. Ainsi la question du futur devient un enjeu majeur qu'il est préférable de "penser". Plus le futur paraît incertain, plus cette situation doit inciter à se poser des questions et non à se résigner à la conduite à vue des affaires sans vision plus lointaine. Les places ou les positions de chacun dans le futur ne dépendent pas uniquement des jeux relationnels actuels, mais des jeux de rôle et d'acteurs projetés sur une trame temporelle future. Il est question de "société de l'anticipation" et de "goût de l'avenir". L'activité de prospective dont l'objet est de réfléchir et de penser le ou les futurs, est ainsi amenée à prendre une place croissante dans les processus sociétaux actuels.

- **Management territorial** : souvent qualifié de "stratégique". Concept d'action emprunté au monde des entreprises. Disons qu'il désigne l'action qui vise à adapter le projet et la stratégie en fonction des évolutions et des circonstances.
- **Planification territoriale** : Action qui vise à définir l'organisation générale d'un territoire à une échéance donnée. La planification se définit par le processus d'élaboration et par le résultat (à la fois un

projet d'aménagement du territoire et un plan) qui doit servir de référence à l'action de développement et d'aménagement et en orienter la stratégie. Il est souvent question de planification stratégique : "Elle décrit la démarche au travers de laquelle une autorité publique, État, collectivité territoriale, établissement public, mission, sur un territoire déterminé et sur la base d'un diagnostic et de travaux de prospective menés avec les acteurs du territoire, définit une stratégie et des objectifs de développement durable. Cette stratégie peut se traduire, soit par des orientations "normatives" en matière d'urbanisme, soit par l'initialisation, la programmation et la mise en œuvre d'actions opérationnelles. Elle suppose un suivi et une mise en œuvre à une échelle de temps suffisamment longue au regard des enjeux à traiter<sup>137</sup>". Cette définition distingue deux formes de planification : restrictive, un document d'urbanisme (l'aspect organisation d'un territoire) et extensive comme référence à l'action publique dans un champ plus ou moins large et sans doute difficile à définir précisément (les politiques qui ont un impact spatial ?). Ce second sens élargit la planification à l'aspect "programmation" (voir ce terme). La planification territoriale désigne en même temps un mode d'anticipation hérité des pratiques antérieures (la "planification à l'ancienne") : plutôt fondé sur l'analyse prévisionnelle et les prolongements des tendances et des politiques et révélateur d'un avenir prédéterminé et par conséquent unique<sup>138</sup>. Une nouvelle pratique peut-elle être inventée sur la base d'un concept (à approfondir) de planification d'un avenir multiple et incertain ?

- **Préactif** : Attitude par rapport à l'avenir qui consiste à se préparer pour faire face à des changements prévisibles.
- **Prévision** : Au sens large : tout système d'anticipation fait œuvre de prévision. À un sens plus restreint : un système d'anticipation spécifique. "La prévision profile

avec un certain degré de probabilité un état futur vraisemblable... Les systèmes de prévision apparaissent aujourd'hui comme de plus en plus conjecturaux et aléatoires. Incapables de prévoir l'actuelle mutation socio-économique et ses différentes manifestations, ils sont incapables de tracer l'épure de son évolution. C'est la raison pour laquelle le concept même de prévision est en crise<sup>139</sup>". La prévision est le plus souvent parcellaire : "La prévision économique est coupée de la prévision sociale et politique et elle est de plus morcelée en prévision technologique, démographique, etc.<sup>140</sup>". La prospective utilise des techniques de prévision en les intégrant dans son propre système de pensée et d'action.

- **Proactif** : Attitude par rapport à l'avenir. Capacité à réagir à une situation donnée en anticipant les processus susceptibles d'advenir, en prenant les devants par rapport à des situations qui n'ont pas encore produit tous leurs effets et dont les risques sont encore latents. "Comme le conspirateur qui agit pour provoquer les changements souhaités<sup>141</sup>".
- **Programmation** : Organisation d'un programme de référence pour les actions et les opérations publiques (ou public-privés dans certains cas) pour un champ et une période donnés. La programmation peut prendre la forme d'un contrat si les actions se basent sur un accord entre deux ou plusieurs parties prenantes. La loi Voynet (LOADDT) introduit des chartes et des contrats de pays et d'agglomération qui peuvent être considérés comme des documents de programmation basés sur un projet de territoire. L'aspect programmation peut être inclus dans une démarche de "planification territoriale stratégique" (voir le terme "planification") définie dans un sens extensif.
- **Projection** : Activité consistant à se projeter dans l'avenir. Les projections peuvent être de type prévisionnel, et dans ce cas les projec-

137 Définition fournie par la DGUHC et empruntée à une note d'Emmanuel Moulin, "Où va la planification stratégique ?", novembre 2003.

138 Pour reprendre le raisonnement de Michel Godet, *Manuel de prospective stratégique, 1, une indiscipline intellectuelle*, Édition Dunod, page 122.

139 Jean-Pierre Boutinet, *Anthropologie du projet*, PUF, mai 2001, pages 85 et 86.

140 Michel Godet, *Manuel de prospective stratégique, 1, une indiscipline intellectuelle*, Édition Dunod, page 120.

141 Michel Godet, *Manuel de prospective stratégique, 2, l'art de la méthode*, Édition Dunod, page 9.

tions sont linéaires, ou de type prospectif, et dans ce cas elles prennent la forme de représentations qui font l'objet d'une discussion autour des futurs possibles, ce qu'il est convenu d'appeler des scénarios.

• **Projet d'agglomération** : Notion qui a plusieurs sens selon son utilisation :

- Un projet de territoire (voir ce terme) appliqué à une agglomération.
- Un projet tiré vers le projet de programmation, le "catalogue d'actions", lorsqu'on a une vision réductrice de la loi Voynet.
- Un projet tiré vers le projet d'aménagement, lorsqu'on a une vision réductrice de ce que doit être un projet "global".

• **Projet d'aménagement et de développement durable (PADD)** :

Les projets de SCOT et de PLU de la loi SRU se fondent sur un PADD. Un PADD ou un projet d'aménagement du territoire peut-il avoir un sens sans traduire un projet de territoire (voir ce terme) ? Comment planifier l'organisation d'un territoire sans avoir collectivement fixé de cap pour l'avenir (en l'occurrence une finalité marquée par le développement durable !) ni choisi le chemin pour y arriver ? Le PADD ne se substitue pas au projet de territoire, il ne peut que le prolonger.

• **Projet de territoire (ou territorial)** :

- Le projet de territoire détermine :
- le cap à un horizon donné (10,15 ou 20 ans), les finalités à atteindre par rapport à la représentation de ce que doit devenir le territoire et la société locale à l'échéance donnée ;
  - la feuille de route pour les acteurs, les politiques à mener pour conduire vers ce cap ;
  - les grandes modalités de navigation, les processus de l'action à mettre en œuvre.

Il est global, il n'est pas un projet d'aménagement du territoire mais un projet d'une société locale par la société locale dans et sur son territoire.

Le projet de territoire, d'agglomération ou de ville est souvent considéré comme la synthèse des politiques et des projets (économiques, sociaux, culturels urbains ...) structurants pour l'avenir de ce territoire. Mais peut-il se réduire à la collection des politiques et projets engagés ou prévus d'être engagés, ou est-il la synthèse des politiques et projets à mettre en œuvre pour atteindre une finalité fixée au préalable ?

Pour beaucoup, et de plus en plus, le projet de territoire se définit comme un processus de longue durée qui se construit progressivement et dont le résultat est toujours provisoire et inabouti (du projet au management !). Voir également "vision".

• **Projet urbain** : "Le projet urbain est une stratégie, pensée et dessinée, de mise en forme de la ville, qui comporte des enjeux sociaux, économiques, urbains et territoriaux. Le projet urbain est toujours lié à un contexte et s'exprime de manières variées : schéma stratégique à grande échelle, politique d'espaces publics, nouveaux quartiers et nouvelles centralités, régénération des quartiers en difficultés... Au-delà de cette diversité, les projets urbains ont en commun d'organiser le territoire afin d'en améliorer l'usage, le fonctionnement, la dynamique économique et culturelle, et les relations sociales<sup>142</sup>."

Le "projet de ville" est différent du projet urbain. Il peut intégrer plusieurs projets urbains. Le premier est considéré comme une approche globale, soit une synthèse des politiques et des projets structurants pour l'avenir de la ville (ou de l'agglomération). Le second est une approche de la ville par sa "mise en forme", soit également globale par la nécessité de construire des relations entre forme et "fond" : les "enjeux sociaux, économiques, urbains et territoriaux".

Cette définition revendique pour la démarche de projet urbain toutes les échelles, de l'aire urbaine au quartier ou à la rue. Point (et difficulté) à souligner : puisque pour

---

142 Définition fournie par la DGUHC (Ariella Masboungi).

beaucoup, les formes d'approche et d'expression du P.U. sont principalement applicables aux échelles infra-urbaines. Disons que dans le cas des "grandes échelles", l'approche de type "stratégie pensée et dessinée" est plus potentielle que véritablement expérimentée et éprouvée, sauf pour de très rares exceptions comme Emscher Park dans la Ruhr. Ce défaut de pratique dans l'élaboration (récente) de "schéma stratégique à grande échelle", laisse subsister de la confusion entre approches de projet et de planification.

- **Projet de ville** : le projet de ville est considéré comme la synthèse des politiques et des projets (économiques, sociaux, culturels urbains ...) structurants pour l'avenir de la ville (ou de l'agglomération). Il n'a aucun cadre juridique. L'ambiguïté liée à cette notion de projet tient aux deux sens possibles :

- Une synthèse des politiques nécessaires à mettre en œuvre pour atteindre une finalité prédéterminée. Partir de ce à quoi on souhaite arriver.
- Une synthèse des politiques existantes et prévues qui se prolongent dans l'avenir et contribuent à le déterminer.

Voir également "projet de territoire", "projet d'agglomération" et "projet urbain".

- **Réactif** : Capacité à rebondir ou à réagir face à un événement donné.
- **Représentation** : Les images de la réalité qu'une société peut avoir d'elle-même. Les images représentées peuvent concerner le passé, le présent ou l'avenir d'un territoire. Pour la prospective, le travail sur les représentations des réalités passées et actuelles est l'une des bases pour construire des visions (voir ce terme) de l'avenir.
- **Schéma directeur** : Il s'agit du S.D.A.U. (schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme), décentralisé par la loi de 1983. La pro-

cedure a été modifiée, le contenu est resté quasi inchangé et les SDAU existants sont restés en vigueur. Les SD sont tombés dans l'indifférence pendant les années 80 pour retrouver un regain d'activité dans les années 90. Un grand nombre de SD ont été mis en révision au cours des années 90 pour dépasser ou contourner les difficultés de leur application. Quelques démarches de révisions ont été marquantes et menées avec l'ambition de renouveler la pratique et la pensée de la planification territoriale : de la planification spatiale à la planification "stratégique".

- **Schéma de cohérence territoriale** : Le SCOT, créé par la loi SRU, est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification intercommunale. "Il remplace le SD avec pour principaux objectifs de rendre les politiques d'urbanisme plus claires et plus démocratiques d'une part, et de mettre en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles d'autre part, notamment en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacements et d'équipements commerciaux dans un environnement préservé et valorisé<sup>143</sup>". Il oriente l'évolution et l'organisation d'un territoire en s'appuyant sur un projet d'aménagement et de développement durable (PADD).

- **Signal faible** : Phénomène émergent et non mesurable susceptible de révéler des situations sous-jacentes dont les effets ne se feront sentir que dans les phases ultérieures. Un phénomène peu visible et dont l'évolution est difficile à saisir qui peut entraîner une bifurcation, voire une rupture, par rapport à un futur envisagé ou qui peut se transformer en une réalité marquante.

- **Stratégie** : La stratégie cherche à faire évoluer une réalité à un moment donné dans le sens des objectifs voulus. "La stratégie est chargée de gouverner l'action au regard du projet et des circonstances.<sup>144</sup>" En ce sens, elle est nécessairement évolutive et doit

143 "Le schéma de cohérence territoriale, contenu et méthodes", FNAU-DGUHC-CERTU, 2003.

144 Jean-Pierre Boutinet, *Anthropologie du projet*, PUF, mai 2001, page 262.

faire l'objet d'adaptation dans la même mesure que le projet de territoire, la ou les visions qui le soutiennent, les politiques, les projets et les opérations qui le composent. Elle constitue le fil rouge de l'action. En utilisant les métaphores de la navigation, un choix est dit stratégique s'il a un impact sur la modification du cap souhaité, sur la direction à prendre et sur les principales modalités de navigation.

- **Tendance** : Processus à l'œuvre à un moment donné.
- **Territoire** : Notion polysémique ; pour le présent rapport, selon le contexte, le terme a trois sens principaux :
  1. Un espace organisé, borné par des limites administratives ou politiques, dans lequel se déploient des activités humaines, économiques, sociales, culturelles et qui est géré par des acteurs institutionnels.
  2. Un système complexe de relations et d'échanges.
  3. Un sujet "pensant et agissant" défini par un système d'acteurs qui se donnent une marge de manœuvre pour élaborer un projet de territoire, des politiques ou des stratégies d'action. En ce sens un territoire n'a pas (nécessairement) des frontières précises. *Territoire* de projet et projet de *territoire*.
- **Urbain versus rural** : La fraction d'un territoire considérée comme urbaine ou intégrée dans un (ou plusieurs) système(s) urbain(s). En ce sens, une partie du milieu rural serait considérée comme faisant partie de systèmes urbains. Mais sur la base de quels critères ? Éventuellement, il pour-

rait s'agir de critères appartenant à un système urbain par opposition à un système rural ! Les choix d'aménagement rendent de moins en moins antagoniques la ville et la campagne.

- **Vision** : Il s'agit d'un mode de représentation (voir ce terme) particulier, construit et structuré, en général tourné vers l'avenir. Pour la prospective, les "futurs possibles" et les "futurs souhaitables" sont des visions. Les représentations (les images) et les visions implicitement orientent l'action. La difficulté de la prospective territoriale est de construire des visions suffisamment globales qui soient susceptibles d'orienter l'action de façon explicite. Il s'agit d'imaginer un futur permettant de transformer le présent. "Mais il est évident, par ailleurs, que la vision du futur va évoluer et qu'il faudra redéfinir sans cesse les stratégies dans le présent"<sup>145</sup>.

Pour Michel Godet, la vision (d'entreprise) est un terme très voisin de celui de projet (d'entreprise). Elle comprend quatre dimensions : une ambition pour le futur, une volonté collective (de tenir le cap et d'atteindre les objectifs), un système de valeurs (partagées entre les partenaires de l'entreprise) et des axes stratégiques majeurs à moyen terme<sup>146</sup>. Le raisonnement pour le monde de l'entreprise est-il transposable au monde des territoires ? L'absence de pratique suffisante et la complexité de l'objet vont induire des difficultés non encore mesurées de "passage" et d'interactions entre ces quatre dimensions. Comment notamment "passer" de l'ambition et du système de valeurs commun à la stratégie ?

---

145 Jacques Languirand, cité par Fabienne Goux-Baudiment, *Quand les territoires pensent leurs futurs*, Éditions de l'Aube, page 121 : "La prospective selon Gaston Berger".

146 Michel Godet, *Manuel de prospective stratégique, 1, une indisciplinisme intellectuelle*, Édition Dunod, pages 220 à 222.

# NOTES DU CPVS DÉJÀ PARUES

## Série Équipement

### **N°1 – La recherche dans le champ**

**Équipement - logement - transports - tourisme, état des lieux et enjeux**

Jacques Theys

### **N°2 – Question sur l'état producteur**

Gilles Jeannot

### **N°3 – La politique de recherche et de développement européenne dans le domaine des transports, son évolution et ses effets à venir sur la recherche publique en France**

Jean-Marc Salmon

### **N°4 – Éléments pour une prospective de la sécurité**

Jean-Pierre Galland

### **N°5 – Les territoires de la prospective**

Serge Wachter

### **N°6 – Véhicules électriques et véhicules hybrides, quelles perspectives pour le futur ?**

Yves Tugayé

### **N°7 – La prospective et la ville : un état des lieux**

Thérèse Spector

### **N°8 – Les politiques territoriales en question**

Serge Wachter

### **N°9 – Transports et pollution de l'air : une question controversée**

Jean-Pierre Giblin

### **N°10 – Les risques du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement**

Jean-Pierre Galland

### **N°11 – Les recherches stratégiques sur les transports terrestres : enjeux et dynamique d'évolution (1996-2000)**

André Pény

### **N°12 – L'évolution du marché des études dans le domaine de l'aménagement**

Pierre Dubus en collaboration avec Pierre Pelliard et Serge Wachter

### **N°13 – Développement durable villes et territoires : innover et décloisonner pour anticiper les ruptures**

Jacques Theys

### **N°14 – Normalisation, construction de l'Europe et mondialisation, éléments de réflexion**

Jean-Pierre Galland

### **N°15 – Les mutations de l'accessibilité : risques et chances pour les politiques d'aménagement**

Serge Wachter

### **N°16 – Mobilité urbaine : cinq scénarios pour un débat**

Yves Crozet, Jean-Pierre Orfeuill, Marie-Hélène Massot et le "Groupe de Batz"

### **N°17 – Décentralisation et évolution du ministère de l'Équipement**

Jacques Theys, François Perdrizet, Jean-Pierre Galland, Claude Spohr, Serge Wachter, Yves Janvier, Jean-Claude Nemery, Daniel Béhar et Gilles Jeannot

### **N°18 – La forme et le flux – Figures urbaines et architecturales de la mobilité**

Serge Wachter

## Série Environnement

### **N° 1**

**Société immatérielle  
et mutation des valeurs vers  
de nouvelles  
représentations  
de l'environnement  
et du territoire**  
Jacques Theys

### **N° 2**

**L'expert contre le citoyen ?  
Le cas de l'environnement**  
Jacques Theys

### **N° 3**

**L'environnement au XXIe  
siècle :  
continuité ou rupture ?  
Réflexion  
sur la "gouvernance"**  
Jacques Theys

**Directeur de la publication :**  
Jacques Theys, responsable du Centre de Prospective et de Veille Scientifique

**Rédaction :**  
Guy Loinger, Claude Spohr

**Secrétariat de rédaction :**  
Jérôme Morneau, CPVS

**Diffusion :**  
Bénédicte Bianay

**Publications du CPVS en ligne sur le site Internet :**  
[http://www.equipement.gouv.fr/recherche/publications/accueil\\_publications.htm](http://www.equipement.gouv.fr/recherche/publications/accueil_publications.htm)

**Impression :**  
Le Clavier, ISSN 1263-2325  
Achevé d'imprimer - Avril 2004  
Dépôt légal n° 850